

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

Luglio 2019

INDICE

PREMESSA	4
3 PRINCIPALI EVIDENZE DELLA VALUTAZIONE UNITARIA.....	6
3.1 La valutazione del POR FESR in sintesi.....	6
L'avanzamento procedurale.....	7
L'avanzamento finanziario	9
L'avanzamento fisico	10
3.2 La valutazione del POR FSE in sintesi.....	11
L'attualità del Programma a fronte dell'evoluzione del contesto regionale.....	11
L'avanzamento procedurale.....	12
L'avanzamento finanziario	14
L'avanzamento fisico	16
3.3 La valutazione dei principi orizzontali.....	17
Parità fra uomini e donne, pari opportunità per tutti e non discriminazione	17
Sviluppo sostenibile.....	21
3.4 La valutazione del sistema di monitoraggio e della <i>governance</i> dei POR	24
Presentazione della metodologia adottata.....	24
La valutazione del sistema di monitoraggio.....	24
La valutazione della <i>governance</i>	40
3.5 Considerazioni conclusive: suggerimenti e raccomandazioni	46

INDICE DELLE FIGURE

<i>Figura 4.1 – L’avanzamento procedurale delle Azioni del POR FESR</i>	7
<i>Figura 3.2 - Interventi di rafforzamento amministrativo attuati - PRA - Fase I</i>	41

INDICE DELLE TABELLE

<i>Tabella 3.1 – Le procedure attuative delle Azioni del POR FESR pubblicati</i>	8
<i>Tabella 3.2 – Sintesi finanziaria del POR per Asse</i>	9
<i>Tabella 3.3 – Il soddisfacimento dei target finanziari del performance framework al 31/12/2018</i>	10
<i>Tabella 3.4 – Il soddisfacimento dei target degli indicatori di output del performance framework al 31/12/2018</i>	10
<i>Tabella 3.5 – Le procedure attuative avviate sugli Assi del POR FSE</i>	13
<i>Tabella 3.6 – Sintesi finanziaria del POR per Asse</i>	14
<i>Tabella 3.7 – Il soddisfacimento dei target finanziari del performance framework al 31/12/2018</i>	16

PREMESSA

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

a) esaminare l'andamento delle variabili del contesto socio economico sulle quali la policy si è orientata e gli eventuali mutamenti di rilievo nelle priorità comunitarie, nazionali e regionali per contestualizzare l'analisi delle dinamiche attivate dai programmi rispetto alle tematiche di interesse strategico. Al riguardo, il valutatore ha identificato **quattro domande valutative** cui appare opportuno rispondere in questa fase:

- *Quali modificazioni ha subito il contesto socio-economico regionale durante il periodo di prima attuazione del PO?*
- *Alla luce di tali cambiamenti in che misura la strategia di intervento dei POR FESR e del POR FSE risulta ancora attuale?*
- *In che misura obiettivi e attività implementate nella prima fase di attuazione risultano rilevanti rispetto ai fabbisogni di intervento sottostanti alla Strategia individuata in fase di programmazione?*
- *Sono necessari dei correttivi che tengano conto delle mutate condizioni di contesto?*

b) 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?*

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

d) verificare la funzionalità e adeguatezza del sistema di monitoraggio e la governance alla luce dell'effettiva implementazione dei Programmi.

La **Parte 1** e il **Parte 2** intendono rispondere, per ciascuno dei due Programmi operativi, alle domande valutative riportate nel punto a) sopra riportato, a partire dall'analisi del contesto socio economico abruzzese in una logica di valutazione strategica, volta a verificare l'attualità del POR FESR e del POR FSE con riferimento puntuale agli Assi dei due Programmi operativi, dedicando, nel contempo, una specifica attenzione anche alle sfide poste dalla prossima programmazione comunitaria. Presentano, inoltre, 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 programmatoria e, in chiave strategica, l'effettivo raggiungimento dei risultati attesi (cfr. punto b) che precede).

Infine, 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 principali risultati delle attività di valutazione relative ai due Programmi (già esplicitate nelle parti 1 e 2 del Rapporto Annuale di Valutazione) e i risultati delle attività valutative trasversali ai due Programmi (la valutazione dei principi orizzontali e quella relativa al sistema di monitoraggio e governance dei POR), 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.

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 2018, 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 2018**, sebbene quando possibile la ricostruzione dello stato di avanzamento si estenda anche oltre il trimestre successivo.

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 il **numero di progetti:**
 - presentati;
 - ammessi a finanziamento;
 - finanziati;
 - (e, ove possibile) 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.

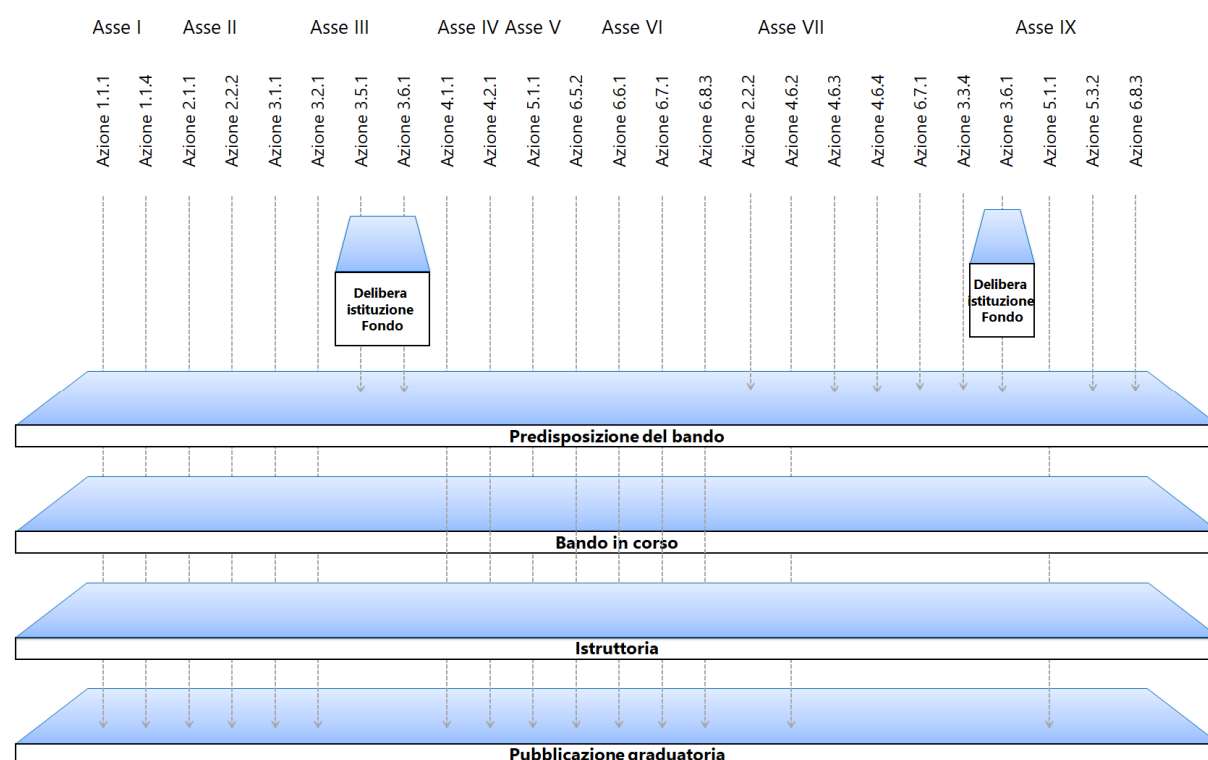
Infine, per quanto riguarda l'**analisi dell'avanzamento fisico** in questa fase la valutazione si è concentrata per ciascuna linea di intervento su il numero di progetti conclusi.

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 2018; 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 aprile 2019.

La **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** 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 2018 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 2018 solamente le Azioni 3.51 e 3.6.1 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 2018 si può esprimere una valutazione positiva. Come mostra la **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** 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 SAIM¹ (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>.

¹ 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 **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** riflette la capacità di impegno, di realizzazione, di avanzamento e di spesa dei diversi Assi. Al 31 dicembre 2018 è stato impegnato complessivamente il 61% 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	€ 30.228.607	€ 10.488.493	€ 10.488.493	67%	23%	35%	100%
II	€ 26.000.000	€ 24.099.681	€ 6.421.985	€ 6.421.985	93%	25%	27%	100%
III	€ 64.000.000	€ 43.434.531	€ 10.101.444	€ 10.081.892	68%	16%	23%	100%
IV	€ 23.000.000	€ 6.831.023	€ 3.475.822	€ 3.475.822	30%	15%	51%	100%
V	€ 25.000.000	€ 19.675.000	€ 1.807.716	€ 1.807.716	79%	7%	9%	100%
VI	€ 16.500.000	€ 11.234.329	€ 4.544.126	€ 4.282.639	68%	28%	40%	94%
VII	€ 23.000.000	€ 4.889.037	€ 2.865.540	€ 2.865.540	21%	12%	59%	100%
IX	€ 40.000.000	€ 20.400.000	€ 750.000	€ 750.000	51%	2%	4%	100%
POR	€ 262.500.000	€ 160.792.207	€ 40.455.127	€ 40.174.087	61%	15%	25%	99%

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2018.

Per quanto riguarda le risorse erogate ai beneficiari – i pagamenti – e la loro successiva certificazione da parte dell'Amministrazione regionale - le spese certificate – la **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** rappresenta graficamente il soddisfacimento dei target previsti in relazione agli indicatori finanziari del POR FESR per il *performance framework* al 31 dicembre 2018. Solamente l'Asse V non ha conseguito la riserva di efficacia, mentre gli altri Assi del programma, seppur con andamenti differenziati, hanno raggiunto il target prefissato.

Tabella 3.3 – Il soddisfacimento dei target finanziari del performance framework al 31/12/2018

Asse	Valori conseguiti al 31/12/2018	Target intermedio 2018	Rapporto % 2018	Conseguimento della riserva di efficacia
Asse I	10.488.493,3	11.322.718,0	92,6%	✓
Asse II	6.421.985,2	5.270.903,0	121,8%	✓
Asse III	10.081.892,3	11.177.260,0	90,2%	✓
Asse IV	3.475.822,3	4.062.722,0	85,6%	✓
Asse V	1.807.715,5	4.368.177,0	41,4%	✗
Asse VI	4.282.639,0	4.642.270,0	92,3%	✓
Asse VII	2.865.539,8	3.762.723,0	76,2%	✓
Asse IX	750.000,0	500.000,0	150,0%	✓

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2018.

L'avanzamento fisico

La riflessione sullo stato di avanzamento fisico esamina l'andamento del programma rispetto agli indicatori individuati dal programma nell'ambito del *performance framework*: per tutti gli Assi del programma il target prefissato rispetto ai diversi indicatori di output è stato raggiunto al 31 dicembre 2018.

Tabella 3.4 – Il soddisfacimento dei target degli indicatori di output del performance framework al 31/12/2018

Asse	Indicatore (definizione e unità di misura)	Valori conseguiti al 31/12/2018	Target intermedio 2018	Rapporto % 2018	Conseguimento della riserva di efficacia
Asse I	Numero di imprese che ricevono un sostegno(NUM) (*)	18,0	16,0	112,5%	✓
Asse II	Numero di unità abitative addizionali con accesso alla banda larga di almeno 30 Mbps (NUM)	40.944,0	6.490,0	630,9%	✓
Asse III	Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno(ETP)	13,0	13,0	100,0%	✓
Asse III	Numero di imprese che ricevono un sostegno(NUM)	118,0	110,0	107,3%	✓
Asse IV	Numero di imprese che ricevono un sostegno(NUM)	25,0	23,0	108,7%	✓
Asse V	Superficie totale dei suoli riabilitati(HA)	6,0	5,0	120,4%	✓
Asse VI	Superficie oggetto di intervento(MQ)	37.000,0	1.000,0	3700,0%	✓

Asse	Indicatore (definizione e unità di misura)	Valori conseguiti al 31/12/2018	Target intermedio 2018	Rapporto % 2018	Conseguimento della riserva di efficacia
Asse VI	Superficie degli habitat beneficiari di un intervento volto a raggiungere un migliore stato di conservazione(HA)	1.018,0	770,0	132,2%	✓
Asse VI	Operazioni avviate	2,0	1,0	200,0%	✓
Asse VI	Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno(NUM/A)	0,0	0,0	NC	NC
Asse VII	Unità beni acquistati(NUM)	8,0	8,0	100,0%	✓
Asse VII	Operazioni avviate	6,0	3,0	200,0%	✓
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)	0,0	0,0	NC	NC
Asse IX	Operazioni avviate	12,0	4,0	300,0%	✓
Asse IX	Superficie totale dei suoli riabilitati(HA)	0,0	0,0	NC	NC

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2018.

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 da un lato, in un'ottica strategica, sull'attualità delle scelte del POR FSE, dall'altro, in un'ottica prevalentemente (ma non esclusivamente) operativa, sullo stato di attuazione procedurale, finanziario e fisico dei primi quattro Assi prioritari del Programma. Sul secondo versante sono stati utilizzati quale fonte di informazione privilegiata i dati del sistema di monitoraggio al 31 dicembre 2018 utilizzati per la Relazione di Attuazione Annuale (RAA), le interviste in profondità effettuate con i Responsabili di Azione del POR FSE e la relazione sullo stato di attuazione del Piano Operativo 2018-2020 del FSE aggiornata a Maggio 2019, mentre per l'analisi del contesto si è fatto riferimento a dati di fonte statistica ufficiale, con particolare attenzione alla Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo dell'Istat.

L'attualità del Programma a fronte dell'evoluzione del contesto regionale

L'analisi del contesto socio-economico abruzzese ha messo in evidenza come la strategia di intervento del Programma risulti ancora attuale, dedicando un'attenzione particolare alla competitività del sistema produttivo segnato dalla crisi economica, attraverso un forte sostegno all'occupazione (per l'accesso, l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro e la riduzione del *gap* fra occupazione maschile e femminile).

Le dinamiche nelle principali variabili economiche sembrano confermare la validità delle scelte programmate in ambito POR FSE 2014-2020, stante il perdurare di elementi di debolezza strutturali per ciò che attiene all'occupazione e all'inclusione sociale, oltre che alla necessità di formazione e istruzione di risorse umane qualificate.

Sul versante dell'**occupazione**, focus prioritario dell'azione del POR FSE, non sono ancora stati raggiunti i target di Europa 2020 né quelli fissati a livello nazionale dal PNR e restano ancora problematici alcuni aspetti alla base delle scelte strategiche del Programma: la quota di soggetti con maggiori difficoltà di inserimento nel MdL si mantiene comunque su valori più elevati

del pre-crisi, da cui l'importanza di continuare a coinvolgere negli interventi del POR FSE disoccupati di lunga durata e soggetti svantaggiati per accrescerne l'occupabilità; il tasso di occupazione giovanile in Abruzzo, seppure in crescita, è ancora lontano dai livelli pre-crisi, quindi è necessario continuare a fornire supporto in questa direzione; permane un differenziale di genere più marcato in Abruzzo rispetto alla media italiana fra il tasso di occupazione femminile e quello maschile, che rende quanto mai opportuno individuare nel FSE un supporto alla parità di genere, attraverso il sostegno al lavoro dipendente e all'imprenditorialità femminile e misure di conciliazione.

Anche la strategia in materia di **inclusione sociale** risulta ancora coerente con un quadro regionale in cui, nonostante la regione si posizioni meglio rispetto al Mezzogiorno e alle regioni in transizione, dal 2013 si è assistito ad un aumento della percentuale di persone a rischio di povertà o esclusione sociale in Abruzzo maggiore che a livello medio nazionale e alla crescita della quota di persone che vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale.

In materia di **istruzione e formazione**, a fronte di una quota di laureati che, seppure in crescita costante, è ancora lontana dal target di Europa 2020, sembra ancora valida la strategia di perseguire l'innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente, così come quella di supportare l'accrescimento delle competenze della forza lavoro a fini di inserimento/reinserimento, stante una progressiva diminuzione della quota di adulti nella classe d'età 25-64 anni (occupati e non) che partecipano ad attività formative e di istruzione

Gli interventi avviati in questa prima fase della programmazione risultano coerenti con i fabbisogni attualmente espressi dal territorio, dedicando una specifica attenzione ai target più vulnerabili, a maggiore rischio di esclusione (giovani, donne, disoccupati di lunga durata, soggetti svantaggiati, ecc.).

Le evidenze dell'analisi hanno anche messo in luce alcuni **elementi cui prestare attenzione fino alla fine della programmazione 2014-2020**:

- La previsione di una fase economica recessiva, con impatti negativi sull'occupazione, che richiede di mantenere elevata l'attenzione sui target oggi più deboli nel mercato del lavoro.
- L'urgenza di rafforzare le misure di sostegno all'inclusione sociale fino a fine programmazione, a fronte di un peggioramento degli indicatori di rischio di povertà ed esclusione, mediante l'attivazione degli interventi previsti dal Piano Operativo 2018-2020 non ancora avviati, stanti i ritardi nell'attuazione.
- La necessità di monitorare attentamente l'efficacia della *governance* degli interventi gestiti da soggetti diversi dalla Regione (Comuni, Ambiti Distrettuali Sociali, ecc.), soprattutto con riferimento alle criticità incontrate sull'Asse II.

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 2018 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 31.12.2018 risultano avviate procedure attuative su tutte le priorità di investimento e

su tutti gli obiettivi specifici del Programma, ad eccezione dell'OS 9.7 sull'Asse II, con l'attivazione di 40 delle 53 schede intervento previste dal Piano Operativo 2018-2020 sui primi quattro Assi prioritari.

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 3 schede intervento, mentre sull'Asse II si rileva un avanzamento procedurale più modesto: alla stessa data, sono stati emanati dispositivi attuativi sugli obiettivi specifici 9.1 e 9.2 ma non sul 9.7 volto al rafforzamento dell'economia sociale, attivando 3 delle 9 schede Intervento previste dal Piano Operativo FSE Abruzzo 2018-2020. Sull'Asse III al 31 dicembre 2018 si registra un buon livello di avanzamento in termini di procedure attuative avviate, interessando 13 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, tutti attualmente in corso di realizzazione.

Ad accomunare tutti gli Assi prioritari del Programma è una quota molto limitata di interventi conclusi, coerentemente con 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 3.5 – 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	✓✓	✓✓	

Asse	Priorità	OS	Azione	Avvio delle procedure attuative	Concessione dei contributi	Conclusione degli interventi
			11.3.6	✓✓	✓✓	

Fonte: ns. elaborazione su sito POR FSE 2014-2020 Regione Abruzzo, dati di monitoraggio al 31/12/2018 e Relazione sullo Stato di attuazione del PO FSE – Maggio 2019

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 9.1 (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 2018 è stato complessivamente impegnato il 38% e pagato il 12%, con andamenti differenziati fra i diversi Assi. Si registra, infatti, una maggiore capacità di impegno per gli Assi III e IV e maggiori difficoltà di spesa per l'Asse II.

Tabella 3.6 – 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	€ 19.793.328	€ 8.459.802	€ 8.459.802	31%	13%	43%	100%
II	€ 32.775.724	€ 12.238.373	€ 1.877.069	€ 1.877.069	37%	6%	15%	100%
III	€ 35.625.786	€ 16.293.927	€ 4.882.585	€ 4.882.585	46%	14%	30%	100%
IV	€ 4.275.096	€ 3.296.018	€ 560.043	€ 560.043	77%	13%	17%	100%
POR	€ 136.803.026	€ 51.621.645	€ 15.779.498	€ 15.779.498	38%	12%	31%	100%

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2018.

Sembra comunque il caso di evidenziare che dal punto di vista dell'avanzamento finanziario (ma anche fisico e procedurale) del Programma si è registrata, nel corso del 2018, una **forte accelerazione**, resa possibile da un meccanismo virtuoso di confronto costante fra AdG e uffici competenti, oltre che con l'ANPAL e la Commissione, e dall'introduzione del monitoraggio rafforzato quale strumento di verifica costante dell'attuazione del POR FSE, anche attraverso continui aggiornamenti del Piano Operativo triennale (l'ultimo del 2018 è il terzo aggiornamento tecnico del Piano 2018-2020 del 28 dicembre 2018). Tale accelerazione ha reso possibile il **rispetto dei vincoli imposti dalla regola N+3** (con la certificazione alla CE al 31.12.2018 di spese pari a 14.359.847 euro, a fronte di un target di 12.803.294 euro) **e, ad eccezione dell'Asse II, il conseguimento degli obiettivi relativi alla riserva di performance**.

Con riferimento alla spesa certificata, infatti, solo l'Asse II non ha conseguito la riserva di efficacia fermandosi al 32% del target prefissato, mentre gli altri Assi del POR FSE, seppure con andamenti differenziati, hanno raggiunto gli obiettivi finanziari del *performance framework*: l'Asse I si attesta al 76% del target intermedio, l'Asse III all'82,3% e l'Asse IV all'85,3%.

Tabella 3.7 – Il soddisfacimento dei target finanziari del performance framework al 31/12/2018

Asse	Valori conseguiti al 31/12/2018	Target intermedio 2018	Rapporto % 2018	Conseguimento della riserva di efficacia
Asse I	8.459.801,92	11.127.013	76,0%	✓
Asse II	1.877.069	5.845.072	32,1%	✗
Asse III	4.882.585	5.930.854	82,3%	✓
Asse IV	560.043	656.289	85,3%	✓

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2018.

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**. Per tutti gli Assi del Programma il target prefissato per i diversi indicatori di output è stato raggiunto e superato, in alcuni casi in maniera rilevante, con l'unica eccezione per l'Asse III per l'indicatore CO05 "lavoratori, compresi i lavoratori autonomi", che al 31.12.2018 raggiunge comunque un valore superiore al valore di tolleranza dell'85%, con il coinvolgimento di 280 occupati a fronte dei 310 previsti, con un rapporto di conseguimento superiore al 90%.

Tabella 3. – Il soddisfacimento dei target degli indicatori di output del performance framework al 31/12/2018

Asse	Indicatore	Valori conseguiti al 31/12/2018	Target intermedio 2018	Rapporto % 2018	Conseguimento della riserva di efficacia
Asse I	CO01 Numero di disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	821	340	241,5	✓
	CO05 Numero di lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	707	580	121,9	✓
Asse II	CO15 Numero di migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate quali i Rom)	84	49	171,4	✓
	CO16 Numero di partecipanti con disabilità	161	60	268,3	✓
	CO17 Numero di altre persone svantaggiate	634	31	2045,2	✓
	CO20 Numero di progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizzazioni non governative	15	3	500,0	✓
Asse III	CO01 Numero di disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	944	425	222,1	✓
	CO05 Numero di lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	280	310	90,3	✓
	CO22 Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale	5	1	500,0	✓
Asse IV	CO22 Numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale	19	2	950,0	✓

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2018

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.

Parità fra uomini e donne, pari opportunità per tutti e non discriminazione

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 FSE²** da utilizzare per la selezione e la valutazione dei progetti da ammettere al cofinanziamento del Programma per il periodo di

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

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 per la selezione delle operazioni del POR FESR 2014-2020"**³, 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).

³ 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

- 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.

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 e 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.**⁴ 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 persegua 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

⁴ 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

(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 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.⁵

3.4 La valutazione del sistema di monitoraggio e della *governance* dei POR

Presentazione della metodologia adottata

La valutazione del sistema di monitoraggio e della *governance* dei POR si prefigge di analizzare la funzionalità e adeguatezza del sistema di monitoraggio e di esaminare la *governance* alla luce dell’effettiva implementazione del programma.

Nello specifico, il modello di valutazione del sistema di monitoraggio e della *governance* dei POR si basa sulla convinzione che l’implementazione di un programma – e quindi le realizzazioni ad essa riconducibili – siano influenzate da diversi fattori chiave cui appartengono tra gli altri, gli attori e il sistema di “supporti tecnici” quali il sistema di monitoraggio.

In questa fase dell’attuazione dei due POR, in cui l’attività di monitoraggio assume una rilevanza chiave non solo in funzione degli adempimenti regolamentari inerenti gli aspetti di sorveglianza, ma anche quale strumento trasversale alle attività di supporto alla programmazione, attuazione e valutazione dei programmi, la **valutazione del sistema di monitoraggio** si focalizza sui seguenti aspetti:

- A che punto è lo sviluppo del sistema di monitoraggio?
- Come sta funzionando il sistema e come interagisce con l’implementazione dei due POR?
- Come è percepito il sistema di monitoraggio dall’Amministrazione regionale?
- Come si può modificarne il funzionamento in modo che risulti più utile?

Con riferimento alla *governance* si è scelto di focalizzare l’attenzione sul Piano di Rafforzamento Amministrativo e sugli attori che possono rivestire un ruolo determinante nel successo dell’andamento dei POR: Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione, Autorità di Audit, Dipartimenti regionali coinvolti, partenariato.

L’analisi riportata nei paragrafi seguenti è stata realizzata attraverso l’analisi della documentazione rilevante e le interviste all’AdG, ad alcuni dei responsabili di Azione e dei Controlli del POR FESR 2014 2020 e del POR FESR 2014 2020.

La valutazione del sistema di monitoraggio

L’architettura del sistema di monitoraggio

In una *governance* multilivello diventa indispensabile, a garanzia dell’efficacia e della correttezza dell’attuazione, la definizione di regole certe e uniformi per tutti gli attori del sistema. Il Sistema di Gestione e Controllo, SI.GE.CO, è finalizzato a fornire uno strumento di riferimento

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

per l'adozione di procedure omogenee tra tutti i soggetti coinvolti, ai diversi livelli e nell'arco di tutta la programmazione, nella gestione, attuazione e controllo delle iniziative del POR.

Il Si.Ge.Co, che attualmente è unico per i due Programmi (FESR e FSE), in questa programmazione 2014-2020 è stato più volte modificato, e l'ultima versione è di novembre del 2018 e il Manuale delle procedure è di dicembre 2018.

In linea con l'art. 124 del Reg (UE) 1303/2013 e ss.mm.ii e con quanto descritto nell'All. 2 all'Accordo di Partenariato con l'Italia per il periodo 2014-2020 (AdP), il sistema di gestione e controllo del PO della Regione Abruzzo risponde all'esigenza di assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa europea e nazionale.

Pertanto, in continuità con il precedente periodo di programmazione e **nel rispetto del principio della separazione delle funzioni** di cui all'articolo 72, lettera b) del Reg. (UE) n. 1303/2013 e ss.mm.ii, al fine di garantire il corretto funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo del POR FSE e del POR FESR Abruzzo 2014-2020, sono state individuate tre Autorità: l'Autorità di Gestione (AdG), l'Autorità di Certificazione (AdC) e l'Autorità di Audit (AdA). In particolare:

- **l'Autorità di Gestione** è il Direttore pro tempore del Dipartimento della Presidenza e Rapporti con l'Europa;
- **l'Autorità di Certificazione** è il Dirigente pro tempore del Servizio Autorità di Certificazione collocato nel Dipartimento Risorse e Organizzazione;
- **l'Autorità di Audit** è il Dirigente pro tempore del Servizio "Autorità di Audit e Controllo Ispettivo Contabile".

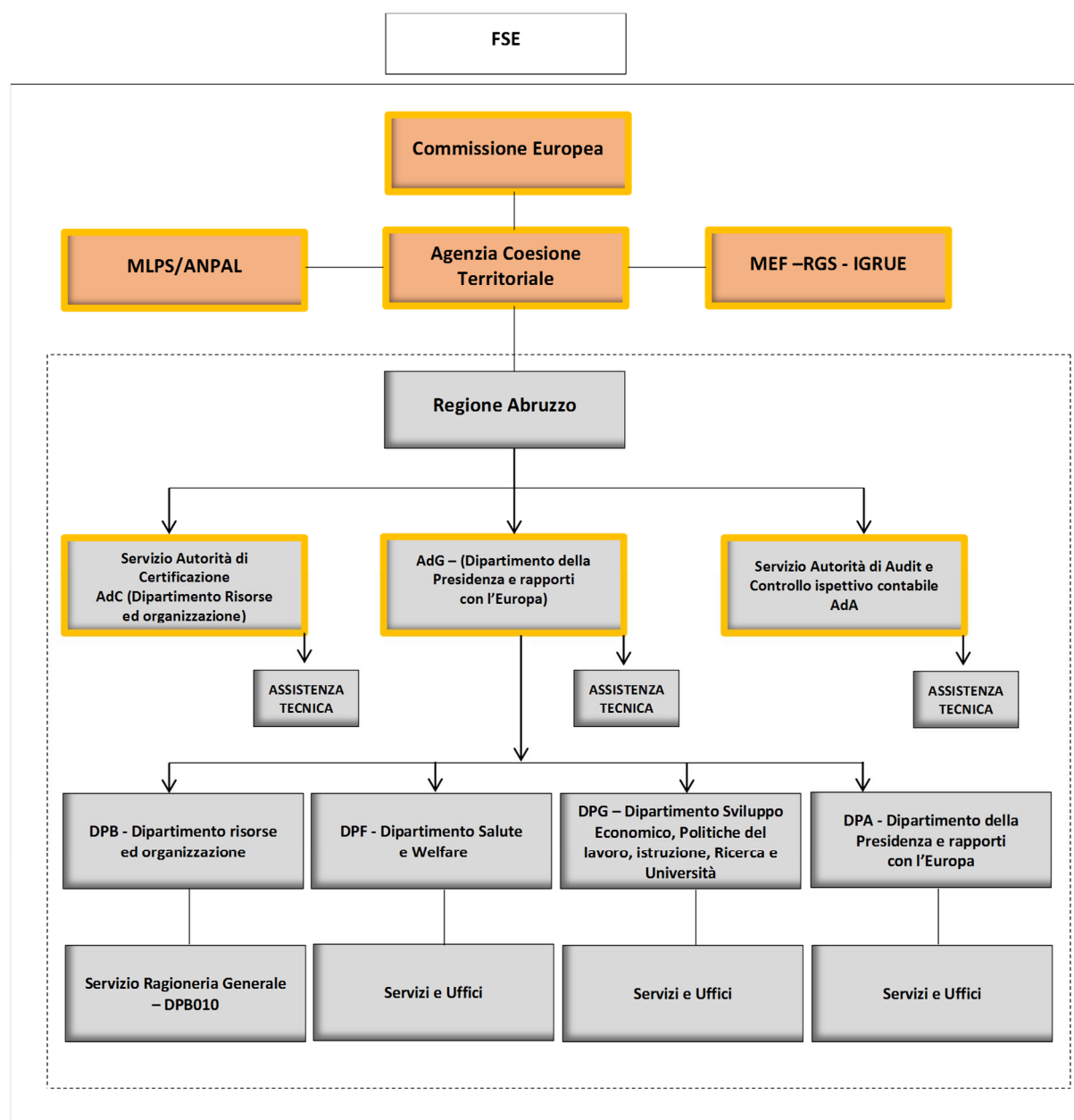
L'AdG e l'AdC sono poste in posizione di netta separazione gerarchica e funzionale tra loro, facendo capo a due Dipartimenti regionali distinti (DGR n. 67 e 66 del 13.02.2017, DGR n. 236 del 04.05.2017) e in posizione di netta separazione gerarchica e funzionale rispetto all'AdA la quale è collocata nel Servizio Autorità di Audit e Controllo Ispettivo Contabile, Servizio autonomo rispetto ai Dipartimenti regionali (DGR n. 658 del 20.10.2016 e s.m.i.).

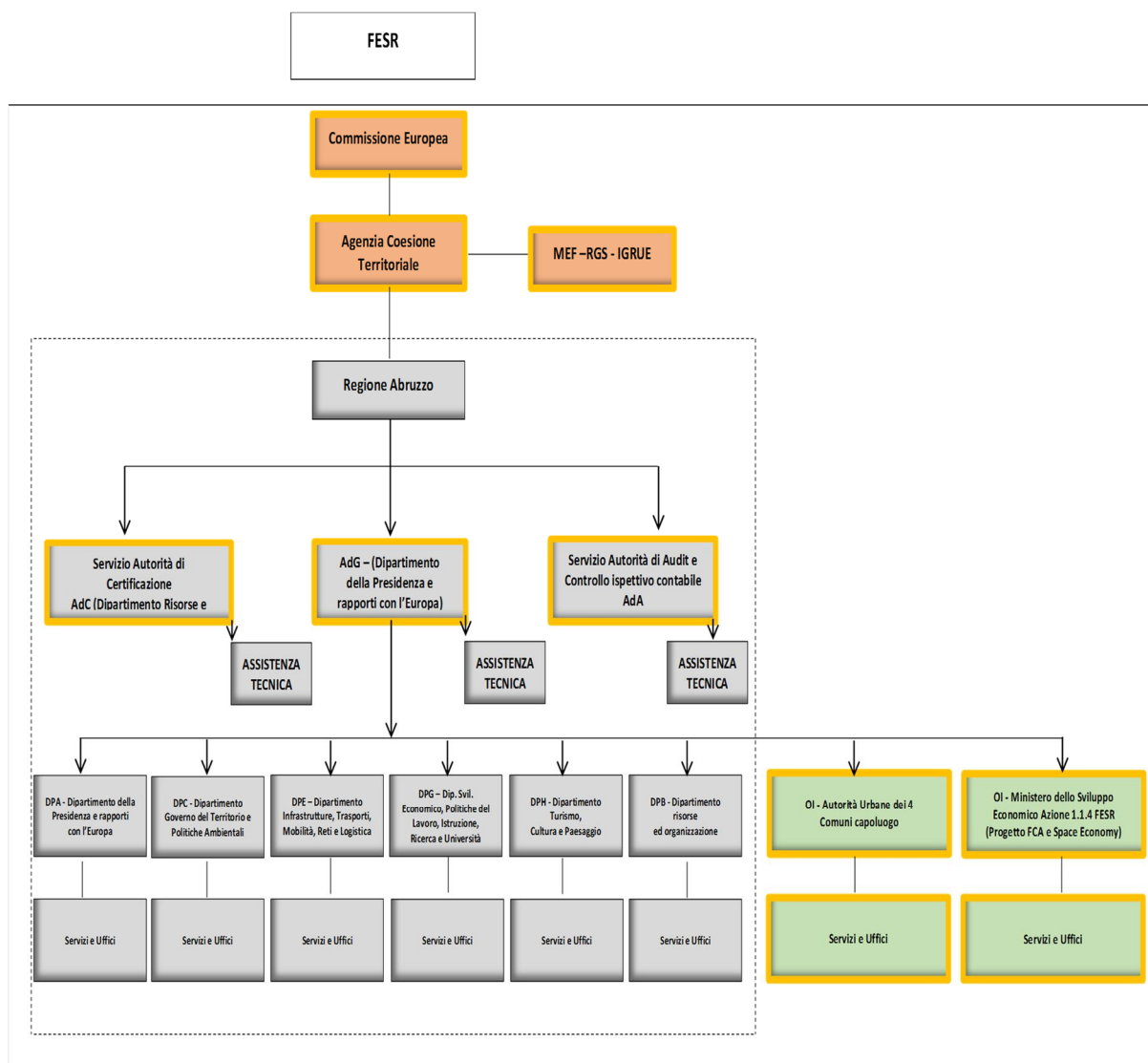
Il **sistema di gestione e controllo regionale**, in ottemperanza all'art. 123 paragrafo 8 del Reg(UE) n. 1303/2013 e ss.mm.ii, rientra nell'ambito di un sistema di programmazione europea più ampio per la cui corretta attuazione è stato istituito uno specifico presidio nazionale cui partecipano le Amministrazioni centrali di competenza. L'azione di vigilanza e coordinamento sul corretto ed efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo è svolta dal presidio nazionale attraverso le seguenti attività:

1. **verifica dello stato di attuazione degli interventi** sulla base delle rilevazioni del Sistema nazionale di monitoraggio unitario e controllo sul rispetto dei tempi di esecuzione dei singoli interventi e sui relativi risultati attesi e conseguiti, garantendo la tempestiva individuazione di eventuali criticità in fase di attuazione e la relativa modalità di risoluzione con ciò salvaguardando la realizzazione degli interventi medesimi;
2. **verifica delle situazioni relative alle decisioni della CE** di interruzione dei termini di pagamento e di sospensione dei pagamenti, analisi dei piani di azione per la risoluzione delle criticità, monitoraggio dei relativi risultati, e informazione tempestiva alla CE;
3. **offre eventuale supporto alle Amministrazioni titolari dei PO**, anche attraverso specifiche task-force per la definizione di precise ed efficaci modalità di governo dei processi, nonché di adeguate metodologie e strumenti di lavoro avanzati, anche con riferimento alle situazioni di interruzione dei termini di pagamento e di sospensione dei pagamenti;
4. **standardizza il processo di rilevazione dei dati** di programmazione e attuazione degli interventi attraverso il sistema unitario nazionale di monitoraggio;

5. **assicura adeguata informazione e pubblicità sulla politica di coesione** attraverso il rafforzamento della comunicazione verso la collettività di cittadini, imprese e partenariato economico e sociale;
6. **valuta l'impatto e l'efficacia dei programmi** e il grado di raggiungimento degli obiettivi e delle priorità strategiche.

L'organigramma sottostante rappresenta i rapporti organizzativi tra gli organismi partecipanti al sistema di gestione e di controllo a livello europeo, nazionale e regionale in relazione al **POR FSE** Abruzzo 2014-2020 e al **POR FESR** Abruzzo 2014-2020.





Di seguito si esamina la corrispondenza delle funzioni effettivamente assegnate alle diverse Autorità con quanto previsto nei regolamenti comunitari, e la loro attuazione, al fine di poter suggerire all'AdG, in una fase successiva, miglioramenti al Sistema di gestione e controllo. Le considerazioni riportate sono il risultato di interviste *dirette* con alcuni rappresentanti delle diverse Azioni del POR FESR 2014-2020 e del POR FSE 2014 e di analisi *desk* su diversi documenti ufficiali (Manuale dei sistemi di gestione e controllo, bandi, ecc.).

AUTORITÀ DI GESTIONE

L'Autorità di Gestione è posta, come precedentemente detto, in posizione di netta separazione gerarchica e funzionale dall'AdA e dall'AdC. L'AdG provvede alla semplificazione dell'azione amministrativa, alla riduzione dei costi di adempimento a carico dei beneficiari, ottimizza l'efficacia degli interventi finanziari e pone l'attenzione sulle opportunità di sviluppo organizzativo degli apparati coinvolti nella gestione. Il principio di buona e sana gestione amministrativa e finanziaria è pilastro fondamentale delle azioni dell'AdG.

Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 e ss.mm.ii, e successive modifiche e integrazioni delinea le funzioni previste di cui l'AdG garantisce l'espletamento.

Per quanto riguarda la gestione del programma operativo, in base all'art 125 del suddetto

Regolamento, l'Autorità di Gestione:

- assiste il comitato di sorveglianza e fornisce le informazioni necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti, con particolare attenzione ai progressi del programma operativo per il raggiungimento degli obiettivi finanziari, degli indicatori e dei target intermedi;
- elabora e presenta alla Commissione Europea, previa approvazione del Comitato di Sorveglianza, le relazioni di attuazione annuali e finali;
- rende disponibili agli organismi intermedi e ai beneficiari le informazioni per l'esecuzione dei loro compiti e per l'attuazione delle operazioni;
- istituisce un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascuna operazione, necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l'audit;
- garantisce, inoltre, che questi dati siano raccolti, inseriti e memorizzati nel Sistema informatico e che i dati sugli indicatori siano raccolti in base ai criteri previsti dai Regolamenti europei.

Nella selezione delle operazioni l'Autorità di Gestione:

- elabora e applica procedure e criteri di selezione: adeguati a garantire il contributo delle operazioni al conseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici; non discriminatori e trasparenti; che tengano conto dei principi generali presentati negli articoli 7 e 8 del Reg (UE) n. 1303/2013;
- garantisce che l'operazione selezionata rientri nell'ambito di applicazione del fondo e che possa essere attribuita a una categoria di operazione individuata nelle priorità dei Programmi Operativi;
- provvede a fornire al beneficiario un documento contenente le condizioni per il sostegno di ciascuna operazione (inclusi i requisiti specifici concernenti i prodotti o servizi da fornire, il piano finanziario, il termine per l'esecuzione, l'informazione, la comunicazione e la visibilità);
- si accerta che il beneficiario abbia la capacità amministrativa, finanziaria e operativa per soddisfare le condizioni richieste prima dell'approvazione dell'operazione;
- si accerta che, ove l'operazione sia cominciata prima della presentazione di una domanda di finanziamento all'autorità di gestione, sia stato osservato il diritto applicabile pertinente per l'operazione;
- garantisce che le operazioni selezionate per il sostegno dei fondi non includano attività che facevano parte di un'operazione che è stata o dovrebbe essere stata oggetto di una procedura di recupero a norma dell'articolo 71 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e ss.mm.ii, a seguito della rilocalizzazione di un'attività produttiva al di fuori dell'area interessata dal programma;
- stabilisce le categorie di operazione cui è attribuita la spesa relativa ad una specifica operazione.

Le operazioni finanziabili sono diverse e si differenziano in base alla responsabilità gestionale e in base alla tipologia di operazione da finanziare. Seguendo il primo criterio si hanno:

- operazioni a regia regionale: operazioni per cui il beneficiario non appartiene alla struttura amministrativa regionale. La gestione della fase attuativa di queste operazioni non compete all'Autorità di Gestione, ma al beneficiario che potrà servirsi di un soggetto terzo (soggetto attuatore) per l'esecuzione del servizio o dell'investimento;

- operazioni a titolarità regionale: operazioni in cui beneficiario è l'Amministrazione regionale stessa. Gli interventi sono attivati direttamente dall'AdG e dalle strutture che collaborano all'attuazione del POR.

Le operazioni vengono selezionate attraverso avviso pubblico, gara d'appalto (o procedure di appalto conformi al Codice degli appalti) o affidamento a soggetti in house. Per progetti da affidare in regime concessorio si fa ricorso ad avvisi pubblici seguendo i principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza, rispettando le norme sulla concorrenza e i principi europei sulla parità di trattamento, proporzionalità e mutuo riconoscimento. Le procedure di evidenza pubblica possono essere soddisfatte anche con la forma di "procedure accelerate a sportello" (valutazione di ammissibilità e predisposizione di graduatorie a scorrimento per l'assegnazione dei finanziamenti).

Di fondamentale importanza è garantire la massima trasparenza e accessibilità alle procedure. Per questo gli avvisi pubblici sono redatti seguendo i principi di: chiarezza e comprensibilità dei testi; chiarezza delle regole di accesso e disciplina del rapporto tra Regione e Beneficiario; adeguata pubblicità dell'avviso. Gli avvisi vengono pubblicati sui seguenti siti istituzionali: L'Abruzzo in Europa (che contiene il link al sito tematico del POR FSE 2014-2020); URP; Burat; OpenCoesione. L'Autorità di Gestione attraverso il servizio "Stampa", provvede a dare comunicazione della pubblicazione dell'Avviso attraverso la newsletter Bandi & Risorse ed Eurocultura. Pone, inoltre, in essere attività di comunicazione, informazione e assistenza preventive per ridurre i casi di esclusione per vizi formali e favorisce, ove ne ricorrano i presupposti, l'applicazione del principio del soccorso istruttorio.

Le domande di accesso al finanziamento seguono modalità di presentazione che prevedono procedure informatiche. La verifica di ricevibilità, sia sulle tempistiche che sulle modalità di invio, è svolta automaticamente dal Sistema Informativo Regionale (SIR).

La verifica di ammissibilità è attribuita ai servizi competenti e si basa sull'esame dei seguenti ambiti:

- conformità formale della candidatura;
- requisiti soggettivi del proponente;
- requisiti oggettivi del progetto.

Lo stesso servizio competente alla verifica predispone l'atto contenente l'elenco dei candidati ammessi e non ammessi e lo invia al Responsabile di Azione per la valutazione di merito. Il provvedimento di approvazione della graduatoria definitiva da parte del RdA le prenotazioni di impegno diventano impegni definitivi.

Le istanze ammesse alla valutazione di merito sono sottoposte a un'apposita Commissione nominata dal Direttore del Dipartimento Responsabile di Asse. Le istanze sono valutate in base a criteri approvati dal CdS: efficacia degli interventi; la qualità dei servizi/attività proposti; efficienza della spesa. Inoltre, possono essere stabiliti criteri di selezione premiali per identificare proposte più in linea con la strategia regionale.

La graduatoria riporta gli esiti: domande idonee e finanziabili con l'importo concesso; domande idonee ma non finanziabili per esaurimento risorse; domande non ammesse (con relative motivazioni).

Sulla gestione finanziaria e sul controllo del programma operativo, l'Autorità di Gestione:

- verifica la fornitura di prodotti e servizi cofinanziati, che le spese dichiarate dai beneficiari siano reali e conformi alle norme e al programma operativo, che i rimborsi, futuri o già avvenuti, rispettino le condizioni e le procedure previste;

- garantisce l'esistenza del sistema di contabilità separata e/o di una codificazione contabile adeguata da parte dei beneficiari coinvolti nell'attuazione di operazioni;
- istituisce misure antifrode che siano efficaci e proporzionate ai rischi individuati;
- stabilisce procedure per conservare in maniera adeguata i documenti relativi alle spese e agli audit richiesti per garantire una pista di controllo adeguata;
- prepara la dichiarazione di affidabilità di gestione e la sintesi annuale così come prevista all'articolo 63, paragrafo 5, lettere a) e b), e articolo 63, paragrafi 6 e 7 del Regolamento finanziario (UE) n. 1046/2018.

Le verifiche relative alla gestione finanziaria e al controllo del programma operativo comprendono diverse procedure che sono: verifiche amministrative, quelle cioè che riguardano ogni domanda di rimborso presentata dai beneficiari e/o verifiche in loco delle operazioni. Frequenza e portata delle verifiche sul luogo variano e sono proporzionali all'ammontare del sostegno pubblico e al livello di rischio individuato. Per quanto riguarda singole operazioni, invece, le verifiche in loco sono svolte a campione. I controlli sono effettuati sulla traccia di procedure scritte e check list scritte che sono raccolte negli Allegati del Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione del POR FSE Abruzzo 2014-2020, versione 6.0 - dicembre 2018⁶.

L'AdG monitora, inoltre, attraverso sistema informatico, l'avanzamento procedurale e finanziario delle operazioni. In particolare, le verifiche di gestione sono finalizzate a controllare:

- a) che le spese siano relative al periodo di ammissibilità e che siano state pagate;
- b) che le spese siano relative ad un'operazione approvata;
- c) la conformità con le condizioni del programma inclusa, se applicabile, la conformità con il tasso di cofinanziamento;
- d) la conformità con le norme di ammissibilità nazionali e dell'Unione;
- e) l'adeguatezza della documentazione giustificativa e l'esistenza di un'adeguata pista di controllo;
- f) per le opzioni di semplificazione dei costi: che le condizioni per i pagamenti siano completamente rispettate;
- g) la conformità con le norme degli Aiuti di Stato, lo sviluppo sostenibile, i requisiti di pari opportunità e di non discriminazione;
- h) per le operazioni in regime contrattuale: la conformità con le regole sugli appalti pubblici dell'Unione Europea, nazionali, di livello primario e secondario;
- i) il rispetto delle norme nazionali e dell'Unione sulla pubblicità;
- j) il progresso fisico di un'operazione misurato attraverso indicatori comuni e di realizzazione specifici di programma e indicatori di risultato e micro data;

⁶ Le check list presenti nel Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione del POR FSE Abruzzo 2014-2020, versione 6.0 - dicembre 2018 sono:

- Check List verifica ex-ante aiuti. Schede di controllo DGR 307/2017.
- Check I livello Validazione.
- Check List Procedura di selezione delle operazioni.
- Check List Verifica autodichiarazioni rese ai sensi del DPR 445_2000.
- Check list richiesta di attivazione del controllo di I° livello.
- Check List per le verifiche amministrative (Concessorio non in Regime di Aiuti).
- Check List per le verifiche amministrative (Regime di Aiuti).
- Check List per le verifiche amministrative (Appalti).
- Check List per le verifiche in loco (Concessorio).
- Check List per le verifiche in loco (Appalti).

- k) la fornitura dei prodotti/servizi in piena conformità con i termini e le condizioni dell'accordo ogni singola forma di sostegno.

Per garantire il rispetto del principio di separazione delle funzioni, ai sensi art. 72, par. b, Reg (UE)1303/2013 e ss.mm.ii), il personale che svolge le verifiche previste dall'art. 125, par. 5 del Reg. (UE) n. 1303/2013 e ss.mm.ii), non è coinvolto in audit di sistema o in operazioni svolte sotto la responsabilità dell'AdA e viceversa. Fermo restando il principio della separazione delle funzioni, è garantito lo scambio di informazioni tra le AdG, AdC e AdA, principalmente attraverso il sistema informatico (SISPREG), utile sia per le analisi del rischio condotte annualmente dall'AdG che per la strategia di audit.

Un caso specifico è quello in cui la Regione risulti essere anche un beneficiario nell'ambito dei programmi operativi. In questo caso, per continuare a garantire la separazione delle funzioni, le verifiche sono svolte dal servizio "Vigilanza e Controllo" (DPG012) per quanto riguarda il POR FSE e dal servizio "Controllo FESR e FAS/FSC" (DPG016) per quanto riguarda il POR FESR, collocati entrambe nel Dipartimento Sviluppo Economico, Politiche del Lavoro, dell'Istruzione, della Ricerca e dell'Università.

L'Autorità di Gestione dovendo garantire la legalità e la regolarità delle operazioni finanziate usa procedure e strumenti idonei per svolgere le proprie funzioni. In particolare utilizza:

- **strumenti di pianificazione e procedure standard;**
- procedure di **quality review** rispetto alle attività svolte dalle strutture regionali nel campo dell'attuazione e del controllo;
- **codificazioni contabili adeguate** per ogni transazione relativa a un intervento nel caso in cui sia anche un beneficiario nell'ambito del programma operativo;
- procedure di **archiviazione per i documenti** di operazioni gestionali che siano adeguate per assicurare la tracciabilità di iter e la reperibilità degli atti;
- **procedure telematiche** nei rapporti con i beneficiari che assicurano un'informativa completa sulle opportunità offerte dai fondi e sulle procedure di gestione e controllo previste;
- un efficace **sistema di controllo di gestione** (I livello) per garantire legalità, regolarità e ammissibilità delle operazioni finanziate;
- misure specifiche per **prevenire le irregolarità** e procedure stabilite per il recupero di risorse indebitamente versate ai beneficiari (d'intesa con l'Autorità di certificazione);
- standard di **trasparenza** necessari per massimizzare la visibilità degli interventi;
- comunicazioni con il Responsabile del Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Abruzzo (PRA) sulle informazioni contenute nella pista di controllo.

Seguendo i principi generali dei sistemi di gestione e controllo dettati dall'art. 72 del Reg.(UE)1303/2013 e ss.mm.ii, l'Autorità di Gestione definisce le procedure gestionali e di controllo di tutte le attività da porre in essere per avviare, eseguire e concludere le operazioni nell'ambito del Programma. Tutto il percorso e gli apporti dei vari soggetti nelle singole fasi di attività, comprese le funzioni di controllo ai vari livelli di responsabilità, viene rappresentata mediante Piste di controllo. Le piste di controllo devono obbligatoriamente essere compilate per singola operazione sia nella parte generale che nella parte denominata dossier di progetto. Le piste di controllo, derivanti da quelle elaborate nel precedente periodo di programmazione, vengono definite a livello di PO in funzione della: tipologia di operazioni; titolarità della responsabilità gestionale. Ogni RdA approva la Pista di Controllo che sarà utilizzata per la specifica Azione nella Determinazione di approvazione dell'Avviso/Bando (per la selezione delle operazioni) o nella determina a contrarre (per le operazioni a titolarità regionale).

AUTORITA' DI CERTIFICAZIONE

La Giunta Regionale con DGR n. 66 del 13 febbraio 2017 ha attribuito le funzioni di Autorità di Certificazione al Servizio Autorità di Certificazione e con successiva DGR n. 236 del 04 maggio 2017 ha individuato quale Autorità di Certificazione, il dirigente del Servizio "Autorità di Certificazione" della Giunta Regionale per lo svolgimento delle funzioni previste dal Regolamento (UE) n. 1303/2013. La Giunta Regionale ha designato quale Autorità di Certificazione del Programma Operativo FESR 2014-2020 e del Programma Operativo FSE 2014-2020, il dirigente pro-tempore del Servizio "Autorità di Certificazione", incardinato nel Dipartimento Risorse e Organizzazione.

L'AdC ha lo status di Organismo Pubblico Regionale, è individuata nell'ambito della struttura organizzativa della Giunta Regionale d'Abruzzo, indipendente rispetto all'AdG e in separata da un punto di vista gerarchico e funzionale dall'Autorità di Audit.

L'AdC ha i compiti di:

- elaborare e trasmettere alla Commissione le domande di pagamento e certificare che queste provengano da sistemi di contabilità affidabili, siano basate su documenti giustificativi verificabili e siano state oggetto di verifiche da parte dell'AdG;
- preparare i bilanci;
- certificare la completezza, esattezza e veridicità dei bilanci; certificare che le spese siano conformi al diritto applicabile e che siano state sostenute in rapporto ad operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e nel rispetto del diritto applicabile;
- garantire l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati contabili per ciascuna operazione, che gestisca tutti i dati necessari per la preparazione delle domande di pagamento e dei bilanci, compresi i dati degli importi recuperabili, recuperati e ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a favore di un'operazione o di un programma operativo;
- garantire, ai fini della preparazione e della presentazione delle domande di pagamento, di aver ricevuto informazioni adeguate dall'autorità di gestione in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese;
- tenere conto, nel preparare e presentare le domande di pagamento, dei risultati di tutte le attività di audit svolte dall'autorità di audit;
- mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione e del corrispondente contributo pubblico versato ai beneficiari;
- tenere una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio dell'Unione prima della chiusura del programma operativo detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva.

L'adempimento delle funzioni è conseguito attraverso l'utilizzo del Manuale delle procedure e delle check list adottate con Determinazione dirigenziale e pubblicate sul sito della Regione Abruzzo nell'area dedicata.

La gestione delle domande di pagamento alla Commissione Europea risponde al sistema dei conti e al periodo contabile (1 luglio – 30 giugno) e si articola in diversi momenti:

⁷ Secondo l'articolo 126 del Regolamento (UE) N. 1303/2013.

- Ricezione della **dichiarazione periodica** delle spese predisposta dall'AdG;
- **Verifiche sulla correttezza e fondatezza della spesa.** Verifiche che hanno l'obiettivo di assicurare che le dichiarazioni di spesa trasmesse dall'AdG provengano da sistemi di contabilità affidabili, che le spese siano basate su documenti giustificativi verificabili e che siano state oggetto di verifiche da parte dell'AdG;
- **Verifiche a campione delle operazioni** su base documentale: verifiche svolte presso le strutture regionali sulla documentazione giustificativa riguardante le operazioni che sono oggetto della dichiarazione di spesa da parte dell'AdG;
- Predisposizione della **certificazione di spesa** e trasmissione delle **domande di pagamento.** Una volta terminati i controlli, infatti, l'Autorità di Certificazione predispone la certificazione di spesa e la domanda di pagamento, trasmettendo i dati alla Commissione;
- **Chiusura del programma e domanda di saldo finale.** È l'Autorità di Certificazione che predispone e trasmette i documenti per la domanda di saldo per ciascun programma.

Le procedure in essere per la preparazione dei Conti annuali sono descritte nel "Manuale delle Procedure dell'Autorità di Certificazione"⁸. I Conti sono trasmessi alla Commissione europea entro il 15 febbraio dell'anno successivo alla chiusura del periodo contabile di riferimento, seguendo il principio della separazione delle funzioni, la preparazione dei diversi elementi è così divisa: conti all'Autorità di Certificazione; dichiarazione di gestione e riepilogo annuale all'Autorità di Gestione; il parere di audit e la relazione annuale di controllo all'Autorità di Audit.

L'Autorità di Certificazione si dota di una propria Pista di Controllo necessaria per garantire la conservazione dei dati contabili in formato elettronico. La **pista di controllo**, regolamentata dall'art. 25 del Regolamento (UE) n. 480/2014, deve rendere possibile: la verifica dell'applicazione dei criteri stabiliti per la selezione dal comitato di sorveglianza del programma operativo; della riconciliazione tra gli importi certificati alla Commissione, i documenti contabili dettagliati e i documenti giustificativi (conservati dalle Autorità di Certificazione e di Gestione, dagli organismi intermedi e dai beneficiari) anche per quanto riguarda le sovvenzioni e l'assistenza rimborsabile; la convalida dei costi diretti ammissibili; la verifica del pagamento del contributo pubblico al beneficiario; comprendere le specifiche tecniche, il piano di finanziamento, le informazioni sulle verifiche di gestione, gli strumenti finanziari e i documenti giustificativi. La pista di controllo, infine, riguarda anche: le domande di pagamento e i conti annuali.

Per la trasmissione dei dati finanziari e delle previsioni di spesa, l'Autorità di Certificazione tiene conto dei dati inseriti e validati dall'Autorità di Gestione, dati quindi che hanno già superato le verifiche di coerenza sia rispetto al piano finanziario che ai vincoli imposti dal disimpegno automatico.

L'Autorità di Certificazione verifica la correttezza e la fondatezza della spesa documentale sulle operazioni e sui conti annuali.

Coerentemente con l'art. 126, par. 1 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, l'AdC svolge quindi:

- Verifiche di ricevibilità/ammissibilità sui contenuti della dichiarazione di spesa dell'Au-

⁸ Check list presenti nel "Manuale delle Procedure dell'Autorità di Certificazione":

- Check list di controllo sulla correttezza e fondatezza della spesa.
- Check list verifiche a campione su base documentale e relativo verbale.
- Check list verifiche sui conti annuali.

torità di Gestione per accertare la completezza e la conformità dei documenti in particolare:

- Verifiche sul sistema contabile adottato dall'AdG, sistema che deve essere adeguato e affidabile e sul fatto che le dichiarazioni di spesa siano supportate da documenti giustificativi;
- L'adozione di adeguate check list per i controlli da parte dell'AdG;
- Verifiche per assicurarsi che l'AdG abbia: effettuato il controllo sulla documentazione contabile, provveduto a effettuare i controlli campionari in loco, trasmesso la richiesta di certificazione della spesa e la dichiarazione di spesa;
- Controlli sui dati di spesa ammissibile per essere sicuri che coincidano con quelli delle Attestazioni di spesa dei RdA/RdAG e dalle check list di controllo di primo livello e con i dati riportati nella Dichiarazione di spesa inviata oltre che coerenti con le informazioni registrate nel sistema di registrazione e conservazione informatizzata;
- Verifiche sulla provenienza e affidabilità delle spese.
- Verifiche sulla provenienza e affidabilità delle spese.
- Verifiche di regolarità e legittimità delle spese certificate all'Unione Europea. L'AdC verifica: che la spesa sia sostenuta nel periodo e nelle categorie ammissibili; che il contributo sia correttamente quantificato e che abbia rispettato i termini riguardanti i tempi di pagamento; che le spese rendicontate, ammissibili ed erogate siano rilevabili nel Sistema informatico dedicato.

Per quanto riguarda le verifiche di correttezza e fondatezza delle spese l'AdC estrae un campione di operazioni di importo che sia almeno il 5% della spesa dichiarata dall'Autorità di Gestione.

L'Autorità di Certificazione segue un cronoprogramma annuale che prevede:

- entro il 30 agosto la messa a disposizione delle altre due Autorità le prime risultanze dei Conti dell'anno contabile precedente;
- entro il 15 settembre l'AdC riceve dall'AdG la versione provvisoria della Relazione annuale di sintesi con gli esiti dei controlli di primo livello e la versione provvisoria della Dichiarazione di affidabilità di gestione;
- entro il 10 dicembre l'AdC riceve copia dei provvedimenti rilevanti per i Conti;
- entro il 15 dicembre l'Autorità di Certificazione riceve la versione provvisoria della Relazione annuale di sintesi e della Dichiarazione di affidabilità di gestione con gli esiti dei controlli di II livello e delle verifiche in loco;
- entro il 30 dicembre l'AdC riceve dall'AdA la versione provvisoria della Relazione annuale di controllo;
- entro il 10 gennaio l'AdC riceve la versione provvisoria della Relazione annuale di sintesi e la Dichiarazione di affidabilità aggiornate secondo la Relazione di Controllo provvisoria; presenta alle altre due autorità la versione provvisoria dei Conti redatti;
- entro il 25 gennaio riceve dall'Autorità di Audit la comunicazione delle osservazioni sulla Relazione annuale di sintesi dell'AdG e la comunicazione degli esiti delle verifiche aggiuntive;
- entro il 31 gennaio riceve la versione definitiva della Relazione annuale di sintesi e la Dichiarazione di affidabilità e di gestione;

- entro il 5 febbraio di ciascun anno, l'AdC riceve la versione definitiva della Relazione annuale di controllo prodotta dall'AdA.

AUTORITA' DI AUDIT

L'Autorità di Audit è individuata presso la Giunta Regionale d'Abruzzo e opera in autonomia funzionale e gerarchica. Effettua i controlli e le certificazioni delle attività cofinanziate con le risorse dell'Unione Europea per i programmi di iniziativa comunitaria.

L'Autorità di Audit:

- garantisce lo svolgimento dell'attività di audit sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del PO. I controlli si basano su un campione rappresentativo estratto seguendo il metodo del campionamento statistico;
- assicurare che il lavoro di audit tenga conto degli standard internazionali;
- provvedere all'aggiornamento della strategia fino al 2024;
- preparare un parere di audit;
- preparare una relazione di controllo in cui siano evidenziate le principali risultanze delle attività di audit.

L'art. 127 del Reg. (UE) n. 1303/2013, stabilisce che l'Autorità di Audit garantisce lo svolgimento di attività di audit sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo (SIGECO) e su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate. Lo strumento indispensabile per una corretta pianificazione delle attività di audit è rappresentato "dall'analisi e valutazione dei rischi". La Strategia di audit illustra la connessione tra i risultati della valutazione dei rischi e la pianificazione dell'attività audit di sistema.

Per elaborare la valutazione del rischio l'Autorità di Audit ha adottato la metodologia nazionale elaborata dall'IGRUE, una metodologia che prevede le attività di:

- ricerca e analisi della documentazione utile e necessaria per la valutazione del rischio;
- comprensione del contesto in cui si opera;
- analisi del Sistema di gestione e controllo, dei processi significativi e dei modi di gestione del rischio;
- individuazione dei fattori di rischio;
- analisi del livello di rischio associato ai singoli fattori di rischio;
- giudizio sull'adeguatezza dei controlli posti in essere per mitigare i rischi;
- pianificazione dell'attività di audit.

L'analisi svolta dall'Autorità di Audit mira ad acquisire e aggiornare la comprensione del funzionamento degli organismi che sono sottoposti al controllo, questo per trovare e valutare i possibili rischi. Inoltre lo studio dell'Autorità punta a stabilire e svolgere quelle procedure di revisione che possano essere di risposta ai rischi identificati. Dopo questo primo studio preparatore l'AdA passa all'analisi del Sistema di Gestione e Controllo che guarda con particolare attenzione all'organizzazione, alle procedure e ai controlli portati avanti dall'AdG, dall'AdC e dagli Organismi intermedi.

I fattori di rischio intrinseci presi in considerazione sono: importo dei bilanci; complessità della struttura organizzativa; complessità delle norme e delle procedure; varietà delle operazioni complesse; beneficiari a rischio; insufficienza di personale o mancanza di competenze. L'AdA,

però, considera anche fattori di rischio di controllo utilizzando in primis gli esiti delle verifiche svolte durante le procedure di designazione.

Il grado di funzionamento del sistema di gestione e controllo è valutato secondo 4 categorie che sono: rischio basso; rischio medio basso; rischio medio alto; rischio alto.

Nell'analisi di rischio è inclusa la verifica di cambiamenti del sistema di gestione e controllo rispetto a quanto presente nella Descrizione del Sistema di gestione e controllo. Successivamente l'analisi dei rischi viene calata sull'analisi dei processi di Gestione e Controllo.

L'Autorità di Audit usa strumenti di indagine come le visite in loco che permettono di osservare direttamente lo svolgimento delle attività in questione, le interviste mirate fondamentali per avere un dettaglio maggiore e ottenere chiarimenti, i test dei processi e la verifica delle piste di controllo che deve monitorare la correttezza, la regolarità e l'ammissibilità delle spese. L'analisi delle piste di controllo punta non solo a verificare l'attendibilità di queste, ma anche a esprimere un giudizio in merito ai rischi e ai controlli presenti.

L'analisi sul contesto e sul Sistema di gestione individua sia i rischi intrinseci che quelli di controllo. Queste due tipologie di rischio devono essere valutate in modo del tutto indipendente l'uno dall'altro, al fine di valutarli il più possibile in maniera analitica e precisa. Il rischio intrinseco viene misurato in termini di impatto sul raggiungimento degli obiettivi e anche in termini di probabilità del rischio stesso. Per quanto riguarda, invece, il rischio intrinseco si utilizzano i fattori di rischio intrinseco previsti dalla metodologia nazionale. Una volta determinato il punteggio del rischio intrinseco e del rischio di controllo si ottiene il "Risk Score" per ciascun soggetto o ambito presi in oggetto nella valutazione.

L'Autorità di Audit utilizza un approccio metodologico che è in linea con gli standard internazionali e vuole:

- 1) attivare di un sistema di controllo che sia riproducibile e stabile con l'obiettivo di favorire la standardizzazione delle procedure;
- 2) garantire che le attività di audit siano svolte per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del Programma Operativo;
- 3) garantire che le altre due Autorità mantengano i requisiti di designazione previsti dal Regolamento (UE) n. 1303/2013;
- 4) favorire il miglioramento dei sistemi di gestione e controllo;
- 5) garantire l'adeguatezza del campione di operazioni su cui vengono svolte le attività di audit.

Proprio tenendo conto di questi obiettivi la metodologia scelta assicura che siano assoggettati ad audit gli organismi principali coinvolti nell'attuazione del PO e che le attività siano attuate in modo uniforme sull'intero periodo che va dal 2014 al 2020. Una particolare attenzione viene inoltre posta sulla tematica delle segnalazioni di controllo e sull'analisi delle azioni correttive (follow up dei controlli).

Gli obiettivi dell'Autorità di Audit prevedono le seguenti azioni:

- a) pianificazione dell'attività di controllo;
- b) analisi dei rischi;
- c) svolgimento dell'audit di sistema;
- d) test di conformità;
- e) valutazione di affidabilità del sistema;
- f) campionamento;

- g) svolgimento dell'audit sul campione delle operazioni;
- h) svolgimento dell'audit dei conti;
- i) Gestione dati e reportistica;
- j) monitoraggio, procedure di *follow up* e misure correttive.

Annualmente l'AdA deve presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo e formulare un parere sul sistema di controllo. Tale relazione, unitamente al parere, deve essere presentata ai competenti Servizi della Commissione Europea entro il 15 febbraio di ogni anno. Per la corretta elaborazione della Relazione annuale di controllo vengono: eseguiti degli audit di sistema; eseguite delle attività di campionamento rispettando il requisito minimo del 5% delle operazioni e il 10% delle spese; eseguiti degli audit sulle operazioni.

Il Parere di Audit accerta che i conti forniscano un quadro fedele e che le spese per cui è stato chiesto il rimborso alla Commissione europea siano legali e regolari. L'accertamento riguarda anche i sistemi di controllo istituiti su cui ci si accerta che funzionino correttamente. Infine il Parere riferisce se le attività di audit confutino ciò che è contenuto nella Dichiarazione di affidabilità di gestione dell'Autorità di Gestione.

Ai fini della valutazione operativa del Sistema di gestione e controllo, si pone le seguenti domande valutative:

- A che punto è lo sviluppo del sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co) e di monitoraggio (SISPREG)?
- Come sta funzionando il sistema di gestione e controllo e come interagisce con l'implementazione dei due POR?
- Come sono percepiti il Si.Ge.Co e il SISPREG dall'Amministrazione regionale?
- Come si può modificarne il funzionamento in modo che risulti più utile?

Nella "Sintesi Annuale per il periodo contabile dal 1 luglio 2017 al 30 giugno 2018", presentata il 12 febbraio del 2019 sono riportati **gli esiti delle attività degli audit dei sistemi e del Si.Ge.Co. messo in atto per i Programmi POR FESR 2014-2020 e POR FSE 2014-2020**, che hanno interessato l'Autorità di Gestione (dal 20.11.2017 al 12.03.2018) e l'Autorità di Certificazione (dal 20.11.2017 al 12.03.2018).

Nell'ambito dell'audit è stato esaminato oltre il Si.Ge.Co., anche il Sistema Informativo SISPREG relativo ai Programmi POR FESR e POR FSE 2014-2020.

➤ **Autorità di Gestione**

Il Rapporto preliminare di audit di sistema è stato rilasciato il 31/01/2018. La formalizzazione delle controdeduzioni è avvenuta il 12/03/2018, cui ha fatto seguito, in data 04/05/2018 il rilascio del Rapporto di audit di sistema definitivo. Il follow-up ha avuto inizio il 29/06/2018 e si è concluso il 17/07/2018 con il rilascio della Relazione relativa agli esiti del follow-up.

Gli esiti sono classificati in tre categorie e precisamente: **Categoria 1**, che significa che il sistema funziona bene e, dunque, non occorrono miglioramenti o sono necessari solo piccoli miglioramenti; le carenze sono assenti o minori e non hanno alcun impatto, ovvero hanno un impatto minimo sul funzionamento dei requisiti chiave/delle autorità/del sistema. **Categoria 2**, che significa che il sistema funziona, ma sono necessari dei miglioramenti, in quanto le carenze riscontrate hanno un impatto moderato sul funzionamento dei requisiti principali/delle autorità e del sistema. **Categoria 3**, che significa che il sistema funziona parzialmente e sono necessari dei miglioramenti sostanziali, essendo state riscontrate gravi carenze che espongono

i Fondi al rischio irregolarità, con un impatto significativo sul funzionamento efficace e sui requisiti chiave/delle autorità/del sistema.

Di seguito si riporta una tabella con la sintesi dei risultati degli audit.

Requisito chiave	Esito del Rapporto Definitivo	Esito del follow up
1. Adeguata separazione delle funzioni e sistemi adeguati di predisposizione delle relazioni e di sorveglianza nei casi in cui l'autorità responsabile affidi l'esecuzione dei compiti a un altro organismo	Categoria 3	Categoria 2 rinvio al follow-up in sede audit di sistema per il periodo contabile 2018-2019 delle verifiche sull'adozione di provvedimenti amministrativi di assegnazione delle funzioni da parte dei rispettivi dirigenti al personale parzialmente dedicato anche alla programmazione, gestione e controllo a valere sul PO FESR Abruzzo 2014-2020; rinvio follow-up in sede di audit di sistema in programma al 31.12.2018 per verifica di evidenza del completamento o della pianta organica entro il 31/10/2018
2. Selezione appropriata delle operazioni	Categoria 1	Categoria 1
3. Informazioni adeguate ai beneficiari sulle condizioni applicabili in relazione alle operazioni selezionate	Categoria 3	Categoria 1
4. Verifiche di gestione adeguate	Categoria 3	Categoria 2 L'Autorità di Audit ha rinviato al follow-up in sede di sistema per il periodo contabile 2018-2019, la verifica dell'effettiva attuazione del Piano di formazione previsto dall'Autorità di Gestione con riferimento alle date di realizzazione dei corsi di formazione specialistici per i responsabili dell'attività di controllo
5. Esistenza di un sistema efficace idoneo ad assicurare che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit siano conservati per garantire un'adeguata pista di controllo	Categoria 3	Categoria 1
6. Sistema affidabile di raccolta, registrazione e conservazione dei dati a fini di sorveglianza, valutazione, gestione finanziaria, verifica e audit, collegato ai sistemi per lo scambio elettronico di dati con i beneficiari	Categoria 3	Categoria 2 L'Autorità di Audit ha rinviato, al follow-up in sede di audit di sistema per il periodo contabile 2018-2019, la verifica dell'avvenuto collaudo del protocollo di scambio tra il sistema SI e My Audit, nonché, la verifica inerente la lavorazione degli scarti o degli alert che si sono generati in sede di validazione
7. Efficace attuazione di misure antifrode proporzionate	Categoria 3	Categoria 2 l'Autorità di Audit ha rinviato, al follow-up in sede di audit di sistema per il periodo contabile 2018-2019 la verifica dell'effettiva implementazione delle azioni raccomandate inerenti il Cronoprogramma, con i diversi step intermedi, stabilendo la conclusione complessiva delle attività alla data del 31/12/2018, con un impegno complessivo di 160 giornate lavorative.

➤ **Autorità di certificazione**

Di seguito si riporta una tabella con la sintesi dei risultati degli audit; gli esiti riportano la stessa classificazione sopra riportata.

Requisito chiave	Esito del Rap- porto Definitivo	Esito del follow up
9. Adeguata separazione delle funzioni e sistemi adeguati di predisposizione delle relazioni e di sorveglianza nei casi in cui l'autorità responsabile affidi l'esecuzione dei compiti a un altro organismo	Categoria 2	Categoria 2 La raccomandazione risulta parzialmente soddisfatta, in quanto l'AdC sopperisce alla mancanza di personale tramite misure di utilizzo flessibile del personale attualmente in carica, oltre che per quanto richiesto nel Piano di Azione connesso alla designazione aggiornato al 30.11.2017 (Punto 29). L'Autorità di Audit ha rinviato al follow-up in sede di audit di sistema per il periodo contabile 2018-2019 la verifica del punto
10. Procedure appropriate per la compilazione e la presentane delle domande di pagamento	Categoria 1	Categoria 1
11. Tenuta di un contabilità informatizzata adeguata delle spese dichiarate e del corrispondente contributo pubblico	Categoria 3	Categoria 2 In sede audit dei Conti l'AdA provvederà a verificare le effettive funzionalità del SI in merito alla chiusura dei Conti
12. Contabilità appropriata e completa degli importi recuperabili, recuperati e ritirati	Categoria 2	Categoria 2 In sede audit dei Conti l'AdA provvederà a verificare le effettive funzionalità del SI in merito al Registro dei ritiri, recuperi pendenti e recuperi
13. Procedure appropriate per la compilazione e la certificazione della completezza, accuratezza e veridicità dei conti annuali	Categoria 3	Categoria 2 In sede audit dei Conti l'AdA provvederà a verificare le effettive funzionalità del SI in merito alla chiusura dei Conti

Nella "Sintesi Annuale per il periodo contabile dal 1 luglio 2017 al 30 giugno 2018", sono inoltre riportate le **Azioni correttive adottate dall'AdG per migliorare il funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo e delle Operazioni**:

- istituzione di un nuovo Ufficio "Prevenzione Rischio Frodi FESR-FSE e Gestione delle Irregolarità" all'interno del Servizio "Autorità di Gestione Unica FESR-FSE, Programmazione Coordinamento Unitario"(DGR 482 del 05.07.2018), allo scopo di supportare dell'AdG, per la prevenzione del rischio frode e la gestione delle irregolarità;
- predisposizione delle "Linee Guida per l'ammissibilità della spesa ad uso dei beneficiari", inserite come Allegato 36, del Manuale delle Procedure dell'AdG del POR FESR Abruzzo 2014-2020. Il documento è indirizzato principalmente ai beneficiari e costituisce uno strumento pratico di ausilio in tema di regolarità e ammissibilità della spesa. Il documento è costituito da una parte generale, che riepiloga le disposizioni contenute nei regolamenti europei, e da una sezione specifica, che precisa i limiti di ammissibilità per alcune tipologie di spese, secondo quanto disposto dal citato DPR n. 22/2018;
- è stato programmato un Piano di formazione previsto dall'AdG con il supporto dell'AT, la cui realizzazione avverrà nel 2019 e vedrà il coinvolgimento dei Responsabili di Asse, dei Responsabili di Azione e dei Controllori di I Livello. L'obiettivo delle Giornate Formative avrà ad oggetto l'approfondimento delle tematiche legate al Si.Ge.Co. Unico FESR-FSE, al Manuale delle Procedure dell'Autorità di Gestione del POR FESR Abruzzo 2014-2020, nonché, all'utilizzo del Sistema SISPREG;
- è stato predisposto uno specifico Allegato 3bis "Dichiarazione di Responsabilità del Responsabile di Azione" al Manuale delle Procedure dell'AdG, che deve essere utilizzato in sede di validazione delle procedure di gara espletate direttamente dal RdA (operazioni a regia), anche al fine di assicurare il puntuale della normativa in materia Appalti;
- sono state perfezionate le Check list relative alle verifiche degli Strumenti Finanziari, sia per il controllo della spesa che della procedura e anche al fine di armonizzarle con le omologhe predisposte dall'Agenzia;

- è stato adeguato l'Allegato 30 "Indirizzi Operativi per l'utilizzo delle Opzioni Semplificate in materia di costi (OSC)" alla luce delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1046 del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'unione. Tale aggiornamento si è reso necessario al fine di ridurre gli errori di applicazione da parte dei RdA e dei CPL. La finalità di tali opzioni contribuisce alla riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, dell'AdG e dell'AdA, derivandone da ciò un più adeguato uso delle risorse a favore della qualità degli interventi.

Quindi **gli esiti delle attività degli audit dei sistemi e del Si.Ge.Co.** messo in atto per i Programmi POR FESR 2014-2020 e POR FSE 2014-2020 **e le azioni correttive definite dall'AdG** dimostrano l'ingente sforzo compiuto per rendere lo strumento del Si.Ge.Co. e la manualistica connessa, rispondenti alle esigenze di attuazione dei due Programmi.

Tale impegno è stato riconosciuto anche dai referenti delle Azioni del POR e dei controlli di primo livello intervistati, anche se sarebbero auspicati ulteriori interventi di semplificazione.

Dalle interviste, in alcuni casi, in relazione alle modifiche intervenute nel Si.Ge.Co. e nel Manuale, sono state evidenziate problematiche per gli interventi già avviati connesse alle diverse versioni degli strumenti (Si.Ge.Co e Manuale) in quanto non sempre risultava chiara quale procedura dovesse essere attivata e i riferimenti spesso erano diversi (ad esempio la numerazione degli allegati). Va però sottolineato che gli interventi erano comunque necessari in quanto gli strumenti, come evidenziato anche negli audit, evidenziavano delle criticità, che ora sono sostanzialmente superate.

Dalle interviste è emersa invece qualche criticità sul sistema SISREG, per il fatto che è un sistema lento e non regge file di grandi dimensioni.

La valutazione della governance

Si è conclusa la prima fase del Piano di Rafforzamento Amministrativo (da ora PRA) che aveva individuato 5 macro-aree prioritarie di intervento, di seguito elencate:

1. fase di pianificazione strategica e redazione di bandi ed avvisi;
2. criticità gestionali connesse in particolare ai rapporti con gli Organismi intermedi, gli enti locali ed i soggetti beneficiari finali;
3. complessità procedurale della fase di selezione;
4. inefficiente allocazione del personale regionale, sovrapposizione con altre attività e livelli di conoscenza non sempre ottimali delle procedure in questione;
5. carenze organizzative e di coordinamento tra i soggetti coinvolti (*Governance*).

La prima area riguarda interventi volti a fornire strumenti più adeguati per la configurazione di un quadro strategico generale di sviluppo del territorio regionale e al fine di redigere un Documento di programmazione unitaria basato sulla valutazione dei risultati delle passate programmazioni. Inoltre, questa area riguarda l'introduzione di elementi di semplificazione in merito alla documentazione obbligatoria da presentare in fase di domanda di contributo dai soggetti beneficiari, e una riduzione delle cause di rallentamento attuativo.

La seconda riguarda soprattutto lo snellimento delle procedure amministrative e della documentazione obbligatoria a carico dei beneficiari, il rafforzamento del supporto a questi ultimi tramite la creazione di un "Help Desk" e la predisposizione di cronoprogrammi per ogni singolo bando.

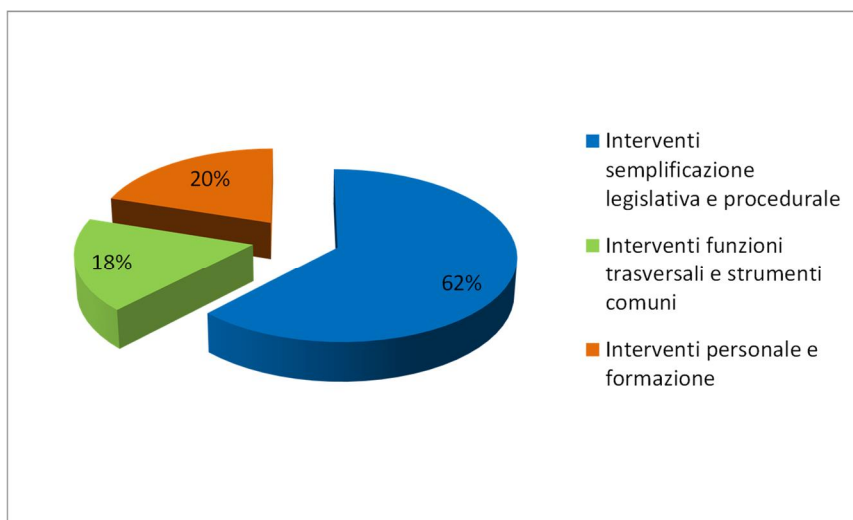
La terza area include obiettivi di semplificazione nella fase di selezione, attraverso l'unificazione dei progetti da presentare, e la predisposizione di *short list* di esperti da cui attingere per la formazione di commissioni per la valutazione di progetti complessi.

La quarta area si sostanzia soprattutto nella codificazione, all'interno del Piano delle Prestazioni, di obiettivi specifici da assegnare ai Capi Dipartimento e ai Dirigenti di Servizi impegnati nell'attuazione dei Programmi. Altri obiettivi specifici dell'area afferiscono alla formazione continua e specializzata del personale, nell'ambito della digitalizzazione dei processi amministrativi e della rilevazione dei risultati, nonché lo sviluppo di personale specifico dedicato alla *Smart Specialization Strategy*. È previsto, infine, il rafforzamento dell'Autorità Ambientale e l'accrescimento del grado di autonomia dell'Assistenza Tecnica, successivamente alla mappatura dei fabbisogni di assistenza tecnica.

L'ultima area si concentra sulla ristrutturazione dell'assetto amministrativo dell'Ente, implementando il nuovo modello organizzativo approvato dalla Giunta. Questo modello si sostanzia soprattutto nell'unificazione e accorpamento di aree e funzioni, come ad esempio l'unificazione dell'AdG FESR e FSE o delle funzioni dell'Autorità di certificazione (in capo all'Autorità di Gestione), ed anche nel miglioramento del coordinamento interistituzionale, atto a garantire la coerenza degli interventi. L'area prevede, inoltre, miglioramenti digitali, come la catalogazione e l'archiviazione delle informazioni (avveniva prevalentemente in formato cartaceo) e l'ottimizzazione del sito della Regione Abruzzo nella sezione "Abruzzo Europa"; ed anche progressi di *performance*, attraverso il rafforzamento del monitoraggio e il miglioramento della qualità della spesa. Con riferimento ai rapporti con i beneficiari, la strategia è orientata all'introduzione di sistemi di *alert* ed alla semplificazione dell'accesso al sistema informatizzato da parte dei singoli beneficiari, riducendo così le tempistiche per l'inserimento dei dati. Per favorire la concreta attuazione del principio di tutela della concorrenza, è prevista una ristrutturazione delle procedure di gara per agevolare la massima partecipazione anche delle piccole e medie imprese. Individuate queste aree, è stata data attuazione alla prima fase del PRA, adottato con DGR del 4 agosto 2015, e che è stato predisposto sulla base delle Linee Guida trasmesse dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica ed ha operato su un orizzonte temporale di due anni.

La prima fase del PRA si è dunque conclusa attuando 45 interventi negli ambiti sintetizzati nel grafico seguente.

Figura 3.2 - Interventi di rafforzamento amministrativo attuati - PRA - Fase I



La prima fase del PRA ha conseguito diversi risultati positivi, ed in particolare:

- predisposizione di cronoprogrammi per emanazione di bandi e previsioni su attestazioni di spesa;
- rafforzamento delle competenze professionali del personale dipendente, in materia di gestione operativa dei Fondi europei e procedure di appalti e Aiuti di Stato;
- miglioramento dei format di bandi online, che ha garantito l'avvio di un percorso di semplificazione e riduzione della tempistica nelle diverse fasi procedurali, facilitazioni per i terzi ed una concreta razionalizzazione delle attività;
- attività di assistenza ai beneficiari mediante maggiori flussi informativi, rispetto al periodo di Programmazione 2007-2013, attraverso *newsletter*, FAQ, testimonianze dirette degli imprenditori e siti web istituzionali facilmente accessibili e completi dei dati necessari ai potenziali beneficiari;
- predisposizione Progetto di legge "norme in materia di coordinamento e partecipazione alla Programmazione regionale" con l'obiettivo del coordinamento e della programmazione unitaria di tutte le politiche regionali messe in campo, a prescindere dalle fonti di finanziamento delle stesse;
- adozione *check list* per la verifica di conformità dei bandi POR FESR e POR FSE 2014-2020 ai contenuti PRA.

Sebbene siano stati conseguiti questi risultati che impattano sull'organizzazione regionale, migliorandone le performance, al termine della prima fase sono stati riscontrati ulteriori ambiti di miglioramento su cui intervenire e più precisamente:

- necessità di un ulteriore adeguamento delle competenze del personale dipendente impegnato nelle attività correlate alla Programmazione 2014-2020, prosecuzione di percorsi formativi già avviati;
- miglioramento della comunicazione/interazione tra gli Uffici che danno attuazione alle diverse fasi dei Programmi (Programmazione, gestione, monitoraggio, controllo di I livello, ecc.);
- necessità di maggiore collegamento tra il cronobilancio e il Piano delle Prestazioni, per incoraggiare l'adozione di tutte le iniziative volte al pieno raggiungimento dei *target*, attraverso progetti di qualità;
- necessità di garantire una gestione sinergica dei Fondi anche mediante specifici bandi che prevedano l'utilizzo contestuale di risorse FESR e FSE;
- esigenza di implementare ulteriormente i flussi informativi ed il raccordo tra le diverse Autorità (AdG, AdA, AdC) e i dipartimenti regionali coinvolti nella gestione dei Programmi;
- rafforzamento dei rapporti con i soggetti esterni all'Amministrazione Regionale, individuati quali soggetti attuatori dei Programmi;
- necessità di ridurre i c.d. "colli di bottiglia" riscontrati soprattutto nelle fasi endoprocedimentali che interessano, in particolare, il POR FSE;
- necessità di estendere l'utilizzo delle opzioni sui costi semplificati al POR FESR 2014-2020, analogamente a quanto avviene per il POR FSE.

Partendo da questi ambiti, gli interventi previsti nella seconda fase del PRA riguardano:

► Interventi di semplificazione legislativa e procedurale, ed in particolare:

- a) Rivisitazione degli schemi di Bandi e Avvisi tipo FESR-FSE nell'ottica della semplificazione delle procedure, per assicurare maggiore omogeneità nei dispositivi e rendere più celeri le procedure di validazione da parte dell'AdG. A tal fine è stato avviato l'aggiornamento condiviso del Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione e Si.Ge.Co. Unico FESR-FSE 2014-2020;
 - b) Attività di mappatura degli Aiuti concessi sia a valere sui fondi FESR che FSE;
 - c) Estensione anche al POR FESR 2014-2020 dell'utilizzo delle opzioni di costo semplificato previste dalla regolamentazione europea (Regolamenti (UE) 1301/2013), attualmente già in uso per il POR FSE 2014-2020, stante la necessità di garantire una ulteriore implementazione del percorso di semplificazione amministrativa.
- Interventi sul personale, ed in particolare:
- a) Necessità di un ulteriore adeguamento delle competenze del personale dipendente impegnato nelle attività correlate al processo di Programmazione 2014-2020, proseguendo tutti i percorsi formativi avviati nel corso della I fase PRA per l'intera durata del periodo di programmazione 2014-2020, prevedendo anche l'attivazione di altre attività formative ritenute necessarie;
 - b) In particolare, potranno essere previsti specifici percorsi di aggiornamento formativo periodico del personale coinvolto nel sistema di gestione e controllo degli interventi dei Programmi;
 - c) Implementazione del trasferimento delle competenze dell'Assistenza Tecnica al personale interno mediante l'attivazione di sessioni di lavoro e/o formative, focus specifici, ecc;
 - d) Miglioramento della comunicazione/interazione tra gli Uffici che danno attuazione alle diverse fasi dei Programmi (Programmazione, gestione, monitoraggio, controllo di I livello, ecc.).
- Interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni, ed in particolare:
- a) Ulteriore rafforzamento dei rapporti con il Partenariato istituzionale ed economico-sociale regionale ed altri *stakeholders*;
 - b) Ulteriore implementazione del processo di affiancamento e di riduzione degli oneri a carico dei potenziali beneficiari, mettendo a disposizione la Piattaforma del beneficiario implementata nell'ambito del Sistema Informativo per agevolare i processi di rendicontazione e agevolare le attività amministrative di gestione delle risorse;
 - c) Continuità nell'attività di affiancamento, nei confronti degli Organismi Intermedi, al fine di garantire l'attuazione, secondo le tempistiche predefinite, degli interventi previsti dall'Asse VII – Sviluppo urbano Sostenibile – del POR FESR 2014-2020;
 - d) Implementazione dell'inserimento, nei piani di *performance*, di obiettivi strategici collegati alla gestione dei fondi FESR-FSE 2014-2020;
 - e) Programmazione specifica delle attenzioni di spesa, al fine di monitorare il raggiungimento dei target finanziari e degli indicatori dei programmi;
 - f) Rispetto del termine di 90 giorni a partire dalla presentazione delle domande di rimborso da parte dei beneficiari, per l'effettiva erogazione delle risorse dei POR FESR e FSE 2014-2020 ai beneficiari;
 - g) Definizione del Progetto di Legge regionale in materia di programmazione che enfatizza, in particolare, il ruolo e l'importanza del coordinamento e della programmazione

unitaria di tutte le politiche regionali messe in campo, a prescindere dalle fonti di finanziamento delle stesse.

Dall'informativa sullo stato di attuazione del PRA Fase II dell'aprile 2019, che considerano lo stato di attuazione al 31 dicembre del 2018, risultano realizzati i seguenti interventi:

Intervento	Data di conclusione
Semplificazione legislativa e procedurale	
Aggiornamento condiviso del Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione e Si.Ge.Co. Unico FESR –FSE 2014-2020	23/07/2018
Predisposizione dei bandi di tipo ricorrenti sia FESR che FSE nell'ottica dello snellimento delle procedure	23/07/2018
Interventi sul personale	
Rafforzamento delle competenze in tema di organizzazione pubblica comportamentale/Le scienze cognitive e comportamentali della PA	31/12/2018
Funzioni trasversali e strumenti comuni	
Gruppo di lavoro per garantire l'affiancamento (a favore degli O.I.)	17/05/2017

Dalla stessa informativa risultano avviati i seguenti progetti:

Intervento	Data prevista di Completamento
Semplificazione legislativa e procedurale	
Mappatura aiuti di stato sia FESR che FSE	31/12/2019
Completamento delle opzioni di costo semplificati FESR-FSE, alla luce degli aggiornamenti del Reg. (UE) n. 1303/2013	31/12/2018
Interventi sul personale	
Attivazione di sessioni di lavoro e/o formative, focus specifici, ecc.	31/12/2019
Sessioni di lavoro e di raccordo tra il personale incaricato	31/12/2019
Corsi di formazione in materie che interessano le diverse fasi di utilizzo delle risorse dei Programmi: Aiuti di Stato, appalti, attuazione programmazione POR FESR-FSE, controlli e certificazioni	31/12/2019
Funzioni trasversali e strumenti comuni	
Analisi ed utilizzo geo-referenziazione dati e banca dati ASVIS per elaborazioni di supporto nella definizione dei processi decisionali	31/12/2019
Predisposizione e aggiornamenti del Piano Operativo Triennale FSE, del Monitoraggio rafforzato e del cronobilancio	31/12/2019
Previsione del piano delle prestazioni di obiettivi relativi al raggiungimento dei target del performance framework nel rispetto del cronobilancio	31/12/2019
Predisposizione e presentazione ai beneficiari di Linee Guida sintetiche per facilitare le attività di loro competenza	31/12/2019
Predisposizione del Manuale contenente linee guida per il caricamento delle "domande di rimborso" sul sistema informativo	31/05/2018
Adeguamento ed efficientamento degli strumenti informativi già attivati	31/12/2019
Istituzione del Comitato generale per il coordinamento unitario della programmazione (Comitato)	31/12/2019
Implementazione di SISPREG con dati finanziari (accertamenti, impegni, pagamenti, ecc.) per ciascun progetto/intervento	31/12/2019
Implementazione continua degli strumenti informativi già realizzati nel corso della I fase PRA attraverso l'inserimento in modalità opendata degli interventi finanziati con fondi europei a favore dei beneficiari	31/12/2019
Adeguamento ed efficientamento degli strumenti informativi già attivati attraverso l'implementazione dei sistemi di gestione: workflow documentale, conservazione sostitutiva	31/12/2019
Disegno, implementazione e gestione della Banca Dati Unitaria (del Sistema Conoscitivo Condiviso) sul Partenariato dei PO italiani come strumento per: (i) la conoscenza dei profili dei Partneri e lo scambio informativo tra i partner; (ii) il monitoraggio dell'attuazione del Codice Europeo di Condotta del Partenariato	31/12/2018
Attività 2) Strumenti e metodi per: (I) l'identificazione e selezione del partner; (II) la legittimazione dell'azione partenariale	31/12/2018

Per quanto riguarda **la governance del Programma, dalle interviste realizzate ad alcuni dei responsabili di Azione**, il coordinamento da parte Autorità di Gestione Unica FESR-FSE è valutato efficace e adeguato alle esigenze del Programma.

In linea con quanto indicato nel PRA II Fase, gli interventi realizzati testimoniano la volontà del **coinvolgimento del partenariato socio-economico**: in particolare la DGR n. 624/2018 che ha approvato lo "Schema di Protocollo d'Intesa tra la Regione Abruzzo ed il Partenariato socio-economico per le attività della Politica di Coesione 2014-2020", e la costituzione di tavoli tematici, sulle tematiche emerse come di maggiore interesse in esito alla ricognizione del Partenariato medesimo.

Particolarmente importante per la governance del programma è risultato il percorso **partecipativo di "monitoraggio rafforzato"** con verifica periodica dello stato di avanzamento del Programma con i diversi Responsabili dell'attuazione del PO, con le diverse Autorità, e l'organizzazione di specifiche riunioni con i beneficiari di alcune Azioni che nel corso del 2018 presentavano maggiori criticità. Questo percorso oltre a "responsabilizzare tutti i soggetti" ha consentito di poter ricercare soluzioni efficaci qualora si fosse presentata una situazione di criticità.

Sempre relativamente alla *governance* del Programma, il POR FESR 2014-2020 individua quattro Organismi Intermedi (OI) per l'attuazione dell'Asse VII Sviluppo Urbano Sostenibile (L'Aquila, Chieti; Pescara; Teramo).

La designazione delle AU di Pescara, Pescara e Chieti quali Organismi Intermedi è avvenuta a seguito dell'approvazione della Strategia di Sviluppo urbano sostenibile, tramite la stipula di una Convenzione per la delega delle funzioni operative e di controllo. La Convenzione con il Comune di Teramo è in via di formalizzazione, a causa della Gestione Commissariale determinatasi a dicembre 2017 in quel Comune.

Dalle interviste effettuate ad alcuni referenti degli OI il percorso dell'attuazione delle Strategie è stato complesso.

In particolare sebbene sia stato costituito un gruppo di lavoro per garantire l'affiancamento a favore degli O.I., siano state erogate agli OI le risorse per la predisposizione delle strategie e nonostante le Città riconoscano una forte collaborazione e un costante supporto da parte dell'AdG, soprattutto la fase iniziale è stata particolarmente complessa in quanto le procedure del POR FESR hanno comportato per i Comuni la necessità di attrezzarsi in maniera coerente rispetto al SI.GE.CO. sia dal punto di vista organizzativo, che procedurale.

I Comuni, che soffrono di carenze del personale, hanno manifestato un forte interesse ad essere protagonisti dei loro processi di sviluppo delle proprie Città, ma tale attività necessiterebbe di **un'Assistenza tecnica dedicata e in loco**.

Sarà quindi importante monitorare costantemente l'attuazione delle Strategie di sviluppo sostenibili in modo da poter intervenire tempestivamente nella risoluzione delle criticità che potranno incontrare.

Inoltre dalle interviste con alcuni responsabili di Azione dei Programmi è emersa una criticità legata ai tempi relativi ai controlli di 1° livello, molto lunghi; spesso questo è dovuto alla necessità di documentazione integrativa nella documentazione dei progetti, ma anche e soprattutto dalla **carenza di personale** rispetto alle attività da svolgere.

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 capitoli 3.1 e 3.2 che precedono, si ritiene utile, in questa sede, riprendere alcuni spunti di riflessione, suggerimenti e raccomandazioni già riportati nelle parti 1 e 2 relative alla valutazione dei due Programmi, integrandoli con gli esiti delle attività valutative trasversali ai due POR, relative al rispetto dei principi orizzontali e al sistema di monitoraggio e governance dei Programmi.

L'analisi del contesto socio-economico abruzzese ha messo in evidenza come **la strategia di intervento dei due Programmi** risulti, nel suo complesso, **ancora attuale**: dedica, infatti, un'attenzione particolare sia alle esigenze dei territori colpiti dal sisma che alla competitività del sistema produttivo segnato dalla crisi economica, attraverso interventi a sostegno della ricerca, dell'innovazione tecnologica e degli investimenti delle piccole e medie imprese e un forte sostegno all'occupazione (per l'accesso, l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro e la riduzione del gap fra occupazione maschile e femminile). In particolare, le dinamiche nelle principali variabili socio-economiche emerse dall'analisi confermano la validità delle scelte programmate in ambito POR FSE 2014-2020, stante il perdurare di elementi di debolezza strutturali per ciò che attiene all'occupazione e all'inclusione sociale, oltre che alla necessità di formazione e istruzione di risorse umane qualificate per sostenere la competitività abruzzese. Similmente, per quanto concerne il POR FESR, sebbene in alcuni ambiti regionali, connessi alla competitività delle imprese, si siano registrati miglioramenti, specie se si guarda ai dati di export, persistono ancora elementi di debolezza, per cui appare necessario proseguire nel percorso di sostegno alla ricerca, agli investimenti e all'innovazione tecnologica del contesto produttivo cercando di rafforzare anche le reti di impresa (Assi I e III), così come fornire una risposta all'esigenza di rafforzamento del sistema di offerta turistica regionale, che si presenta ad oggi ancora debole (Asse VI). Ancora urgente intervenire anche per colmare il gap dell'Abruzzo in termini di offerta di servizi digitali (Asse II) e per mitigare il rischio di frane e alluvioni, rispetto al quale la regione appare ancora un territorio relativamente fragile (Asse V).

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 e raccomandazioni trasversali ai due Programmi, rimandando alle parti 1 e 2 del Rapporto di valutazione per un'analisi più dettagliata. In particolare, tralasciando le evidenze comuni in materia di *governance* di cui si dirà più avanti:

- **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 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 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 sperimentate alcune prime iniziative di integrazione tra FESR e FSE: fra l'Asse III del POR FESR 2014-2020 e l'Asse I del POR FSE 2014-2020 per quanto concerne Interventi di sostegno ad aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive e il sostegno all'occupazione mediante la misura Garanzia Over e fra l'Asse I del POR FESR e l'Asse III del POR FSE 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. Si tratta di esperienze promettendo, per cui si ritiene che per i prossimi avvisi e – soprattutto – per la programmazione 2021-2027 sarà importante **promuovere maggiormente le sinergie e le connessioni tra FESR e FSE, per esempio inserendo la connessione delle Azioni nei criteri di selezione delle operazioni**.

La **valutazione dei sistemi di monitoraggio e governance dei POR FESR 2014-2020 e POR FSE 2014-2020** ha messo in luce come la Regione Abruzzo in questa prima fase di attuazione dei Programmi sia intervenuta con forte determinazione per dotarsi di strumenti efficaci al fine di raggiungere il target finanziario dei Programmi del N+3 e quelli del *Performance framework*. I risultati raggiunti sono stati nel complesso positivi, a conferma che gli interventi implementati sono stati efficaci e nella giusta direzione.

Attraverso il PRA fase I e gli interventi che si stanno implementando nel PRA fase II la Regione Abruzzo è intervenuta e intende proseguire nel **percorso di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di riduzione dei tempi, soprattutto quelli relativi all'istruttoria delle domande**, al fine di rispettare i tempi stabiliti dai bandi e dal Cronobilancio 2018 (approvato per all'annualità 2018 per il FESR con DGR 522 del 23.07.2018 e per il FSE con DGR 523 della stessa data), al fine di pianificare e controllare l'attuazione degli interventi e la spesa e intervenire con la modifica degli schemi degli avvisi, rendendoli maggiormente omogenei al fine di semplificare le procedure di controllo di coerenza degli avvisi da parte dell'AdG.

Di particolare importanza è l'attività realizzata a supporto dei beneficiari, ed in particolare la Piattaforma per agevolare i processi di rendicontazione e gestione delle attività amministrative, le *"Linee guida per l'ammissibilità della spesa ad uso dei beneficiari"* e le *"Linee Guida per la rendicontazione delle spese di personale dei progetti di Ricerca e Sviluppo sperimentale"*.

Anche gli strumenti Si.Ge.Co. e la manualistica connessa sono rispondenti alle esigenze di attuazione dei due Programmi: gli esiti delle attività degli audit dei sistemi e del Si.Ge.Co. messo in atto per i Programmi POR FESR 2014-2020 e POR FSE 2014-2020 e le azioni correttive definite dall'AdG dimostrano l'ingente sforzo compiuto, con risultati positivi.

Naturalmente **l'impegno a favore della semplificazione così come l'attuazione degli interventi definiti nella fase 2 del PRA deve proseguire** ed è anche necessario un monitoraggio costante degli interventi in modo da identificare con tempestività eventuali criticità e apportare i necessari correttivi.

Bisognerebbe cercare di intervenire sulla funzione dei **controlli** che, secondo molti responsabili di Azione, hanno **tempi troppo lunghi**, anche a causa di un problema di scarsità di risorse umane disponibili.

Nelle tavole che seguono vengono riassunti in maniera sintetica alcuni indicatori di funzionalità ed efficienza del sistema di monitoraggio e gestione e della governance, risultato dell'analisi desk realizzata e delle interviste svolte con alcuni referenti delle Azioni del POR e dei Controlli di primo livello.

Indicatori e descrittori di efficienza e funzionalità degli strumenti per ambito valutativo

Ambiti oggetto di valutazione	Indicatori	Giudizio sullo stato attuale: livello alto, medio, basso
Attuazione operativa	Livello di funzionalità del sistema di gestione e del sistema di monitoraggio	Medio-Alto. Il sistema è stato più volte aggiornato ed è stato realizzato un SI.GE.CO unico POR FESR FSE
Efficienza rispetto a gestione dei rischi, irregolarità e controlli	Livello di operatività	Medio. Il sistema è stato migliorato; vanno implementate le raccomandazioni indicate negli audit di sistema
Delega agli OI	Livello di operatività	Alto. Il SI.GE.CO e il manuale sono stati adeguati con l'inserimento degli OI. Attività di affiancamento attraverso un Gruppo di lavoro costituito con DPA/70 del 17-05-2017
Coerenza con il PRA (vedi anche il successivo paragrafo)	Livello di coerenza con il PRA	Alto Il SI.GE.CO rispetta pienamente gli obiettivi del PRA

Indicatori e descrittori di efficienza del sistema di governance per ambito valutativo

Ambiti oggetto di valutazione	Indicatori/descrittori	Giudizio allo stato attuale
Funzionalità del sistema di governance del POR	Livello di coordinamento tra AdG, responsabili di Azione e organismi intermedi	Dalle interviste emerge un buon livello di coordinamento operativo, chiarezza dei ruoli e delle competenze, frequenti interazioni. Molto efficace il percorso partecipativo di "monitoraggio rafforzato" con verifica periodica dello stato di attuazione del POR FESR 2014 2020 e del POR FSE 2014 2020
	Livello di coordinamento tra AdG e organismi intermedi	Dalle interviste emerge un buon livello di coordinamento operativo anche grazie al Gruppo di affiancamento, anche se permangono criticità per la complessità delle procedure anche a causa della mancanza di personale
	Livello di coordinamento tra AdG, responsabili di Azione e Controlli di 1° livello	E' un ambito migliorabile; in particolare vanno valutati attraverso un attento monitoraggio "i colli di bottiglia" che provocano tempi troppo lunghi e va valutata la possibilità di intervenire sul sottodimensionamento in termini di personale degli uffici
Ambiti di integrazione/complementarità FESR/FSE e altri Fondi SIE	ADG unica FESR FSE	Impegno forte di coordinamento e di sperimentazione procedure idonee, con una regia dell'AdG unica FESR FSE. Nella prossima programmazione si potrà rafforzare l'integrazione tra i programmi inserendo le sinergie nei criteri di selezione delle operazioni
Partenariato	Modalità di coinvolgimento degli stakeholder istituzionali e del partenariato istituzionale	Forte attenzione da parte della Regione, dimostrato anche attraverso la stesura del Protocollo d'Intesa tra la Regione Abruzzo ed il Partenariato socio-economico per le attività della Politica di Coesione 2014-2020", e la costituzioni di tavoli tematici, sulle tematiche di maggiore interesse del Partenariato medesimo

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 attenta al tema della sostenibilità ambientale: in questo senso, di particolare rilievo la presenza, fra gli ITS avviati sul territorio abruzzese per lo sviluppo 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