

Servizio di valutazione strategica e operativa  
del POR FESR e del POR FSE Abruzzo 2014-2020

## Rapporto annuale di valutazione del POR FESR e del POR FSE Abruzzo 2014-2020

Parte 3 – Principali evidenze della valutazione unitaria del POR FESR e del POR FSE

Ottobre 2020

# INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>4</b>
<b>3     PRINCIPALI EVIDENZE DELLA VALUTAZIONE UNITARIA.....</b>	<b>5</b>
3.1   La valutazione del POR FESR in sintesi.....	5
L'avanzamento procedurale.....	6
L'avanzamento finanziario .....	8
L'avanzamento fisico.....	9
3.2   La valutazione del POR FSE in sintesi.....	11
L'avanzamento procedurale.....	11
L'avanzamento finanziario .....	12
L'avanzamento fisico.....	14
3.3   La valutazione dei principi orizzontali.....	15
Parità fra uomini e donne, pari opportunità per tutti e non discriminazione.....	16
Sviluppo sostenibile .....	20
3.4   Sintesi della riprogrammazione di agosto 2020 .....	23
3.5   Considerazioni conclusive: suggerimenti e raccomandazioni .....	24
<b>GLOSSARIO.....</b>	<b>28</b>

## INDICE DELLE FIGURE

<i>Figura 3.1 – L’avanzamento procedurale delle Azioni del POR FESR</i> .....	6
<i>Figura 3.2 – Il soddisfacimento del target di spesa certificata al 31/12/2023</i> .....	9
<i>Figura 3.3 – Il soddisfacimento del target di spesa al 31/12/2023</i> .....	14

## INDICE DELLE TABELLE

<i>Tabella 3.1 – Le procedure attuative delle Azioni del POR FESR pubblicati</i> .....	7
<i>Tabella 3.2 – Sintesi finanziaria del POR per Asse</i> .....	8
<i>Tabella 3.4 – L’efficacia delle azioni rispetto ai target dei principali indicatori di output al 31/12/2023</i> .....	10
<i>Tabella 3.5 – Le procedure attuative avviate sugli Assi del POR FSE</i> .....	12
<i>Tabella 3.6 – Sintesi finanziaria del POR per Asse</i> .....	13
<i>Tabella 3.6 – L’efficacia delle azioni rispetto ai target dei principali indicatori di output al 31/12/2023</i> .....	15

## PREMESSA

Il Rapporto annuale di valutazione (RAV) del POR FESR e del POR FSE Abruzzo 2014-2020 si prefigge di:

**a) analizzare l'evoluzione dei due Programmi** in un'ottica operativa e strategica in modo da rispondere alle seguenti **domande valutative** volte a chiarire:

**- A che punto siamo:**

- *Alla luce della prima fase di attuazione il POR FESR e il POR FSE sono coerenti con quanto previsto?*
- *Gli interventi stanno raggiungendo i beneficiari/destinatari previsti?*
- *In quali ambiti la strategia regionale di intervento definita dai due PO mostra i maggiori progressi attuativi e quali processi di attuazione hanno prodotto i risultati migliori in termini di efficienza?*

**- L'efficacia dell'attuazione:**

- *Alla luce della prima fase di attuazione in che misura le realizzazioni del POR FESR e del POR FSE stanno producendo i risultati attesi?*

**b) indagare come l'attuazione abbia tenuto adeguatamente conto dei principi orizzontali;**

**c) riflettere sul processo di riprogrammazione attivato per il POR FESR 2014-2020 nell'agosto 2020.**

La **Parte 1** e la **Parte 2** presentano, per ciascuno dei due Programmi operativi i principali risultati della valutazione, volta a verificare in una prospettiva operativa lo stato di attuazione rispettivamente del POR FESR e del POR FSE dal punto di vista dell'avanzamento fisico, finanziario e procedurale rispetto a quanto previsto in fase programmatica e, in chiave strategica, l'effettivo raggiungimento dei risultati attesi (cfr. punto a) che precede).

La **Parte 3** raccoglie le principali evidenze della valutazione unitaria del POR FESR e del POR FSE della Regione Abruzzo. In particolare, include una sintesi dei risultati delle attività valutative trasversali ai due Programmi (la valutazione dei principi orizzontali), unitamente ad una riflessione conclusiva che, in una logica di supporto fattivo all'AdG, riporta suggerimenti e raccomandazioni utili per la gestione dei Programmi nelle prossime annualità.

La **Parte 4** propone una riflessione valutativa rispetto al processo di riprogrammazione attivato per il POR FESR 2014-2020 nell'agosto 2020.

## 3 PRINCIPALI EVIDENZE DELLA VALUTAZIONE UNITARIA

### 3.1 La valutazione del POR FESR in sintesi

Il presente paragrafo si prefigge di sintetizzare le principali evidenze emerse dalla valutazione del POR FESR 2014-2020 presentata nella Parte 1, focalizzando l'attenzione sugli aspetti procedurali e sulle realizzazioni del programma nel complesso, ossia su ciò che è finanziato e realizzato con le risorse allocate per l'intervento.

Nello specifico, l'analisi:

- **si concentra sullo stato di attuazione procedurale, finanziario e fisico;**
- **utilizza quale fonte di informazione** privilegiata i dati inviati dall'Autorità di Gestione al 31 dicembre 2019, integrati con i Decreti pubblicati sul **Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo** (BURA) e le interviste in profondità effettuate con i Responsabili di Azione del programma;
- **presenta i dati aggiornati al 31 dicembre 2019**, sebbene quando possibile la ricostruzione dello stato di avanzamento si estenda anche fino a quasi tutto il 3° trimestre del 2020.

In relazione all'**avanzamento procedurale**, l'analisi si focalizza sulle procedure attuative approfondendo per ciascuna linea di intervento:

- se è stato avviato **l'iter di definizione e pubblicazione delle procedure attuative;**
- lo stato di attuazione dei progetti, esaminando ove possibile il **numero di progetti** presentati, ammessi a finanziamento, finanziati e le revoche e le rinunce;

avendo cura di far emergere la **capacità dell'azione di rispondere alle esigenze del territorio** considerando il rapporto tra progetti finanziati e progetti presentati.

In relazione all'**avanzamento finanziario**, la valutazione approfondisce le informazioni relative alla quota di risorse destinata, ai contributi concessi, agli impegni giuridicamente vincolanti assunti e alle spese effettuate. In particolare, l'interesse si concentra su quattro indicatori finanziari:

- **capacità di impegno** (rapporto tra impegni e dotazione finanziaria);
- **capacità di avanzamento** (rapporto tra pagamenti e dotazione finanziaria);
- **capacità di realizzazione** (rapporto tra pagamenti e impegni), indicativa della capacità dei beneficiari finali di utilizzare delle risorse assegnate;
- **capacità di spesa** (rapporto tra spesa certificata e pagamenti), indicativa della capacità dell'Amministrazione di certificare i pagamenti effettuati dai beneficiari finali.

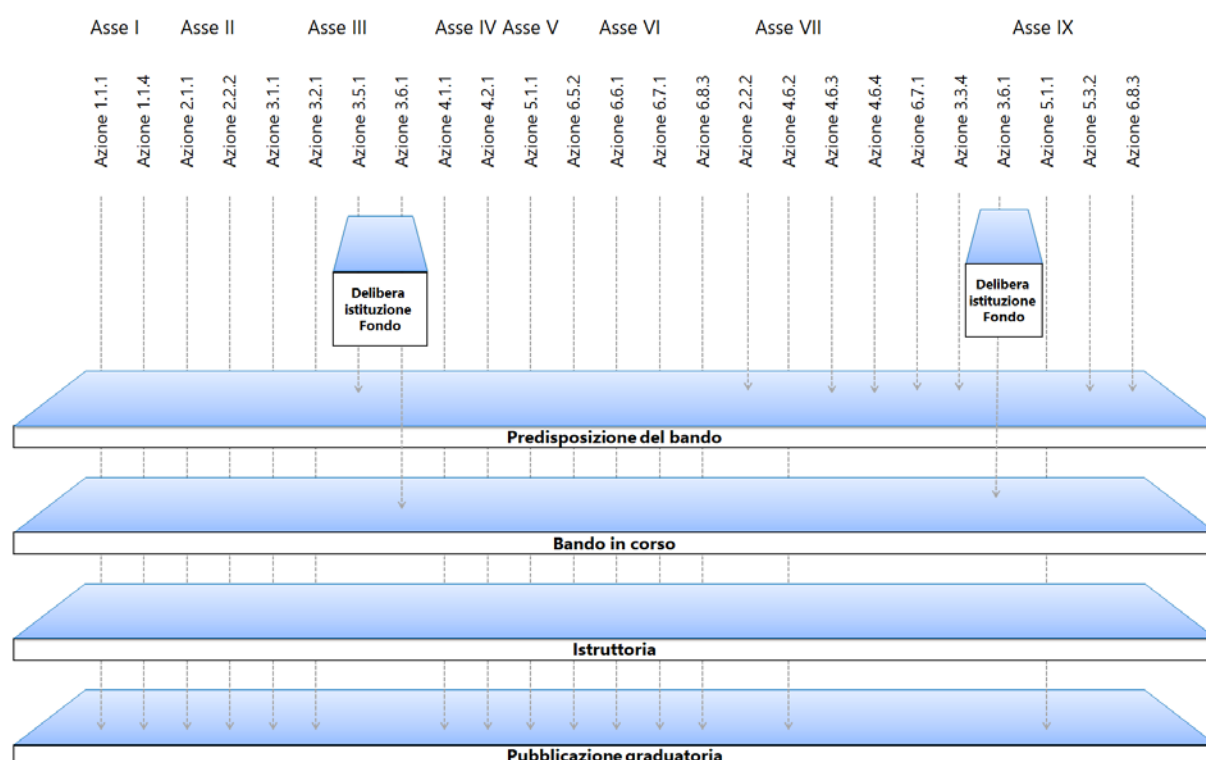
Infine, per quanto riguarda l'**analisi dell'avanzamento fisico** la valutazione si è concentrata per ciascuna linea di intervento sul numero di progetti selezionati e conclusi rispetto agli indicatori di output ritenuti maggiormente significativi.

## L'avanzamento procedurale

La valutazione dell'avanzamento procedurale del POR assume come periodo di riferimento lo stato di attuazione del programma registrato al 31 dicembre 2019; tale analisi è integrata con le considerazioni raccolte presso l'Autorità di Gestione ed i Responsabili di Azione in relazione agli sviluppi maturati fino al mese di agosto 2020.

La Figura 3.1 offre il quadro delle differenti linee di intervento del POR, così come sono state attuate nel corso degli anni, e mostra come al 31 dicembre 2019 la maggior parte delle azioni hanno individuato i beneficiari dei finanziamenti.

**Figura 3.1 – L'avanzamento procedurale delle Azioni del POR FESR**



Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

Al 31 dicembre 2019 solamente l'Azione 3.51 dell'Asse III [per le quali è stato individuato il gestore del Fondo dei Fondi SAIM (Fondo di Sviluppo Abruzzo per le Imprese), ma non ancora i beneficiari dei finanziamenti] e alcune azioni dell'Asse VII (che ha dovuto prima sviluppare la Strategia di Sviluppo Urbano) e IX (che è stato definito in un secondo momento) non hanno ancora identificato tutti i beneficiari finali degli interventi a seguito di procedure di evidenza pubblica.

Nel complesso, nell'analizzare lo stato di attuazione del POR FESR al 31 dicembre 2019 si può esprimere una valutazione positiva. Come mostra la Tabella 3.1 a metà programmazione sono stati attivati la maggior parte dei bandi attuativi, sono stati assegnati i rispettivi contributi e, come si avrà modo di approfondire nella parte dedicata all'analisi dell'avanzamento finanziario del POR, è stata impegnata una quota significativa delle risorse.

Con riferimento all'Asse III, si ricorda che alla voce "Altro" è indicata la costituzione del Fondo

dei Fondi SAIM<sup>1</sup> (Fondo di Sviluppo Abruzzo per le Imprese) alimentato con risorse provenienti dal POR FESR e da fondi nazionali e pubblici.

**Tabella 3.1 – Le procedure attuative delle Azioni del POR FESR pubblicati**

Priorità di investimento	Azione	Bando a sportello / a graduatoria	Accordi di programma o altre procedure
1b	1.1.1	✓	
	1.1.4	✓	✓
2°	2.1.1		✓
2c	2.2.2	✓	
3c	3.1.1	✓	✓
3b	3.2.1	✓	
3a	3.5.1	✓	✓
3d	3.6.1		✓
4b	4.1.1	✓	
4c	4.2.1	✓	
5 b	5.1.1	✓	
4c	6.6.1	✓	
	6.7.1	✓	
	6.8.3	✓	
4d	6.5.2	✓	
2 c	2.2.2	✓	
4e	4.6.2	✓	
	4.6.3		
	4.6.4		
6 c	6.7.1		
3 b	3.3.4		
3 d	3.6.1		✓
5b	5.1.1	✓	
	5.3.2		
6 c	6.8.3		

Fonte: ns. elaborazione su <https://www.regione.abruzzo.it/content/por-fesr-2014-2020> e <http://bura.regione.abruzzo.it>.

<sup>1</sup> Nello specifico, i prodotti finanziari previsti a sostegno dell'accesso al credito sono un Fondo di garanzia e prestiti (Azione 3.5.1) per favorire la nascita di nuove imprese che siano costituite da meno di 4 anni, un Fondo di garanzia (Azione 3.6.1) per favorire l'accesso al credito delle imprese con maggiori difficoltà.

## L'avanzamento finanziario

Per perseguire l'obiettivo di favorire la crescita economica, produttiva e sociale del territorio e del tessuto produttivo regionale il POR FESR prevede investimenti per oltre 231 milioni di euro finalizzati rispettivamente a rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (OT1, 45 milioni di euro), migliorare l'accesso alle ICT nonché l'impiego e la qualità delle medesime (OT2, 26 milioni di euro), promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (OT3, 64 milioni di euro), sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori (OT4, 23 milioni di euro), promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi (OT5, 25 milioni di euro), preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse (OT6, 16,5 milioni di euro), incidere in termini di sviluppo urbano sostenibile (OT2, OT4 e OT6, 23 milioni di euro) e prevenire il rischio idrogeologico e sismico e sostegno alla ripresa economica delle aree colpite dal terremoto del 2016 e 2017 (OT3, OT5 e OT6, 40 milioni di euro).

Infine, per completare il quadro della dotazione finanziaria del POR FESR si ricorda che il programma destina all'Assistenza Tecnica (Asse VIII) 9 milioni di euro per il rafforzamento della capacità amministrativa degli attori coinvolti nella programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati dal POR.

Per valutare l'avanzamento finanziario a livello di Asse del POR in questa fase, si ritiene di interesse considerare tre indicatori finanziari in grado di confrontare:

- la quota percentuale delle risorse impegnate sul totale delle risorse disponibili per ciascun Asse (**capacità di impegno**);
- la quota percentuale delle risorse pagate sul totale delle risorse disponibili per ciascun Asse (**capacità di avanzamento**);
- la quota percentuale delle risorse pagate sul totale delle risorse impegnate per ciascun Asse (**capacità di realizzazione**);
- la quota percentuale delle spese certificate sul totale delle risorse erogate per ciascun Asse (**capacità di spesa**).

La Tabella 3.2 riflette la capacità di impegno, di realizzazione, di avanzamento e di spesa dei diversi Assi. Al 31 dicembre 2019 è stato impegnato complessivamente il 68% della dotazione finanziaria del programma.

**Tabella 3.2 – Sintesi finanziaria del POR per Asse**

Asse	Programmato (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	Spese certificate (D)	Impegnato su programmato (B/A)	Pagato su programmato (C/A)	Pagato su impegnato (C/B)	Certificato su pagato (D/C)
I	€ 45.000.000	€ 30.513.609	€ 12.840.368	€ 12.840.368	68%	29%	42%	100%
II	€ 26.000.000	€ 25.999.850	€ 8.568.061	€ 8.568.061	100%	33%	33%	100%
III	€ 64.000.000	€ 46.362.983	€ 15.298.976	€ 15.298.976	72%	24%	33%	100%
IV	€ 23.000.000	€ 10.224.994	€ 4.441.978	€ 4.441.979	44%	19%	43%	100%
V	€ 25.000.000	€ 23.818.389	€ 5.753.250	€ 5.753.250	95%	23%	24%	100%
VI	€ 16.500.000	€ 14.670.439	€ 6.736.693	€ 6.736.693	89%	41%	46%	100%
VII	€ 23.000.000	€ 5.452.088	€ 4.371.180	€ 4.371.180	24%	19%	80%	100%
IX	€ 40.000.000	€ 20.400.000	€ 1.093.390	€ 1.093.390	51%	3%	5%	100%
<b>POR</b>	<b>€ 262.500.000</b>	<b>€ 177.442.351</b>	<b>€ 59.103.895</b>	<b>€ 59.103.896</b>	<b>68%</b>	<b>23%</b>	<b>33%</b>	<b>100%</b>

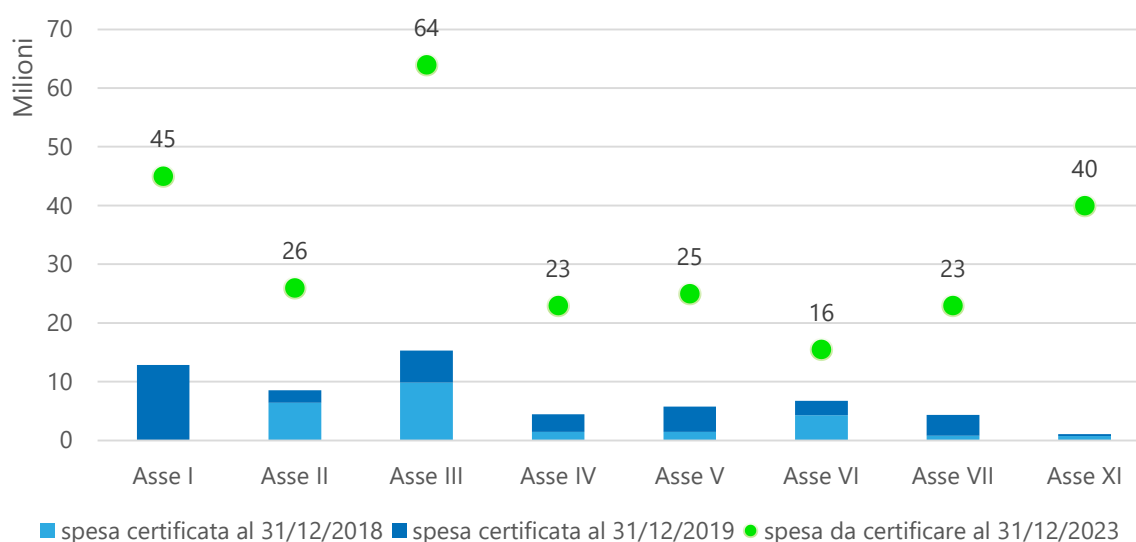
Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2019.



Per quanto riguarda le risorse erogate ai beneficiari – i pagamenti – e la loro successiva certificazione da parte dell'Amministrazione regionale - le spese certificate – la Figura 3.2 rappresenta graficamente l'andamento della spesa certificata nel corso del tempo in relazione al target di spesa certificata previsto per il 31 dicembre 2023.

Al 31 dicembre 2019, nonostante il progresso rispetto all'annualità precedente, nel complesso il programma ha certificato meno di un euro su quattro della dotazione finanziaria. Si tratta di una situazione che complice l'emergenza COVID-19 sembra essere destinata a mutare rapidamente nel 1° semestre del 2021 quando si comincerà a certificare la spesa erogata con le misure dell'Azione 3.1.1 appositamente predisposte per fronteggiare l'emergenza economica e finanziaria delle imprese abruzzesi.

**Figura 3.2 – Il soddisfacimento del target di spesa certificata al 31/12/2023**



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2019.

### L'avanzamento fisico

La Tabella 3.4 rappresenta l'avanzamento fisico delle diverse azioni del programma focalizzando l'attenzione sui principali indicatori di output (già utilizzati nell'ambito del performance framework) rapportando il valore al 31 dicembre 2019 con il target previsto per il 31 dicembre 2023.

Complice l'emergenza sanitaria che ha reso particolarmente complessa la verifica puntuale degli interventi completati, il dato relativo ai progetti conclusi al 31 dicembre 2019 non si discosta da quello dell'anno precedente, eccetto il caso dell'Asse VII il cui indicatore "Unità di beni acquistati (autobus)" è cresciuto nel corso dell'anno.

Nel complesso, se si considera la colonna "selezionati" dedicata alle operazioni finanziate, ma non ancora concluse alla fine del 2019, si osserva come per molte azioni gli interventi selezionati consentano di raggiungere e superare il target prefissato al 2023.

**Tabella 3.3 – L'efficacia delle azioni rispetto ai target dei principali indicatori di output al 31/12/2023**

Asse	Indicatore (definizione e unità di misura)	Valori conseguiti al 31/12/2018	Valori conseguiti al 31/12/2019		Target al 31/12/2023	Rapporto % 2019/2023
			selezionati	conclusi		
Asse I	Numero di imprese che ricevono un sostegno (NUM)	18	89	18	63	28,57%
Asse II	Numero di unità abitative aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 Mbps (NUM)	40.944,00	40.944,00	40.944,00	35.188,00	116,36%
Asse III	Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (ETP)	13	288	13	64	20,31%
Asse III	Numero di imprese che ricevono un sostegno (NUM)	118	232	95	590	16,10%
Asse IV	Numero di imprese che ricevono un sostegno (NUM)	25	43	5	64	7,81%
Asse V	Superficie totale dei suoli riabilitati (HA)	6	43,3	6	23,72	25,30%
Asse VI	Superficie oggetto di intervento (MQ)	37.000,00	0	37.000,00	2.000,00	1850,00%
Asse VI	Superficie degli habitat beneficiari di un intervento volto a raggiungere un migliore stato di conservazione (HA)	1.018,00	0	1.018,00	3.065,00	33,21%
Asse VII	Unità beni acquistati (NUM)	8	13	12	24	50,00%
Asse VII	Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno (NUM/A)	0	7.330	0	19.200,00	0,00%

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2019.

## 3.2 La valutazione del POR FSE in sintesi

Il presente paragrafo si prefigge di sintetizzare le principali evidenze emerse dalla valutazione del POR FSE 2014-2020 presentata nella Parte 2, focalizzando l'attenzione, in un'ottica sia operativa che strategica, sullo stato di attuazione procedurale, finanziario e fisico dei primi quattro Assi prioritari del Programma, utilizzando quale fonte di informazione privilegiata i dati del sistema di monitoraggio al 31 dicembre 2019 utilizzati per la Relazione di Attuazione Annuale (RAA), i dati del monitoraggio rafforzato e la relazione sullo stato di attuazione del Piano Operativo 2018-2020 del FSE aggiornata a settembre 2020.

### ***L'avanzamento procedurale***

In relazione all'avanzamento procedurale, la valutazione si focalizza sulle procedure attuative, approfondendo per ciascun Asse/Priorità di investimento/Obiettivo Specifico/Azione se al 31 dicembre 2019 siano già stati pubblicati i dispositivi (avvisi/gare) necessari ai fini dell'effettiva implementazione delle attività, se siano state approvate le relative graduatorie di merito identificando così i beneficiari delle misure e rendendo, con ciò, possibile la concessione dei contributi e se, infine, a valere sulle singole Azioni avviate siano già stati conclusi degli interventi.

**Al 31.12.2019 risultano avviate procedure attuative su tutte le priorità di investimento e su tutti gli obiettivi specifici del Programma**, con l'attivazione di 44 delle 55 schede intervento previste dal Piano Operativo 2018-2020 sui primi quattro Assi prioritari, inclusi i due interventi finanziati da più assi.

In particolare, sull'Asse I sono state avviate procedure attuative su tutti gli Obiettivi Specifici e per la quasi totalità degli interventi programmati dal Piano Operativo 2018-2020, con l'eccezione di 2 schede intervento, mentre sull'Asse II si rileva un avanzamento procedurale più modesto: alla stessa data, sono stati emanati dispositivi attuativi su tutti gli obiettivi specifici, grazie all'emanazione di un nuovo avviso per l'OS 9.7 volto al rafforzamento dell'economia sociale, attivando però solo 4 delle 9 schede intervento previste dal Piano Operativo FSE Abruzzo 2018-2020. Sull'Asse III al 31 dicembre 2019 si registra un buon livello di avanzamento in termini di procedure attuative avviate, interessando 15 dei 18 interventi previsti dal Piano Operativo 2018-2020 e un risultato ancora migliore contraddistingue l'Asse IV, sul quale sono state avviate procedure attuative per tutti i 6 interventi previsti dal Piano Operativo 2018-2020, di cui 5 sono attualmente in corso di realizzazione e uno risulta concluso.

Ad accomunare tutti gli Assi prioritari del Programma è una quota molto limitata di interventi conclusi, sebbene in crescita rispetto all'annualità precedente, che riflette i ritardi nell'avvio che hanno contraddistinto la programmazione 2014-2020, anche a causa della ritardata chiusura della programmazione precedente, in parte derivante dai problemi connessi al sisma del 2009.

**Tabella 3.4 – Le procedure attuative avviate sugli Assi del POR FSE**

Asse	Priorità	OS	Azione	Avvio delle procedure attuative	Concessione dei contributi	Conclusione degli interventi
I	8i	8.5	8.5.1	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓
			8.5.3	✓	✓	
	8ii	8.1	8.1.1	✓✓✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓✓✓	✓✓✓✓
			8.1.6	✓	✓	✓
			8.1.7			
	8iv	8.2	8.2.1	✓	✓	
			8.2.2	✓✓✓	✓✓✓	✓
			8.2.5	✓✓	✓✓	
	8v	8.6	8.6.1	✓✓✓✓✓	✓✓✓	
			8.6.2	✓	✓	
	8vii	8.7	8.7.4	✓	✓	
II	9i	9.1	9.1.2	✓	✓	
		9.2	9.2.2	✓✓	✓✓	✓
		9.7	9.7.1	✓	✓	
			9.7.4			
III	10ii	10.5	10.5.2	✓✓	✓✓	✓✓
			10.5.6	✓✓	✓	
			10.5.12	✓		
	10iv	10.4	10.4.1	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓✓	
			10.4.2	✓✓✓	✓	✓
			10.4.11	✓	✓	
		10.6	10.6.1	✓✓✓✓	✓✓✓✓	
			10.6.2	✓✓	✓✓	
			10.6.6	✓	✓	
IV	11i	11.3	11.3.1	✓	✓	
			11.3.2	✓	✓	✓
			11.3.3	✓✓	✓✓	
			11.3.6	✓✓	✓✓	

Fonte: ns. elaborazione su sito POR FSE 2014-2020 Regione Abruzzo, dati di monitoraggio al 31/12/2019 e Relazione sullo Stato di attuazione del PO FSE – Settembre 2020

### L'avanzamento finanziario

Nel perseguire la *mission* di contribuire a correggere gli squilibri strutturali del mercato del lavoro abruzzese e fronteggiare le conseguenze delle accresciute difficoltà sociali generate dalla crisi, che a partire dal 2008 ha portato una perdita di competitività del sistema economico regionale e crescenti difficoltà nell'accesso/reingresso nel mercato del lavoro regionale, il POR FSE ha investito la maggior parte delle risorse (il 45%) sull'OT 8, mentre il 25% delle risorse complessive del POR FSE è stato destinato all'Istruzione e formazione e il 23% all'Inclusione sociale, puntando tutto sulla Priorità di investimento 9i (Inclusione attiva). All'Asse IV Capacità Istituzionale e Amministrativa è stato invece destinato il 3% delle risorse del POR.

Al netto all'Assistenza Tecnica (Asse V), cui sono destinati 5,6 milioni di euro per il rafforzamento della capacità amministrativa degli attori coinvolti nella programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati dal POR, la dotazione finanziaria del Programma raggiunge quasi

137 milioni di euro: di questi, al 31 dicembre 2019 è stato complessivamente impegnato il 50% e pagato il 21%, con andamenti differenziati fra i diversi Assi. Si registra, infatti, una maggiore capacità di spesa per l'Asse III e maggiori difficoltà di spesa per l'Asse II.

**Tabella 3.5 – Sintesi finanziaria del POR per Asse**

Asse	Programmato (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	Spese certificate (D)	Impegnato su programmato (B/A)	Pagato su programmato (C/A)	Pagato su impegnato (C/B)	Certificato su pagato (D/C)
I	€ 64.126.420	€ 32.254.097	€ 12.310.430	€ 12.310.430	50%	19%	38%	100%
II	€ 32.775.724	€ 14.674.064	€ 5.253.105	€ 5.253.105	45%	16%	36%	100%
III	€ 35.625.786	€ 17.502.982	€ 10.106.832	€ 10.106.832	49%	28%	58%	100%
IV	€ 4.275.096	€ 3.593.864	€ 845.724	€ 845.724	84%	20%	24%	100%
V	€ 5.700.124	€ 4.113.255	€ 2.083.896	€ 2.083.896	72%	37%	51%	100%
<b>POR</b>	<b>€ 142.503.150</b>	<b>€ 72.138.262</b>	<b>€ 30.599.986</b>	<b>€ 30.599.986</b>	<b>51%</b>	<b>21%</b>	<b>42%</b>	<b>100%</b>

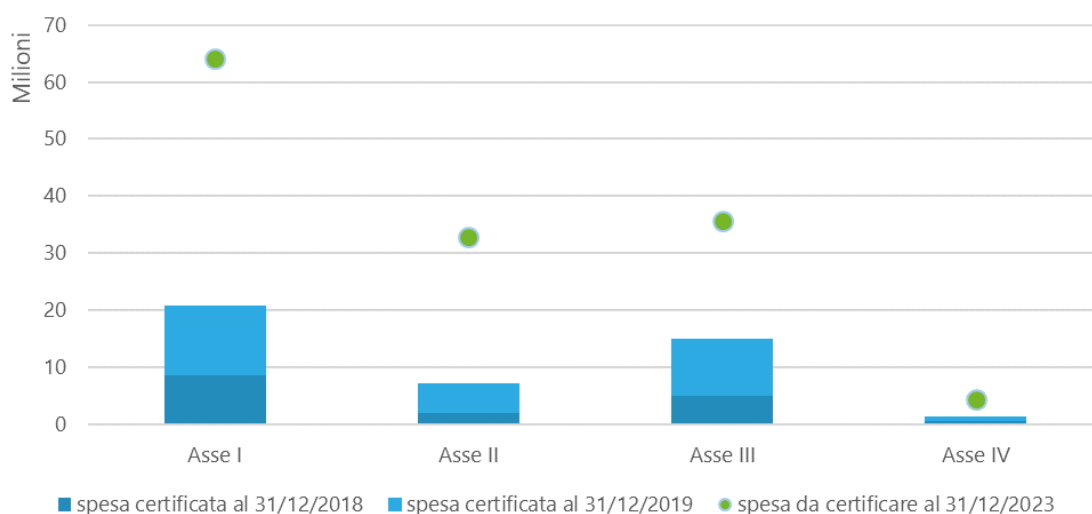
Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2019.

Dal punto di vista dell'**avanzamento del Programma**, dopo la forte accelerazione dal punto di vista fisico, finanziario e procedurale avvenuta nel corso del 2018, **nel 2019 la crescita in termini di risorse movimentate attraverso nuove procedure è stata piuttosto modesta, mentre si è registrato un significativo aumento degli impegni a seguito della selezione di nuove operazioni e, soprattutto, una forte accelerazione della spesa.**

Tale accelerazione ha reso possibile il **rispetto dei vincoli imposti dalla regola N+3 anche per l'annualità 2019**, con la certificazione al 31.12.2019 di spese per € 30.599.986,98 (incluso anche l'Asse V) a fronte di un target di € 29.561.002,80, con il raggiungimento di una capacità di spesa del 21% circa rispetto alla dotazione complessiva del Programma, possibile soprattutto grazie alle spese certificate sugli Assi I e III.

L'analisi dell'andamento della spesa certificata nel corso del tempo in relazione al target di spesa certificata previsto per il 31 dicembre 2023, sintetizzato nella Figura 3.3, mette in luce come, pure a fronte di una forte accelerazione delle spese su tutti gli Assi – in particolare, sugli Assi II e III in termini di incremento percentuale, anche se a contribuire maggiormente alla spesa, in termini assoluti, restano gli Assi I e III – permangono ritardi nella certificazione delle spese rispetto al valore obiettivo di fine programmazione, da superare nel corso delle prossime annualità nonostante le pesanti conseguenze dell'emergenza COVID-19 che ha avuto pesanti impatti anche sul tessuto sociale e produttivo abruzzese.

**Figura 3.3 – Il soddisfacimento del target di spesa al 31/12/2023**



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2019.

### L'avanzamento fisico

La riflessione sullo stato di avanzamento fisico esamina l'andamento del PO FSE rispetto agli indicatori di realizzazione selezionati dal Programma nell'ambito del *performance framework*, rapportando il valore al 31 dicembre 2019 con il target previsto per il 31 dicembre 2023.

Per tutti gli Assi del Programma si rileva un buon livello di avanzamento verso l'obiettivo fissato per fine programmazione, con risultati più modesti solo con riferimento alla partecipazione degli occupati sull'Asse I, legata alle difficoltà incontrate nel coinvolgere i lavoratori di imprese in crisi nelle attività programmate, e migranti, in ragione di un valore target che prevedeva l'attivazione di specifici interventi rivolti ai migranti regolarmente presenti sul territorio regionale, che al 31.12.2019 non sono stati ancora avviati.

In alcuni casi il coinvolgimento dei destinatari è stato tanto elevato da arrivare al superamento, già al 31.12.2019, dei target finali previsti per fine programmazione. In questi casi sembra opportuna, in sede di riprogrammazione, una revisione di questi indicatori per renderli maggiormente coerenti con lo stato effettivo delle realizzazioni. Appare anche utile, in vista della prossima programmazione, un ragionamento finalizzato alla definizione di target più realistici rispetto alla spesa per la prossima programmazione, alla luce del forte divario fra realizzazioni e certificazioni di spesa riscontrato fino ad oggi nella programmazione 2014-2020.

**Tabella 3.6 – L'efficacia delle azioni rispetto ai target dei principali indicatori di output al 31/12/2023**

Asse	Indicatore	Valori conseguiti al 31/12/2018	Valori conseguiti al 31/12/2019	Target al 31/12/2023	Rapporto % 2019/2023
Asse I	CO01 Numero di disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	821	4.964	2.000	248,2
	CO05 Numero di lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	707	743	3.500	21,2
Asse II	CO15 Numero di migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate quali i Rom)	84	138	315	43,8
	CO16 Numero di partecipanti con disabilità	161	418	387	108,0
	CO17 Numero di altre persone svantaggiate	634	973	198	491,4
	CO20 Numero di progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizzazioni non governative	11	11	20	55,0
Asse III	CO01 Numero di disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	944	2.890	1.700	170,0
	CO05 Numero di lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	280	718	2.300	31,2
	CO22 Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale	5	7	2	350,0
Asse IV	CO22 Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale	19	26	7	371,4

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2019.

### 3.3 La valutazione dei principi orizzontali

Nell'ambito della valutazione del POR FESR e del POR FSE si è ritenuto opportuno verificare anche il rispetto dei principi orizzontali – pari opportunità e non discriminazione; parità tra uomini e donne; sviluppo sostenibile – nei due Programmi, per rispondere alla seguente domanda di valutazione:

- *L'attuazione ha finora tenuto adeguatamente conto dei principi orizzontali?*

Per farlo, si è fatto ricorso sotto il profilo metodologico alle seguenti attività valutative:

- Analisi dei POR FESR e FSE, al fine di evidenziare la capacità (potenziale ed effettiva) di influenzare (direttamente e/o indirettamente e con diversi livelli di intensità) gli obiettivi trasversali dei diversi Assi/priorità di investimento/obiettivi specifici dei Programmi;
- Analisi del sistema di selezione dei progetti e del sistema di indicatori disponibile;
- Analisi dei dati di monitoraggio e di eventuali azioni positive realizzate.

Si presentano, a seguire, le principali evidenze dell'attività valutativa, distinte per la promozione delle pari opportunità di genere e non discriminazione e per la promozione del principio dello sviluppo sostenibile e con esplicito riferimento ai due Programmi.

### **I criteri di selezione delle operazioni**

Il **POR FSE** si caratterizza per un **contributo diretto ai principi trasversali di pari opportunità di genere e non discriminazione**, in virtù degli obiettivi perseguiti in particolare attraverso l'Asse Occupazione e l'Asse Inclusione Sociale, ma anche mediante l'Asse Istruzione e formazione. In particolare, il POR FSE Abruzzo 2014-2020 individua alcuni **principi guida per la selezione delle operazioni**, che forniscono indicazioni sulle aree di attenzione e sugli elementi rilevanti che devono orientare l'individuazione dei criteri di selezione. Fra questi principi guida per la selezione delle operazioni alcuni rimandano esplicitamente alle pari opportunità per tutti e alla non discriminazione. In particolare, si fa riferimento:

- per l'**Asse I, Priorità 8i, 8ii, 8iv e 8v** alla necessità "di porre la massima attenzione alle proposte che forniscano ex ante le maggiori garanzie in termini di efficacia, in particolare in relazione alle **opportunità offerte ai target più deboli** e alla potenziale qualità e stabilità dell'occupazione prodotta";
- Per l'**Asse II, Priorità 9i** all'esigenza "di porre la massima attenzione alle proposte che forniscano ex ante le maggiori garanzie in termini di efficacia, in particolare in relazione alle **opportunità offerte ai target più sensibili e a maggiore disagio socio lavorativo**, nonché alla potenziale qualità e stabilità dell'occupazione prodotta";
- Per l'**Asse III, Priorità 10ii** alla necessità "di porre la massima attenzione alle proposte che forniscano ex ante le maggiori garanzie in termini di efficacia, in particolare in relazione al successo formativo nell'istruzione superiore/universitaria e post universitaria, anche all'interno di circuiti internazionali e di ricerca, e al **maggiore sostegno alle fasce più deboli per l'accesso**".

Nel documento relativo ai **Criteri di selezione del POR FSE**<sup>2</sup> da utilizzare per la selezione e la valutazione dei progetti da ammettere al cofinanziamento del Programma per il periodo di programmazione 2014-2020, approvato nella sua versione aggiornata dal Comitato di Sorveglianza del 22 febbraio 2018, si fissa il principio per cui l'AdG assicura che le operazioni di selezione "contribuiscano a dare attuazione ai principi di cui agli artt. 7 e 8 del reg. (UE) 1303/2013, rispettivamente "Promozione della parità fra uomini e donne e non discriminazione" e "Sviluppo sostenibile". Fra i criteri di selezione è individuato, infatti, fra i **criteri di merito**, con riferimento alla "Efficacia degli interventi" anche il fatto che "la proposta dà attuazione, nei modi e nelle forme compatibili con le attività, ai principi di cui agli artt. 7 e 8 del Reg. (UE) 1303/2013", inclusa quindi la "Promozione della parità tra uomini e donne e non discriminazione".

Inoltre, all'interno del ciclo di vita di una operazione, proprio a partire dalla fase di selezione, si assicura la conformità degli interventi con ulteriori principi generali e con le politiche dell'Unione relative *all'accessibilità alle persone con disabilità*. Si stabilisce infine che, sia per l'ammissibilità, sia per la valutazione di merito, possono essere stabiliti dal singolo dispositivo **criteri di selezione premiali** volti ad identificare le proposte che sono più in linea con la strategia regionale. In particolare, sulla base della priorità di investimento e della tipologia di azione, viene raccomandato l'utilizzo, fra gli altri, del criterio del "sostegno ai destinatari più deboli".

Per quanto riguarda, invece, il FESR, l'AdG ha previsto, nel documento "**Metodologia e criteri**

<sup>2</sup> <https://www.regione.abruzzo.it/system/files/europa/porFse2014-2020/programma/Criteri-selezione-rev.pdf>



**per la selezione delle operazioni del POR FESR 2014-2020**<sup>3</sup>, alcuni criteri di valutazione della qualità progettuale e/o criteri di premialità. In particolare, nell'Asse VI "Tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali" (azione 6.6.1) e nell'Asse VII Sviluppo urbano sostenibile (Azioni 2.2.2, 4.6.2, 4.6.3 e 4.6.4) fra i criteri di premialità è inserito quello della "rilevanza dell'intervento rispetto alle problematiche femminili, con particolare riferimento alle donne madri, puerpere o in periodo di allattamento". Nell'Asse III "Competitività del sistema produttivo" fra i criteri di valutazione della qualità progettuale si fa menzione dell'"Impatto socioeconomico, in termini di politiche orizzontali", con una specifica attenzione all'incremento occupazionale "in particolare giovanile e femminile", introducendo i seguenti criteri di premialità: Rilevanza della componente femminile e giovanile in termini di partecipazione finanziaria al capitale sociale; Rilevanza dell'intervento rispetto al tema della disabilità, dell'innovazione sociale, della qualità della vita e dello sviluppo sostenibile impatto in termini di pari opportunità, di non discriminazione e di genere.

Il "Rispetto delle pari opportunità, inclusi i diritti delle persone con disabilità" è inserito nel documento fra i criteri trasversali ai diversi interventi, ma sono poi presenti espliciti richiami al tema della disabilità con l'introduzione dei seguenti criteri di premialità:

- rilevanza dell'intervento e/o della ricerca oggetto dell'intervento rispetto al tema della disabilità, dell'innovazione sociale e della qualità della vita e dello sviluppo sostenibile (Asse I Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione - Azione 1.1.1, Asse III Competitività del sistema produttivo - Azione 3.5.1, Asse VI Tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali - Azione 6.6.1);
- "rilevanza dell'intervento rispetto al tema della disabilità" (Asse I Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione - Azione 1.1.4, Asse VII Sviluppo urbano sostenibile - Azioni 2.2.2, 4.6.2, 4.6.3 e 4.6.4).
- Sull'Asse IX Prevenzione del rischio idrogeologico e sismico e sostegno alla ripresa economica delle aree colpite dal terremoto del 2016 e 2017 fra i criteri di valutazione si prevede, infine, l'impatto socioeconomico, in termini di politiche orizzontali mediante "impatto in termini di incremento occupazionale, in particolare giovanile e femminile" e "accessibilità e fruibilità dei luoghi proposti con particolare riferimento a soluzioni attente ai temi della disabilità".

Nella procedura di validazione degli avvisi/bandi/concessione, per tutte le tipologie di operazioni, a titolarità ed a regia, l'AdG, verifica inoltre che sia riportato nell'Atto di Impegno "il rispetto (se del caso) della normativa in tema di pari opportunità nell'attuazione dell'operazione", che viene poi accertato in caso di selezione dell'operazione e nelle successive fasi di attuazione e monitoraggio (mediante punti di controllo *ad hoc* nelle Check list per il controllo di I livello).

Più in generale, l'AdG garantisce che gli avvisi/bandi per l'attuazione delle operazioni siano adeguatamente pubblicizzati, al fine di poter raggiungere tutti i potenziali beneficiari e che le procedure di selezione siano trasparenti e non discriminatorie.

---

<sup>3</sup> Al 31.12.2018 il riferimento era al Documento approvato dal Comitato di Sorveglianza Unico FESR-FSE in data 22 Febbraio 2018. La versione ulteriormente aggiornata del documento, approvata nel CdS di aprile 2019, è disponibile al link [https://www.regione.abruzzo.it/system/files/europa/porFesr2014-2020/atti-amministrativi/criteri\\_selezione\\_opere-raz\\_11042019.pdf](https://www.regione.abruzzo.it/system/files/europa/porFesr2014-2020/atti-amministrativi/criteri_selezione_opere-raz_11042019.pdf)

## **Il rispetto dei principi trasversali nell'attuazione dei Programmi**

Per quanto riguarda il **POR FESR**, con riferimento all'**Azione 3.2.1** sono stati emanati due bandi, uno per le Aree di Crisi Non Complesse individuate con DGR n°684 del 29.10.2016 così come modificata con DGR n°824 del 5.12.2016, ed uno per le Aree di Crisi Complessa Vibrata – Tronto - Piceno riconosciuta dal MISE con Decreto del 10 febbraio 2016", i cui criteri di valutazione garantiscono il rispetto della parità di genere. In particolare, tra le premialità previste dal bando per il finanziamento di Interventi di sostegno ad aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive, finalizzati alla mitigazione degli effetti delle transizioni industriali sugli individui e sulle imprese (aree di crisi non complesse) sono inseriti punteggi premiali per la promozione dell'occupazione femminile (3 pt. se vengono assunti più di 2 giovani e due donne).

**Elevato il contributo del POR FSE alla promozione della parità fra uomini e donne e alle pari opportunità per tutti e non discriminazione**, coerentemente con le finalità del Programma.

Sul primo versante, in particolare, è opportuno segnalare che nell'Asse I è stata attivata la priorità di investimento 8iv, volta a perseguire l'obiettivo specifico 8.2 per l'aumento dell'occupazione femminile. A valere su questa priorità nella prima parte della programmazione sono stati attivati:

- Interventi che attribuiscono specifiche premialità per il sostegno all'occupazione femminile, con l'obiettivo di cercare di ridurre il forte gap fra il tasso di occupazione femminile e maschile, più elevato nel mercato del lavoro regionale rispetto alla media nazionale:
  - Garanzia Over (Intervento 4) prevede per ciascuna assunzione a tempo indeterminato di un lavoratore/lavoratrice un contributo massimo maggiore per le donne: si tratta di 6mila euro per assunzioni disposte in favore di lavoratori (uomini) tra i 30 e i 49 anni, 9mila per assunzioni di lavoratrici (donne) tra i 30 e i 49 anni e in favore di lavoratori uomini over 50 e 12mila qualora le assunzioni riguardino lavoratrici (donne) over 50;
  - L'avviso Incentivi all'occupazione (Intervento 42) attribuisce un maggiore peso alle assunzioni in favore di donne, prevedendo 10mila euro per assunzioni disposte in favore di tutte le lavoratrici donne e di lavoratori uomini over 50, a fronte di 8mila euro previsti per l'assunzione di lavoratori uomini dai 18 ai 49 anni;
  - Per la Creazione di impresa (Intervento 28) l'Avviso VocAzione Impresa ha previsto fra i criteri di valutazione della fase B (ovvero sugli ammessi al percorso nella fase A) la "Rilevanza componente pari opportunità", in termini di quota percentuale di presenza/possesso quote della componente femminile.
- Misure a sostegno della conciliazione, come nel caso dell'intervento "Piani di conciliazione", che prevedono interventi integrati a coordinati in forma di sostegno diretto alle donne e/o di interventi dal lato della domanda, mediante: erogazione di Voucher direttamente alle famiglie ("*Voucher Women*"); percorsi formativi per le lavoratrici che abbiano usufruito di un periodo di congedo familiare al fine di favorire il rientro in azienda, per la formazione dei sostituti/e oppure rivolti a donne che intendono intraprendere una nuova attività imprenditoriale e/o che hanno avviato negli ultimi 3 anni una nuova impresa; sviluppo di progetti aziendali finalizzati all'attivazione di servizi di conciliazione e sistemi di welfare aziendale per le lavoratrici.

Per quanto concerne, invece, le **pari opportunità per tutti e la non discriminazione** è il caso

di segnalare:

- Sempre a valere sull'Asse Occupazione, un approccio generale attento a raggiungere i destinatari più fragili e a rischio di esclusione, che si è concretizzato, in particolare, nell'attivazione di interventi volti a sostenere la partecipazione nel mercato del lavoro:
  - La Dote di comunità (Intervento 5), che si rivolge in particolare a persone prive di occupazione e particolarmente svantaggiate e giovani, residenti nelle aree interne, con l'obiettivo di sostenere l'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro/a rischio di disoccupazione di lunga durata, anche attraverso o interventi formativi prioritariamente indirizzati ai target maggiormente sensibili (over 55, disoccupati di lunga durata, cittadini con bassa scolarità);
  - L'avviso Area di crisi complessa: inserimento al lavoro (Intervento 40), che incoraggia l'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro
- Tutti i progetti già avviati sull'Asse II specificamente volto a sostenere l'inclusione sociale. In particolare, si ritiene utile evidenziare che:
  - Il progetto Abruzzo Include (Intervento 22) promuove l'inclusione lavorativa di persone maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione e in generale, in particolare delle persone prese in carico dai Servizi sociali abruzzesi, attraverso una presa in carico multiprofessionale e la realizzazione di percorsi di inclusione sociale legata a nuove forme di sostegno per l'inclusione attiva, mediante percorsi di *empowerment* e tirocini;
  - Il progetto Abruzzo Carefamily (Intervento 23), che dà corpo al principio della non discriminazione con l'attivazione di azioni finalizzate alla riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e alla promozione dell'innovazione sociale a sostegno di nuclei familiari multiproblematici e/o a persone particolarmente svantaggiate o oggetto di discriminazione, introducendo anche il riconoscimento e alla valorizzazione della figura del "caregiver familiare", che può senza dubbio avere impatti anche in un'ottica di genere, stante la diffusa prevalenza di carichi di cura fra la componente femminile.
- Si ritiene, infine, che anche i progetti non ancora avviati ma previsti dal Piano Operativo 2018-2020 a valere sull'Asse II potranno concretamente contribuire alle pari opportunità per tutti e promuovere il principio di non discriminazione, con il coinvolgimento dei specifici target svantaggiati: migranti regolarmente presenti sul territorio regionale, persone con disabilità, detenuti, persone in condizione di povertà e donne vittime di violenza.

### ***Il coinvolgimento del partenariato***

Da ultimo, sembra opportuno richiamare come all'interno del Comitato di Sorveglianza Unico FESR-FSE, istituito con DGR 240 del 04.05.2017, sia stata prevista la partecipazione della Consigliera regionale di Pari Opportunità, in qualità di componente effettivo che interagisce con l'AdG e gli Organismi coinvolti nella programmazione e attuazione dei POR, così da promuovere un contributo diretto alla definizione di misure a supporto dell'integrazione di genere e del contrasto di qualunque forma di discriminazione basata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, la religione o convinzioni personali.

Con la medesima Delibera di Giunta è stata, inoltre, confermata la partecipazione del Dipartimento per le Pari Opportunità e del Referente regionale per le pari Opportunità dell'Abruzzo quali componenti a titolo consultivo del Comitato di Sorveglianza Unico del POR FESR-FSE.

## Sviluppo sostenibile

### I criteri di selezione delle operazioni

Sebbene il contributo più diretto al principio dello sviluppo sostenibile sia senza dubbio offerto dal POR FESR Abruzzo 2014-2020 piuttosto che dal POR FSE, sembra opportuno segnalare come sia stata **assunta come priorità trasversale da entrambi i Programmi la Carta di Pescara per l'industria sostenibile**.<sup>4</sup> La Carta, in linea con i principi di carattere generale contenuti negli orientamenti strategici e nelle politiche ambientali dell'Unione Europea (principi di precauzione, di correzione alla fonte, di prossimità, di prevenzione, di sostenibilità, di responsabilizzazione, di cooperazione) e con gli obiettivi della Strategia Europa 2020, identifica come "industria sostenibile" l'attività manifatturiera che persegue una o più delle seguenti dimensioni della sostenibilità:

- a. Ambientale, ovvero la capacità di preservare nel tempo le tre funzioni dell'ambiente (fornitore di risorse, ricettore di rifiuti e fonte diretta di utilità);
- b. Economica, ovvero la capacità di un sistema economico di generare una crescita duratura degli indicatori economici, in particolare del reddito e dell'occupazione;
- c. Sociale, intesa come capacità di garantire condizioni di benessere umano (sicurezza, salute, istruzione) equamente distribuite per classi e per genere.

Alla sostenibilità ambientale è stato attribuito un peso maggiore, senza però sminuire il valore di quella sociale ed economica. In particolare, dal momento che l'adesione alla Carta presuppone il possesso di alcuni requisiti di ammissibilità, essa è riservata ad imprese in possesso di specifici requisiti di sostenibilità ambientale, mentre vengono considerati, a titolo di premialità, alcuni requisiti di sostenibilità economica e sociale. L'adesione alla Carta prevede livelli diversi (base, avanzato, ecc.) in funzione della quantità e qualità dei requisiti posseduti, con il conseguente accesso a diverse tipologie (e livelli di intensità) di vantaggio per l'impresa aderente.

L'assunzione della Carta, che rappresenta l'esito di un percorso partecipato che ha coinvolto l'Amministrazione regionale e il partenariato economico e sociale del territorio e un sostegno della Smart Specialisation Strategy (S3) regionale, come priorità trasversale del POR FESR e del POR FSE Abruzzo 2014-2020 implica che, in avvisi e bandi, sono previste **forme di premialità o budget riservati alle imprese aderenti**.

Per il POR FESR con procedura scritta n.3/2016 di revisione dei criteri di selezione delle operazioni, in particolare, è stato previsto l'inserimento, tra i criteri di premialità, del criterio "grado di adesione (del soggetto proponente) alla Carta di Pescara", per tutte le azioni i cui beneficiari sono le imprese (Azioni dell'Asse I, Azione 3.5.1., 3.2.1, 3.1.1, 3.6.1, 4.2.1, 6.8.3, 3.3.4).

Anche nel documento relativo ai Criteri di selezione del POR FSE, approvato nella sua versione aggiornata dal Comitato di Sorveglianza il 22 febbraio 2018, si raccomanda l'utilizzo, fra i criteri di selezione premiali che possono essere stabiliti dal singolo dispositivo (sia per l'ammissibilità, sia per la valutazione di merito), fra gli altri, anche del criterio della *"adesione alla Carta di*

<sup>4</sup> La Carta è stata approvata con approvata con DGR 502 del 21 luglio 2016. Per approfondimenti si rimanda al link [https://www.regione.abruzzo.it/system/files/europa/porFesr2014-2020/programma/Carta\\_di\\_Pescara.pdf](https://www.regione.abruzzo.it/system/files/europa/porFesr2014-2020/programma/Carta_di_Pescara.pdf)

Pescara".

Più in generale, i **Criteri di selezione del POR FSE** fissano il principio per cui l'AdG assicura che le operazioni di selezione *"contribuiscano a dare attuazione ai principi di cui agli artt. 7 e 8 del reg. (UE) 1303/2013, rispettivamente "Promozione della parità fra uomini e donne e non discriminazione" e "Sviluppo sostenibile"* (indicati, pertanto, fra i criteri di selezione come criterio di merito con riferimento alla "Efficacia degli interventi"). Inoltre, all'interno del ciclo di vita di una operazione, proprio a partire dalla fase di selezione, si assicura la conformità degli interventi con ulteriori principi generali e con le politiche dell'Unione relative *alle norme ambientali*.

I rimandi al tema dello sviluppo sostenibile appaiono più estesi all'interno del documento riportante **Metodologia e criteri per la selezione delle operazioni del POR FESR 2014-2020**, che prevede Criteri trasversali ai diversi interventi anche il "Rispetto delle disposizioni europee, nazionali e regionali sul cambiamento climatico, sulle misure di prevenzione dei rischi, sulla mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e sull'impatto dell'investimento sulle emissioni di gas a effetto serra" e l'"Integrazione della componente ambientale e perseguimento delle finalità di sostenibilità previste nella Strategia Europa 2020": tra i **macro-criteri di selezione/valutazione** da utilizzare per analizzare i progetti che hanno superato la fase di ammissibilità, al fine di procedere alla classificazione delle proposte sulla base del punteggio assegnato e, dunque, per consentire l'allocazione delle risorse del POR a beneficio delle operazioni che hanno raggiunto i punteggi migliori, figura, unitamente alla qualità, all'efficacia potenziale e all'economicità, anche la *"sostenibilità ambientale"*, ovvero il perseguimento delle Strategie Europa 2020 e integrazione delle tematiche ambientali nelle proposte progettuali.

Sono, inoltre, previsti, criteri di premialità specifici allo scopo di "premiare" le proposte maggiormente qualificanti, fra cui si segnalano in particolare: l'eco-innovazione (Azioni 1.1.1, 3.5.1, 3.1.1, 4.1.1, 4.2.1) e il possesso di specifiche certificazioni/registrazioni ambientali per le imprese (Azioni 3.2.1, 3.1.1, 3.6.1, 4.2.1).

## Il rispetto dei principi trasversali nell'attuazione dei Programmi

Per quanto riguarda il **POR FESR** si ritiene di interesse segnalare che:

- Per l'Azione 3.2.1 tra le premialità previste dal bando per il finanziamento di Interventi di sostegno ad aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive, finalizzati alla mitigazione degli effetti delle transizioni industriali sugli individui e sulle imprese (aree di crisi non complesse) sono inseriti punteggi premiali per la sostenibilità ambientale (5 pt. su 100). È inoltre previsto un punteggio premiale per "incremento della resistenza sismica dello stabilimento sede di intervento (5 pt. su 100).
- Tutti gli interventi avviati a valere sulle Azioni 4.1.1 e 4.2.1 per definizione hanno effetti positivi in termini di sostenibilità ambientale perché riguardano rispettivamente interventi di efficientamento energetico degli edifici scolastici e di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazioni di fonti rinnovabili.
- Analogamente al punto che precede, le Azioni 6.5.2 e 6.6.1 hanno anch'esse effetti positivi in termini di sostenibilità ambientale perché sono volte a ridurre la frammentazione degli habitat e mantenere il collegamento ecologico e funzionale (6.5.2) e a tutelare e valorizzare le aree di attrazione naturale di rilevanza strategica (6.6.1).
- Forte può essere il contributo alla sostenibilità ambientale dell'Asse VII relativo allo Sviluppo urbano sostenibile, in parte attraverso azioni già avviate al 31.12.2018 quali

l'acquisto di mezzi di trasporto pubblico ecologici (Azione 4.6.2 finalizzata al rinnovo del materiale rotabile), stazioni di ricarica elettrica per auto private e piste ciclo-pedonali (Azione 4.6.4), installazione di sistemi controllo e quantificazione dei visitatori di risorse sia ambientali che culturali esistenti, riqualificazione di piste ciclabili e sistemazione di parchi urbani (Azione 6.7.1)

- Da ultimo, sembra di interesse segnalare come la Regione Abruzzo, attraverso il Dipartimento della Presidenza e Rapporti con l'Europa, Servizio Autorità di Gestione Unica POR FESR/FSE, Programmazione e Coordinamento Unitario, abbia voluto dare diffusione alle azioni del POR FESR in corso di attuazione che concorrono allo Sviluppo Sostenibile della Regione e, in particolare, le Strategie Urbane di Sviluppo Sostenibile (SUS) elaborate dalle città di L'Aquila, Pescara, Chieti e Teramo, nell'ambito dell'Asse VII, mediante l'organizzazione del convegno "Il POR FESR Abruzzo 2014-2020 per lo Sviluppo Sostenibile. L'Aquila, Chieti e Pescara: città sostenibili intelligenti e inclusive", del 22 maggio 2018 nella più ampia cornice del Festival dello Sviluppo Sostenibile Edizione 2018 promosso dall'ASviS (Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile).

Con riferimento al **POR FSE** sembra, invece, utile evidenziare che:

- Per l'Avviso Garanzia Over viene riconosciuta una priorità alle imprese che avranno aderito in modo avanzato alla Carta di Pescara, nella direzione dell'industria sostenibile. ("Qualora le risorse non fossero sufficienti per il finanziamento di tutte le candidature presentate nella stessa giornata si concede priorità alle domande presentate da imprese aderenti alla Carta di Pescara in modo avanzato.").
- L'avviso Pubblico FESR-FSE per il sostegno a Progetti di Ricerca Industriale, Sviluppo Sperimentale e Alta Formazione delle Imprese afferenti al Dominio "Scienze della Vita", individuato nella Strategia regionale di Specializzazione Intelligente RIS3 Abruzzo (su cui, però a valere sull'Asse III del FSE non è stato possibile finanziare alcun progetto, \specifica che "le attività devono contribuire al conseguimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e, pertanto, devono garantire il rispetto dei principi orizzontali come stabiliti agli artt. 7 e 8 del Reg. 1303/2013" (2 pt. su 100). Si prevede, inoltre, come criterio di premialità aggiuntivo a parità di punteggio anche il grado di adesione a livello avanzato alla Carta di Pescara.
- Fra gli ITS avviati sul territorio abruzzese grazie alle risorse dell'Asse III per lo sviluppo e la qualificazione del sistema di offerta tecnica e professionale regionale si segnala la presenza della Fondazione di partecipazione istituto tecnico superiore "Efficienza Energetica" con sede L'Aquila, presso cui sono stati attivati percorsi centrati sui principi di efficienza e a risparmio energetico.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda al link <http://www.itsenergia.org/>



### 3.4 Sintesi della riprogrammazione di agosto 2020

La proposta di programmazione del POR FESR 2014-2020 della Regione Abruzzo di agosto 2020 è principalmente finalizzata a fornire risposte alle conseguenze economiche provocate dall'attuale emergenza sanitaria COVID-19 attraverso le riallocazioni finanziarie recuperate da bandi che non hanno trovato riscontro da parte delle imprese, da economie che si sono generate e da progetti che, non avendo una tempistica di attuazione compatibile con il Programma, sono stati spostati dal Programma su altre fonti. L'AdG intende utilizzare tali risorse (derivanti principalmente dall'Asse I) attivando strumenti attuativi per far fronte a un'improvvisa carenza o addirittura indisponibilità di liquidità delle imprese abruzzesi, attraverso la concessione di aiuti sotto forma ad es. di sovvenzioni dirette, di garanzie, di prestiti, ecc. e attraverso l'utilizzo diretto degli strumenti finanziari. In particolare, si intende utilizzare gli strumenti individuati nella sezione 3 "Misure temporanee in materia di aiuti di Stato – 3.1 Aiuti di importo limitato" del quadro temporaneo adottato dalla Commissione europea il 19/03/2020 (C(2020)1863), e delle sue modifiche (C(2020) 2215 e C(2020) 3156 adottate rispettivamente il in data 03/04/2020 e in data 8/05/2020, per fornire liquidità alle imprese, anche in considerazione dei mancati fatturati o delle riduzioni dei fatturati nel periodo di chiusura o di riduzione dello svolgimento delle attività economiche.

Il Valutatore ha preso atto della scelta regionale di estendere questa opportunità a tutto il sistema produttivo piuttosto che indirizzarlo sui settori che hanno subito i maggiori impatti critici, in una logica di una maggiore efficacia e incisività dello strumento; inoltre, pur comprendendo l'esigenza della liquidità delle imprese e la necessità di dare risposta immediata ad un fattore particolarmente critico soprattutto per le imprese di piccola dimensione, si ricorda l'importanza strategica degli investimenti che rappresentano una priorità per il rilancio del sistema produttivo.

Infine per quanto riguarda la "Riallocazione finanziaria della Riserva di Efficacia" (art. 22 Reg. (UE) 1303/13) non raggiunta nell'ambito dell'Asse V e la riassegnazione della Riserva di efficacia all'Asse IV, il Valutatore condivide la scelta dell'AdG in quanto si tratta di interventi che impattano positivamente sull'ambiente, hanno ricadute sui bilanci pubblici (derivanti dai risparmi sulla bolletta conseguiti a seguito degli interventi di efficientamento energetico) e sull'occupazione (gli interventi generano lavoro alle imprese del settore dell'edilizia).

### 3.5 Considerazioni conclusive: suggerimenti e raccomandazioni

A prescindere dal diverso livello di avanzamento del POR FESR e del POR FSE 2014-2020 della Regione Abruzzo, ampiamente richiamato nei paragrafi 3.1 e 3.2 che precedono, si ritiene utile riprendere alcuni spunti di riflessione e suggerimenti già riportati nelle parti 1 e 2 relative alla valutazione dei due Programmi, integrandoli con gli esiti dell'attività valutativa trasversale ai due POR, relativa al rispetto dei principi orizzontali.

Per ciò che attiene **il processo di implementazione del POR FESR e del POR FSE 2014-2020** si ritiene utile in questa sede richiamare solo alcuni elementi che possono essere oggetto di suggerimenti trasversali ai due Programmi, rimandando alle parti 1 e 2 del Rapporto di valutazione per un'analisi più dettagliata. In particolare:

- **per entrambi i Programmi**, ci sono stati **alcuni interventi** che **hanno funzionato molto bene**, incontrando un notevole favore da parte dei beneficiari e/o dei destinatari finali. È il caso, per il POR FESR 2014-2020, delle opportunità offerte dalle iniziative degli Assi I, III (Azione 3.2.1) e IV (Azione 4.2.1), rispetto alle quali la risposta delle imprese è stata decisamente positiva e, in molti casi, superiore alle attese. Analogamente, per il POR FSE 2014-2020 iniziative come Garanzia Over e la Creazione di impresa sull'Asse I Occupazione o l'implementazione di un Catalogo regionale dell'offerta formativa per la qualificazione/riqualificazione professionale di persone disoccupate o il rafforzamento della filiera dell'istruzione tecnica e professionale regionale sull'Asse III hanno avuto un ottimo riscontro, così come l'iniziativa Abruzzo Include sull'Asse II.

Per contro, **l'implementazione di alcune misure si è, invece, rivelata più critica**: la risposta all'Azione 3.1.1 del POR FESR attuata in coerenza con le disposizioni statali sul Credito di imposta è stata sensibilmente inferiore alle aspettative, così come è accaduto nell'attuazione del POR FSE per gli interventi di politica attiva per lavoratori in CIGS finalizzati a sostenere la formazione e l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori in trattamento di integrazione salariale per evitarne la fuoriuscita definitiva dal mercato del lavoro.

Sembra, quindi, opportuno suggerire di **adottare, per il futuro, una maggiore concentrazione delle risorse sugli interventi più performanti e/o sui beneficiari/destinatari/settori che si sono dimostrati più ricettivi**, prestando attenzione ad **assicurare la necessaria continuità a tipologie di intervento che** nella prima parte dell'attuale programmazione **hanno ricevuto un forte riscontro da parte del territorio regionale**.

- Su entrambi i fondi, **gli interventi aventi come beneficiari soggetti con limitata esperienza nella gestione e rendicontazione di progetti cofinanziati dai fondi SIE hanno evidenziato maggiori difficoltà attuative**: è il caso degli Enti locali in risposta ai bandi pubblicati nell'ambito degli Assi IV, V, VI e VII del POR FESR, ma anche degli Ambiti Territoriali Sociali sull'Asse II e delle scuole sull'Asse III del POR FSE, dove le piccole dimensioni e la limitata presenza di risorse umane qualificate a disposizione hanno reso difficile reggere il carico amministrativo dei progetti. Per quanto riguarda il POR FESR, alcune perplessità sembrano essere superate: **l'Azione 4.1.1**, che nel 2018 aveva faticosamente certificato la spesa necessaria per il soddisfacimento del requisito del *performance framework*, nel corso del 2019 **è stata ritenuta essere l'Azione maggiormente performante sia dal punto di vista finanziario che per il raggiungimento dei risultati diretti** (riduzione della CO2) **e indiretti** (messa in sicurezza degli istituti scolastici interessati dagli interventi di promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche, oltre alla sensibilizzazione degli studenti e delle famiglie delle scuole interessate dagli interventi grazie all'iniziativa di monitoraggio dei risultati degli interventi).



Inoltre, nell'ambito del **percorso dell'attuazione delle Strategie Urbane Sostenibili**, la scelta dell'Amministrazione regionale di consentire agli Organismi Intermedi (OI) di disporre di un supporto costante grazie ad un'assistenza tecnica dedicata dovrebbe favorire l'implementazione delle azioni e consentire ai Comuni, che soffrono di carenze del personale, di poter essere protagonisti delle strategie di sviluppo delle proprie città. Per poter continuare a coinvolgere queste tipologie di soggetti sembra, dunque, **indispensabile nel futuro rendere più organiche e sistematiche alcune iniziative di sostegno già avviate nel corso della prima parte della programmazione**. È il caso delle azioni di accompagnamento e tutoraggio da parte dei Responsabili di Azione del POR FSE, anche mediante tavoli di confronto con gli Enti di Ambito e gli attuatori dei progetti avviati sull'Asse II o della scelta della Regione di nominare dei Commissari "ad Acta" per i Comuni non in grado di attuare gli interventi nei tempi compatibili con il Programma per il FESR (procedura che potrebbe essere attivata anche per gli interventi dell'Asse IX, che potranno incontrare le medesime problematiche)

- La riflessione precedente si lega, peraltro, all'**orizzonte della programmazione 2021-2027** in cui l'inclusione all'interno del Fondo Sociale Europeo "plus" anche del Fondo di aiuti europei agli indigenti, del programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) e del programma Salute, oltre al precedente FSE e Garanzia Giovani, amplia necessariamente il perimetro dei soggetti, rendendo quindi necessarie azioni preventive per poter assicurare una attuazione efficace dei Programmi.
- Nella prima fase della programmazione sono state già avviate alcune iniziative di integrazione tra FESR e FSE. La sperimentazione condotta attraverso l'Avviso pubblico per il sostegno a **Progetti di Ricerca Industriale, Sviluppo Sperimentale e Alta Formazione delle Imprese afferenti al Dominio "Scienze della Vita"**, individuato nella Strategia regionale di Specializzazione Intelligente RIS3, con risorse sia dall'Asse I del POR FESR 2014 2020 (5 milioni di euro a valere sull'Azione 1.1.1 e Azione 1.1.4) che dal POR FSE 2014 2020 (2,45 milioni di euro a valere sulle Azioni 10.4.2, 10.5.6 e 10.5.12) non ha avuto l'esito sperato: l'Avviso ha sortito un'unica candidatura che, tuttavia, non è stata ammessa a finanziamento per l'erronea compilazione della domanda. L'Autorità di Gestione ha pertanto deciso di non pubblicare un nuovo avviso, prevedendo una riallocazione delle risorse.

La seconda sperimentazione volta ad integrare le risorse del POR FESR con quelle del POR FSE attiene l'iniziativa **Garanzia Over del POR FSE**, finalizzata ad aumentare il tasso di occupazione incentivando le imprese che hanno intenzione di assumere, consentendo loro di sperimentare i potenziali dipendenti nei contesti produttivi e organizzativi attraverso lo strumento del tirocinio extracurriculare. Per il POR FESR l'avviso relativo all'**Azione 3.2.1** "Interventi di sostegno ad aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive - Area di crisi complessa Vibrata – Tronto – Piceno", dedicato al sostegno alla realizzazione di nuovi prodotti, al rafforzamento dei processi produttivi, alla riorganizzazione dei processi gestionali, organizzativi e al marketing delle imprese esistenti e di nuova costituzione ha previsto l'attribuzione di una premialità (10 punti su 100) per il mantenimento e/o l'incremento dell'occupazione. Alla luce delle analisi condotte<sup>6</sup>, **Garanzia Over si conferma come una misura strategica nel sostegno all'occupazione regionale**, che ha realmente contribuito ad aumentare il lavoro di carattere stabile sul territorio, nonostante un certo tasso di caduta rispetto alla quota iniziale di lavoratori ammessi all'incentivo. Tuttavia, il coordinamento tra le due Azioni – Garanzia Over del POR FSE e l'Azione 3.2.1 del POR FESR

<sup>6</sup> cfr. IRS, Nomisma, "Primo Rapporto Tematico: Da Garanzia Over a Garanzia Lavoro (marzo 2020).

– non sembra aver soddisfatto le aspettative iniziali perché solamente 16 imprese di quelle finanziate dall’Azione 3.2.1<sup>7</sup> hanno fatto ricorso a Garanzia Over. Si tratta comunque di esperienze che, soprattutto alla luce del periodo di programmazione 2021-2027, sarà importante **promuovere maggiormente, in una logica di attivazione di sinergie e connessioni tra FESR e FSE, per esempio inserendo la connessione tra le Azioni nei criteri di selezione delle operazioni, prevedendo cronoprogrammi coerenti tra le diverse iniziative e rafforzando le azioni di informazione e comunicazione.**

Infine, la **valutazione del rispetto dei principi orizzontali** nei due Programmi, volta a verificare se l’attuazione del POR FESR e del POR FSE 2014-2020 della Regione Abruzzo abbia finora tenuto adeguatamente conto dei principi trasversali, ha messo in luce alcuni elementi di rilievo. In primo luogo, nonostante il POR FSE si contraddistingua per un contributo diretto ai principi trasversali di pari opportunità di genere e non discriminazione (prioritariamente attraverso gli Assi I e II) e uno soltanto indiretto a quello dello sviluppo sostenibile e, in maniera speculare, il POR FESR si distingue per un contributo diretto a quest’ultimo e uno solo indiretto rispetto ai temi delle pari opportunità e non discriminazione, si denota una **positiva tendenza all’integrazione di tutti i principi trasversali all’interno dei criteri di selezione delle operazioni dei due Programmi**, da utilizzare per la valutazione dei progetti da ammettere al cofinanziamento dei POR per il periodo di programmazione 2014-2020. In particolare, anche all’interno del documento “Metodologia e criteri per la selezione delle operazioni del POR FESR 2014-2020” sono stati introdotti criteri di premialità riferiti alle pari opportunità di genere (Assi III, VI e VII) e alla disabilità (azioni a valere sugli Assi I, III, VI e VII), oltre a quelli più legati al principio dello sviluppo sostenibile. Rispetto a quest’ultimo, sembra invece di interesse sottolineare come entrambi i Programmi abbiano assunto come priorità trasversale la Carta di Pescara per l’industria sostenibile, prevedendo quindi forme di premialità o budget riservati alle imprese aderenti all’interno di avvisi e bandi per le Azioni dei due Programmi che hanno come beneficiari le imprese.

Nell’**attuazione dei programmi**, il rispetto del principio dello **sviluppo sostenibile** ha trovato applicazione nella prima parte della programmazione 2014-2020 mediante il riconoscimento di una priorità alle imprese aderenti alla Carta di Pescara – per l’Avviso Garanzia Over a valere sull’Asse Occupazione del POR FSE e il bando per il finanziamento di Interventi di sostegno ad aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive (Azione 3.2.1 del POR FESR) – oltre che a valere su quegli Assi del POR FESR che hanno, per loro natura, effetti positivi in termini di sostenibilità ambientale: è il caso degli interventi avviati nelle Azioni 4.1.1 e 4.2.1 riferite rispettivamente ad interventi di efficientamento energetico degli edifici scolastici e di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazioni di fonti rinnovabili, delle Azioni 6.5.2 e 6.6.1 volte rispettivamente a ridurre la frammentazione degli habitat e mantenere il collegamento ecologico e funzionale e a tutelare e valorizzare le aree di attrazione naturale di rilevanza strategica o, più in generale, dell’intero Asse VII relativo allo Sviluppo urbano sostenibile. Da ultimo, sembra utile segnalare come parte dell’offerta formativa cofinanziata dall’Asse III del POR FSE si attenti al tema della sostenibilità ambientale: in questo senso, di particolare rilievo la presenza, fra gli ITS avviati sul territorio abruzzese per lo sviluppo

---

<sup>7</sup> Rispetto ai 50 interventi di sostegno all’area di crisi complessa Vibrata – Tronto – Piceno, due imprese hanno utilizzato gli incentivi per l’Assunzione previsti da Garanzia Over per assumere a tempo indeterminato sei persone. Per le aree di crisi semplice, invece, 14 imprese (delle 154 finanziate) hanno utilizzato Garanzia Over per assumere 20 persone.

e la qualificazione del sistema di offerta tecnica e professionale regionale della Fondazione di partecipazione istituto tecnico superiore "Efficienza Energetica" con sede L'Aquila.

Il principio di **promozione della parità di genere** trova espressione attraverso le misure di conciliazione finanziate sulla priorità 8iv del POR FSE, ma anche attraverso l'introduzione di criteri di premialità volti al sostegno all'occupazione femminile, con l'obiettivo di cercare di ridurre il forte differenziale nei tassi di occupazione maschile e femminile che caratterizza l'Abruzzo, a valere su interventi avviati sull'Asse Occupazione del POR FSE ma anche in avvisi finanziati a valere sull'Azione 3.2.1 del POR FESR. Per quanto concerne, invece, le **pari opportunità per tutti e la non discriminazione** l'attenzione in questa prima fase dell'attuazione deve essere necessariamente rivolta agli interventi avviati (e su quelli in corsi di attivazione) sull'Asse Inclusion sociale, che hanno prestato una specifica attenzione proprio a sostenere l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti più vulnerabili.

## GLOSSARIO

AdA	= Autorità di Audit
AdC	= Autorità di Certificazione
AdG	= Autorità di Gestione
AP	= Accordo di Partenariato
FESR	= Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSE	= Fondo Sociale Europeo
POR	= Programma Operativo Regionale
SNAI	= Strategia Nazionale Aree Interne