





PIANO DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO

(AI SENSI DELLA NOTA E DELLE LINEE GUIDA DEL DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA DELL'11 LUGLIO 2014)

L'Aquila, II. 300TT, 2014

Per copia conforme all'originale in atti
composta di n. (5... fogli o n. (5. facciate.
IL PRONSABILE

FASE II – OTTOBRE 2014

ALLEGATO come parte integrante alla deliberazione

6 9 8 del 3 1 OTT. 2014

IL SECRETARIO DE LA GIUNTA (Dott. Ezando La Civita)



1

1.INTRODUZIONE

La definizione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) rappresenta un opportunità per la Regione Abruzzo di rispondere in maniera compiuta e convinta alle nuove sfide offerte dal quadro regolamentare della programmazione 2014-2020 e dal contesto interno ed esterno in continuo cambiamento.

L'attuale versione costituisce naturale evoluzione della I^ Bozza inviata formalmente con nota n. RA/208086 del 31.07.2014.

L'esercizio di predisposizione del PRA per la programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE parte da una riflessione della struttura organizzativa e delle performance attuative della programmazione 2007-2013.

In essa si innesta la riorganizzazione amministrativa avviata dal nuovo organo di governo regionale che attraverso la L.R. 35 /2014 e la DGR 622/2014 e 681 del 21.10.2014 ridefiniscono ex novo la struttura regionale. Ad essa farà seguito, nei prossimi mesi, una riorganizzazione della struttura dell'Ente, che da un lato determina una maggiore complessità nella redazione della presente bozza di PRA, dall'altro consentirà, soprattutto nelle fasi successive, di procedere in maniera coerente, facendo sì che la riorganizzazione complessiva tenga in adeguato conto e come aspetto centrale le esigenze di rafforzamento delineate dal Piano.

Il PRA della Regione Abruzzo, sulla base delle linee guida trasmesse con nota n. 6778 del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica a mezzo di posta elettronica l'11 luglio 2014, è stato sviluppato e condiviso in maniera sinergica dalle Autorità di Gestione del PO FESR e FSE, dall'Autorità di Audit e di Certificazione, nonché dalle Direzioni coinvolte nell'attuazione della Programmazione 2007-2013 oltre che dell'Autorità Ambientale e dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regionali e portata a conoscenza dalle AdG FEASR e FEAMP ed FSC.

Il testo tiene conto inoltre delle riflessioni ed indicazioni emerse in sede di confronto partenariale (economico-sociale ed istituzionale) avviato nell'ambito di specifici gruppi di lavoro inerenti il trema della governance, della capacitazione amministrativa e dell'OT.11 che si sono svolti sia nel corso del 2013 e del 2014.

2



2. SEZIONE ANAGRAFICA

Autorità Responsabile	Struttura di appartenenza	Contatto Responsabile	Contatto segreteria
AdG FESR Dott. Walter Gariani	Direzione Affari della Presidenza, Politiche legislative e Comunitarie, Programmazione, Parchi, Territorio, Ambiente, Energia	+39 0862 363437 e-mail: walter.gariani@regione.abruzzo.it	dir.presidenza@regione.abruzzo.it
AdG FSE Dott. Germano De Sanctis	Direzione Politiche Attive del lavoro, Formazione ed Istruzione, Politiche sociali	+39 0862 362217 e-mail: germano.desanctis@regione.abruzzo.it	dir.lavoro@regione.abruzzo.it
Autorità di Audit Dott.ssa Giulia Marchetti	Struttura Speciale di Supporto Controllo Ispettivo-Contabile	+39 0862 363646 e-mail: giulia.marchetti@regione.abruzzo.it	servcontisp@regione.abruzzo.it
Autorità di Certificazione Dott.ssa Francesca Iezzi	Direzione Riforme Istituzionali, Enti locali, Bilancio, Attività sportive	+39 0862 363447 e-mail: francesca.iezzi@regione.abruzzo.it	dir.entiloc@regione.abruzzo.it
Autorità Ambientale Dott.ssa Stefania Valeri	Direzione Affari della Presidenza, Politiche legislative e Comunitarie, Programmazione, Parchi, Territorio, Ambiente, Energia	+39 0862 363287 e-mail: stefania.valeri@regione.abruzzo.it	tf.autoambientale@regione.abruzzo.it
Risorse Umane Dott. Gianluca Caruso	Direzione Risorse Umane e Strumentali, Politiche Culturali	+39 0862 363317 e-mail: gianluca.caruso@regione.abruzzo.it	dir.personale@regione.abruzzo.it
Nucleo di Valutazione e Verifica degli e Investimenti Pubblici Coordinatore Dott.ssa Loretta Zuffada	Direzione Affari della Presidenza, Politiche legislative e Comunitarie, Programmazione, Parchi, Territorio, Ambiente, Energia	+39 0862 363352 e-mail: loretta.zuffada@regione.abruzzo.it	segreterianucleo@regione.abruzzo.it

3. Contesto organizzativo, legislativo e procedurale

La definizione delle modalità di rafforzamento amministrativo si concretizzano sulla base delle seguenti tipologie di considerazioni: le elezioni dell'esperienza 2007-2013 e le novità introdotte dai nuovi regolamenti comunitari; le raccomandazioni della CE.

L'analisi del contesto organizzativo, legislativo e procedurale e dei punti di debolezza è stata condotta dalle strutture regionali coinvolte nella programmazione e gestione dei fondi FESR e FSE attraverso autovalutazione, verificando l'intero quadro di governance della programmazione unitaria regionale in ordine alle procedure di attuazione e di coordinamento dell'attuazione. All'autovalutazione si è accompagnato un intenso lavoro di analisi documentale (POR, organigrammi e documenti di lavoro) e approfondimenti condotti dalle Autorità di gestione dei POR FESR e FSE .Rilevanti, per il FESR le conclusioni delle attività di valutazione condotte nel corso del 2013 dal valutatore Indipendente che ha curato un Approfondimento tematico dal titolo "La Governance del POR FESR 2007-2013 anche con riferimento ai temi prioritari della programmazione 2014-2020". Specificamente per il FSE sono state tenute in considerazione anche le criticità ed i suggerimenti evidenziati del valutatore indipendente in merito al sistema della governance.

3

Per quanto concerne il contesto organizzativo, ad oggi, non è stato ancora completato l'iter per la designazione formale di tutte le Autorità impegnate nella gestione dei programmi operativi FESR e FSE relativi alla programmazione 2014/2020, pertanto il disegno di governance ricostruito (nel par. 2) dovrà essere ridefinito, alla luce del processo di riorganizzazione amministrativo iniziato con L.R. 35/2014 e DGR 622/2014 e 681/2014, la cui principale novità risultano essere quella di un'unica AdG per FESR e FSE.

Inoltre nei PO 2014-2020 si prevede quale innovazione, rispetto al passato, l'unificazione delle funzioni dell'Autorità di certificazione in capo alla Autorità di Gestione. Ulteriore novità nella struttura organizzativa regionale è l'individuazione di una centrale unica di committenza della Regione, nell'ambito del Dipartimento Risorse, organizzazione, innovazione e rivoluzione pubblica amministrazione.

Proprio questa impostazione si sposa con l'indirizzo proveniente dalla programmazione europea e regolamentare di attivare la massima integrazione tra i due fondi. Esperienza di coordinamento programmatico tra tutti i fondi comunitari e i fondi aggiuntivi nazionali risiedono nel Comitato di Coordinamento ex DGR n.108/2008 e ss.mm.ii., e per l'impostazione della nuova programmazione 2014-2020 nella Cabina di Regia, costituita con DGR 326/2013 nell'ambito del Comitato regionale di coordinamento e che comunque, ad oggi, si intende mantenere e rafforzare.

La proposta organizzativa su cui si sta riflettendo, è basata su un modello che ricalca in parte, e con le novità di cui sopra, l'attuale impostazione del PO FESR, con cambiamenti maggiori per il PO FSE, che come evidenziato nell'organigramma di cui all'allegato A, presenta attualmente una struttura organizzativa di programmazione e gestione e controllo di I livello incardinata nella stessa Direzione. Alla luce delle DGR 622/2014 e 681/2014, si prevede quindi una divisione delle funzioni di programmazione, coordinamento e di certificazione in capo all'AdG FESR-FSE che fa capo al Dipartimento Affari della Presidenza; una funzione di gestione e controllo di I livello in capo ai singoli Dipartimenti coinvolti nell'attuazione. La funzione di audit resta in capo al Servizio specificatamente ridefinito negli atti di riorganizzazione. Una riflessione è in atto anche in merito alle funzioni ed ai rapporti con la Stazione Unica Appaltante che caratterizza questa nuova impostazione di governance.

Il modello proposto, e su cui si sta ancora riflettendo, rappresenta un tentativo di offrire una governance migliorata rispetto al 2007-203 che è caratterizzata da elementi di novità ma, non stravolge completamente l'impianto esistente. Il completo azzeramento dell'attuale organizzazione amministrativa genererebbe un'impasse programmatica e gestionale tale da annullare e vanificare i risultati comunque positivi garantiti dall'attuale organizzazione in termini di avanzamento e certificazione della spesa dei singoli PO. Si vuole lavorare sui punti di forza e sulle criticità garantendo una migliore specializzazione e comunicazione tra i livelli e una governance semplificata nei confronti dei beneficiari.

Per quanto concerne specificamente il contesto organizzativo che ha caratterizzato la programmazione 2007-2013 si rileva che pur in presenza di un organigramma lineare, con ruoli, funzioni e gerarchie definite, occorre garantire una maggiore comunicazione tra il livello direttivo generale e quello operativo. Anche la questione delle risorse umane (entrambe le questioni sono state meglio approfondite nel successivo par. 6), costituisce un punto di partenza della diagnosi proposta ed identificazione delle priorità. Una efficace gestione delle risorse umane rappresenta infatti la condizione fondamentale per massimizzare i risultati dei PO. In generale le risorse umane risultano adeguate, dal punto di vista quantitativo, fatta eccezione per le funzioni di programmazione e coordinamento proprie dell'AdG FESR, sia a livello di Autorità che di gestione. Interventi di rafforzamento numerico appaiono necessari in ordine ai controlli di I livello in relazioni agli.

Obiettivi tematici su cui ci sarà la maggiore concentrazione delle risorse, nonché in generale al FSE Ma ciò

che si rileva è: la carenza di risorse esclusive sui PO; l'eterogeneità degli adempimenti richiesti a ciascun funzionario; la necessità di una maggiore coerenza tra la distribuzione delle unità di assistenza tecnica e le effettive esigenze di ciascuna attività.

Per la nuova programmazione occorrerà garantire un costante canale informativo tra il livello operativo e quello direttivo ed istituzionalizzare incontri periodici ADG-UCO per una riflessione condivisa sull'andamento del Programma e per l'analisi delle criticità e l'individuazione di soluzioni e procedure nonché ridurre le asimmetrie informative che l'analisi della governance ha sottolineato.. Altro elemento da introdurre è di attivare attività formative per i dipendenti (nello specifico si rimanda al paragrafo 6.2). per quanto concerne invece gli Uffici deputati al Controllo di I livello occorre considerare anche un adeguamento numerico delle risorse umane impiegate.

A livello legislativo, non si ravvisano criticità su cui intervenire.

Per quanto concerne l'aspetto procedurale , particolare attenzione è stata dedicata alle procedure di selezione utilizzate, sia quelle della selezione diretta mediante avviso pubblico, sia con atto programmatico, sia le procedure miste di natura negoziale e di doppio livello decisionale. I risultati di tale analisi hanno evidenziato: per quanto concerne le procedure di selezione diretta, una durata eccessiva del processo per la formazione della graduatoria; la presenza di ricorsi amministrativi; la complessità dei dispositivi attuativi ed il volume degli oneri a carico dei beneficiari.

Con conseguenze negative sia rispetto ai beneficiari, assaliti da un senso di sfiducia verso al gestione amministrativa, sia rispetto all'utilità dell'intervento (ad es. progetti presentati innovativi, diventati obsoleti nel momento dell'acquisizione del diritto al beneficio.) Da tali rilevazioni occorre agire facendo leva su aspetti quali la carenza del personale impiegato o a modalità organizzative inefficienti.

Per quanto concerne la selezione mediante atto programmatico, in quanto percorso complesso, diventa fondamentale l'esistenza di un sistema di governance di alta qualità o almeno un maggior presidio del processo da parte dell'AdG, con un fitto calendario di incontri, stimoli continui atti a facilitare il processo.

Stesse considerazione per quanto concerne le procedure miste, di natura negoziale, rilevato il fondamentale ruolo dell'AdG.

Occorre soprattutto per queste forme di selezione una maggiore attenzione e riflessione date le modalità attuative di alcune linee di interventi inserire nei PO FESR e FSE 20014-2020 rispettivamente per le aree interne (ITI) e per le Città (Comuni Capoluogo soggetti attuatori). Si ravvisa la necessità di semplificare le procedure di selezione favorendo l'utilizzo di procedure informatizzate e criteri di autovalutazione atti a garantire una riduzione dei tempi amministrativi ed oneri a carico dei beneficiari. L'utilizzo di autodichiarazioni renderà inoltre più snello il processo, prevedendo però controlli successivi a carico dell'amministrazione su cui bisognerà riflettere in fase di attribuzione delle funzioni e ridistribuzione delle risorse umane. Per garantire una migliore qualità dei sistemi di gestione e controllo si vuole favorire la modalità di comunicazione.

Sulla base delle carenze sopra descritte, il PRA della Regione Abruzzo interverrà sulle seguenti aree di bisogno:

a) procedere ad efficientamenti di carattere organizzativo e operare miglioramenti incrementali per rispondere alle novità introdotte dai regolamenti, assicurare il rispetto dei tempi procedurali per

Comos &

Servizio Programmazione, Sviluppo e Attività Comunitarie

- quanto riguarda la concessione dei contributi, i controlli amministrativi, i pagamenti ed i rapporti con i beneficiari in genere;
- b) definire modalità organizzative e meccanismi procedurali flessibili capaci di assicurare un'adeguato sistema di monitoraggio e controllo delle iniziative attuate con il FSE, al fine di rendere ancor più netta la separazione funzionale tra le attività di controllo e quelle di gestione;
- c) l'implementazione della definizione delle modalità di selezione delle operazioni;
- d) rafforzare il ruolo della valutazione a supporto della programmazione, prevedendo sia valutazioni operative (legate ai PO) con particolare riferimento alle strategie territoriali identificate nel Documento di strategia unitario "Obiettivi e linee guida per la programmazione dei fondi comunitari 2014/2020", segnatamente Città, Aree interne e Aree di crisi compresa l'area del cratere);
- e) mettere a punto dispositivi sugli aiuti di stato per evitare il cumulo illegale degli aiuti (in fase di popolamento);
- f) rafforzamento delle competenze giuridico amministrative per l'acquisizione di beni e servizi mettere a punto dispositivi per la prevenzione degli errori più frequenti e i ritardi nell'applicazione delle norme sugli appalti pubblici attraverso la costituenda Stazione Unica Appaltante;
- g) accrescere le competenze del personale in coerenza con le funzioni assegnate e procedere all'integrazione delle disposizioni per la corretta tenuta del dossier di operazione a cura sia del Responsabile dell'attuazione dell'operazione che del beneficiario dettagliando tutti i documenti relativi al ciclo di vita delle operazioni di natura tecnica, amministrativa e finanziaria che il dossier deve contenere;
- h) individuare una figura di coordinamento che si occupi di integrazione tra i Fondi SIE, la CTE e i
 programmi a gestione diretta della Commissione, i PON nonché delle tematiche relative alla
 declinazione della componente territoriale (aree interne), dello sviluppo locale e della messa in atto
 delle azioni necessarie a garantire il rispetto delle condizionalità ex-ante (con particolare
 riferimento agli aspetti energetico-ambientali e di governance);
- i) rafforzamento di funzioni di carattere trasversale al Programma e l'esercizio dei controlli in loco, attraverso un servizio di consulenza giuridica, semplificazione per le imprese e contrattualistica;
- j) rafforzamento del supporto alle PMI e ai beneficiari, attraverso la riorganizzazione di un "help desk" anche in risposta ai requisiti previsti dallo Small Business Act;
- k) perfezionare i dispositivi connessi ai sistemi informativi per migliorare l'interoperabilità delle banche dati e il dialogo con il sistema di protocollo interno e con il sistema di contabilità generale,, lo scambio di dati e di informazioni con soggetti che attualmente non sono ancora inclusi; il miglioramento dell'interoperabilità nell'ottica della dematerializzazione, e sburocratizzazione delle procedure. L'ulteriore implementazione del già esistente Sistema Informativo Unico Regionale ex SISPREG, ora SIGECO che consente la registrazione e conservazione della contabilità informatizzata per ogni operazione insieme ai dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit, permettendo l'accesso a tali informazioni da parte dell'AdG, AdA ed (eventuali OI) di tipo elettronico, anche in considerazione delle nuove prescrizioni regolamentari.

4. Definizione delle responsabilità relative agli impegni del PRA

La formulazione del PRA richiede un'attenta puntualizzazione del quadro delle responsabilità delle varie strutture coinvolte sia in fase di programmazione sia in fase di attuazione. Si tratta infatti di un processo che richiede, necessariamente, una certa flessibilità e quindi tempestività nella fase di variazione ed aggiornamento delle stesse scelte programmate.

Nella fase attuale di avvio del processo di formulazione del PRA, è più precisamente in relazione a questa seconda fase (nel novero della citata ristrutturazione amministrativa in corso), la bozza del documento in

oggetto è stata definita dalle due AdG del PO FESR e FSE della Regione Abruzzo, supportate dal Servizio programmazione Sviluppo ed Attività Comunitarie.

Si individuano le seguenti responsabilità a livello politico, direzionale e di strutture operative che guideranno il PRA:

- Responsabile politico: Presidente della Regione Abruzzo;
- Responsabile per la capacità amministrativa e per il PRA: alla luce della riorganizzazione ex L.R. 35/2014 e DGR attuative nn. 621/2014 e 681/2014 sarà individuato nel Direttore del Dipartimento;
- Al responsabile del PRA è conferita la responsabilità dell'attuazione e del monitoraggio del PRA in linea con il dettato normativo di riferimento, con le linee guida e le indicazioni della CE e dello Stato centrale.
- A supporto del responsabile PRA verrà istituita un'apposita struttura temporanea e flessibile legata alla vigenza del PRA ed incardinata nell'ambito dello stesso Dipartimento. Tale struttura sarà composta da esperti, anche eventualmente di altri Dipartimenti regionali, che lo affiancheranno nell'attuazione del PRA stesso.

5. Obiettivi di miglioramento e standard di qualità previsti

Nella predisposizione del PRA si sta operando – in fase di diagnosi e di definizione delle scelte prioritarie da adottare – attraverso una modalità di lavoro non formalizzata in atti amministrativi ma che si basa sul lavoro congiunto e coordinato, di tutte e due le Autorità di Gestione dei Po FESR e FSE con i supporto attivo del Servizio Programmazione, Sviluppo ed Attività comunitarie, e con la partecipazione attiva dell' AdA, e AdC, dei responsabili UCO e CPL nonché il coinvolgimento dell'Autorità Ambientale, del Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici e della Direzione Risorse Umane. Le riflessioni del PRA vengono inoltre condivise, nello spirito della programmazione unitaria che ha contraddistinto tutto il lavoro di programmazione 2014-2020 avviato già negli ultimi due anni, con l'AdG FEASR e FEAMP nonché con il partenariato.

Il lavoro in corso prevede, in modalità condivisa, un'interazione costante:

- nella fase di diagnosi nella quale si dovranno accertare le carenze evidenziate nell'esperienza 2007-13;
- nella valutazione di fattibilità delle varie proposte di razionalizzazione
- ed infine nella fase di condivisione delle scelte del programma di rafforzamento.

Nel contesto del PRA si intende conseguire per il miglioramento la qualificazione e l'adeguamento delle strutture tecnico-amministrative responsabili dell'attuazione delle funzioni connesse alla implementazione delle azioni programmate; sono individuati e quantificati attraverso i seguenti risultati attesi:

- la riduzione dei tempi di realizzazione delle varie azioni programmate in ambito del POR FESR;
- il conseguimento di livelli di spesa rispondenti alla tempistica dettata dalla regolamentazione comunitaria;
- un'elevata qualità delle iniziative ammesse a finanziamento sulle risorse del Programma;
- il conseguimento dei target in termini di indicatori di risultato e di output sia nella fase intermedia (performance framework) sia a conclusione del Programma.

Gli obiettivi finali che dovranno conseguire dalle azioni attivate dal piano di rafforzamento, sono da realizzare attraverso strumenti comuni collegati alla funzione implementativa; su di essi si definisce l'attività da sviluppare in termini migliorativi che possono essere considerati obiettivi intermedi per giungere all'obiettivo finale del PRA.

Gli obiettivi intermedi o strumenti comuni sono da individuare, in tutto ciò che dalla diagnosi è emerso come fattore che ha influito negativamente nell'attuazione del POR 2007-13, causando ritardi ed esigenze di riprogrammazione per evitare il disimpegno automatico delle risorse programmate sul FESR e FSE dalla Commissione Europea.

Tali fattori nello specifico della Regione Abruzzo sono rappresentati:

- il sistema informatico, che ancora allo stato non prevede modalità di trasmissione tra strutture e caricamento dei dati in un modello di monitoraggio unitario. Le spese inserite nel sistema per il FAS e per il FESR e per il FSE seguono regole diverse che comportano in caso di trasferimento di progetti da un Programma ad un altro la ripetizione del contenuto dei dati; la registrazione dei dati viene effettuata in due tempi: il primo al momento della spesa sostenuta; il secondo al momento della certificazione della spesa.
- La gestione dei fondi sarà interessata da un miglioramento delle strutture deputate alla gestione del Programma, le quali beneficeranno di un implementazione qualitativa e quantitativa del personale deputato. Inoltre, tali strutture beneficeranno dell'introduzione delle nuove procedure connesse all'utilizzo dei costi standard.
- Per i programmi 2014-20 si intende migliorare il sistema rendendolo unitario e caricare il dato dopo la certificazione della spesa;
- il sistema di controlli di I livello, documentali e di campo, che ha determinato significativi ritardi che si sono riflessi i ritardo nella certificazione della spesa.
- Il rafforzamento delle strutture dell'AdG responsabili dei controlli di I livello, e quello delle strutture operative presso le quali si svolgono in prevalenza detti controlli, deve trovare soluzioni sia nella creazione di una struttura responsabile presso l'AdG a capo delle quali opererà un responsabile individuato dall'AdG, sia presso le strutture operative prevedendo attività incrociate tra attuatori e controllori facenti capi alla stessa direzione ma responsabili di azioni diverse.

6. Interventi di rafforzamento amministrativo

6.1 Interventi di semplificazione legislativa e procedurale

Per quanto concerne la semplificazione legislativa ad oggi non si ravvisano interventi necessari.

Per quanto concerne gli aspetti procedurali saranno attivati interventi connessi alla verifica del modello di coordinamento, gestione e controllo.

In merito al coordinamento si vuole sottolineare che i risultati emersi dall'analisi evidenziano la comune percezione di un sistema relazionale improntato sulla cooperazione e caratterizzato da un costante flusso informativo.

Parziali elementi di criticità si sono tuttavia segnalati nella relazione tra AdG e AdC per cui il superamento già i singoli PO FESR e FSE stabiliscono che il ruolo di AdC viene ricoperto dall'AdG.

L'interazione tra l'AdG e gli UCO presenta aspetti più problematici, come dimostra l'asimmetria rilevata nella valutazione della relazione. Mentre dal punto di vista dell'AdG il rapporto è valutato come frequente e cooperativo, a livello operativo si percepisce una significativa distanza rispetto all'Autorità. Sinteticamente

possiamo quindi definire il rapporto tra AdG ed UCO come caratterizzato da una doppia asimmetria informativa, nel quale l'AdG dispone di una visione globale che non permette però di percepire completamente le esigenze del livello operativo e gli UCO di una maggiore consapevolezza rispetto a specifici aspetti tecnici connessi all'implementazione degli interventi, senza però cogliere la dimensione generale del PO.

Il superamento di queste asimmetrie si realizza attraverso una revisione organizzativa e strumentale, come ampiamente descritto nel corso del testo, ma soprattutto con un nuovo atteggiamento mentale che promuova una comunicazione bidirezionale, costruttiva e costante nel tempo.

Non esistono momenti istituzionali di confronto tra UCO. Si può ritenere che l'individuazione di modalità di confronto duraturo tra UCO possono generare due effetti:

- rappresentare un'occasione di crescita professionale per ciascuna unità, in quanto attraverso la condivisione delle reciproche esperienze si possono diffondere sperimentazioni innovative, individuare soluzioni rispetto alle proprie problematiche, evitare potenziali errori o strategie inefficaci;
- evitare, attraverso la riduzione delle asimmetrie informative, il realizzarsi di azioni tra loro incoerenti che possano determinare situazioni di impasse.

Si percepisce la necessità di rivedere le modalità di approccio verso il beneficiario, affinché l'Amministrazione Regionale sia intesa principalmente come figura di supporto e non come esclusivo controllore formale. Dall'analisi è emerso che ciò potrà avvenire parallelamente ad un percorso di semplificazione, che riduca gli oneri a carico dei beneficiari e proponga modalità di bando innovative che mettano la qualità dei progetti come condizione primaria per l'ottenimento dei finanziamenti e non invece la capacità di orientarsi rispetto a requisiti normativi complessi.

Al fine di migliorare il processo di attuazione nel suo insieme, infine, è auspicabile individuare strategie per la semplificazione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari. Tale attività resta ovviamente vincolata ai dettami regolamentari per la certificabilità della spesa, tuttavia possono essere intese, per esempio, nei termini di strumenti per l'eGovernment, o tramite procedure per la selezione dei beneficiari più snelle e tali da ridurre il fenomeno della selezione avversa.

Per quanto concerne la semplificazione amministrativa, le sfide della nuova programmazione con riferimento sia agli obiettivi di spesa ma ancora di più alla nuova impostazione result-oriented, rende stringente la necessità di procedere alla definizione di un nuovo approccio alla semplificazione.

In relazione all'esperienza della Regione Abruzzo, alle soglie della nuova programmazione appaiono ancora timidi gli esperimenti in tema di semplificazione. Fra i più significativi: l'ottimizzazione del sito della Regione Abruzzo nella sezione Abruzzo Europa nel quale è possibile accedere alle procedure di selezione in corso, alle graduatorie pubblicate e a tutta la documentazione relativa al sistema di gestione e controllo del PO e i primi tentativi di indirizzare il flusso comunicativo esclusivamente attraverso il sistema di Posta Elettronica Certificata (PEC) ma con risultati non ancora apprezzabili. L'unica esperienza, tuttavia, che appare, almeno nelle intenzioni, già in linea con le richieste della Commissione Europea per il nuovo periodo di programmazione, superando il solo aspetto legato alla comunicazione beneficiario-ente, è l'intervento all'interno del sistema di gestione e controllo dell'azione I.2.2 del POR FESR "Start Up Start Hope". Si tratta nello specifico dell'implementazione di un sistema di eGovernment, attraverso la realizzazione di un portale nel quale il beneficiario, tramite un sistema di accesso registrato, può verificare le modalità di partecipazione, caricare la proposta progettuale, contattare il soggetto gestore e rivolgere specifiche FAQ. L'intervento costituisce un importante esperimento volto alla semplificazione del rapporto beneficiario-Ente, che se correttamente utilizzato dalle imprese e efficacemente animato e mantenuto dal soggetto gestore potrà diventare un modello per il nuovo sistema di gestione e controllo della programmazione 2014-2020.

La Regione Abruzzo, partendo da un'approfondita riflessione sulle principali difficoltà riscontrate dai beneficiari nell'attuale periodo di Programmazione, vuole definire una strategia volta alla semplificazione delle procedure, alla riduzione degli oneri amministrativi a carico del beneficiario, avvii l'implementazione

di un diffuso sistema di eGovernance e di un sistema di gestione e controllo che contempli le opzioni di semplificazione previste dai Regolamenti CE.

6.2 Interventi sul personale

Di seguito vengono esplicitati una serie di interventi per la valorizzazione delle risorse umane coinvolte nell'attuazione dei PO FESR e FSE nonché a migliorare il sistema relazionale interno ed esterno, quali sintesi di quanto emerso dall'esperienza 2007-2013 e dall'esigenza di fronteggiare le novità della programmazione 2014-2020.

Cogliere l'opportunità della concentrazione tematica per collocare più risorse esperte sugli Assi strategici e incrementare il livello di specializzazione: si può ritenere che le correzioni rispetto al periodo 2007-13 dovranno riguardare principalmente la valorizzazione e l'organizzazione delle risorse piuttosto che incrementi di organico. L'analisi ha infatti messo in evidenza come la percezione di inadeguatezza numerica del personale impiegato potrebbe essere superata attraverso azioni mirate che accrescano le potenzialità di ciascuno che lo collochino in un contesto meglio organizzato. Si vuole garantire la coerenza tra strategicità del tema e dotazione di personale, contando su risorse che vantano un'esperienza significativa in tema di FESR e FSE.

Collocare l'assistenza tecnica sulla base di un'analisi della mappatura delle competenze tecniche delle risorse: a supporto delle risorse già in essere si procederà, definita meglio la struttura amministrativa, ad una stima del fabbisogno di unità di assistenza tecnica, con l'obiettivo di stabilire con chiarezza per ciascuna struttura il numero massimo di unità acquisibili.

Incrementare le competenze specialistiche del personale impiegato: la Regione Abruzzo ha già intrapreso uno specifico percorso formativo imperniato sulle esigenze dei funzionari che si trovano ad operare nell'ambito dei fondi comunitari. Tale percorso opera su più livello attuativi, quello della formazione dei dipendenti nell'ambito del Piano della formazione in convenzione con il FORMEZ e nell'ambito di uno specifico progetto nazionale ESPERIA attraverso uno specifico master di Il livello. Il percorso definito, prevede sia moduli generici sulle istituzioni europee e sulla normativa comunitaria, sia corsi avanzati su specifici adempimenti connessi alla gestione dei fondi strutturali.

Inoltre data l'importanza di garantire la comunicazione elettronica, sia verso l'esterno che all'interno dell'Amministrazione superando in via definitiva il ricorso alla forma cartacea, sarà prevista una specifica formazione ed azioni di sensibilizzazione da parte delle AdG. Si continuerà inoltre continuare ad investire sugli strumenti atti a garantire la de-materializzazione dei flussi informativi.

Incrementare le occasioni di incontro tra le risorse al fine di aumentarne il grado di consapevolezza rispetto al processo complessivo del PO: è necessaria l'individuazione formale o informale, di momenti aggiuntivi di incontro tra i soggetti coinvolti in aggiunta ai Comitati di Sorveglianza. Questi momenti d'incontro dovrebbero essere incentrati su tre finalità: a) condividere i risultati relativi all'impatto del Programma a prescindere dall'avanzamento della spesa, al fine anche di rafforzare la percezione di condividere una missione comune finalizzata allo sviluppo del territorio regionale; b) analizzare le eventuali criticità riscontrate nel percorso attuativo e cooperare alla definizione di una loro soluzione; c) diffondere le buone pratiche.

Garantire la vicinanza fisica tra UCO e addetti al controllo di primo livello: l'esempio dell'internalizzazione del controllo di primo livello degli interventi dell'Asse I all'interno della Direzione responsabile rappresenta l'esperienza più efficace di superamento di un "collo di bottiglia" emerso nel corso del Programma. Tale azione va considerata una best practice e va per tanto replicata nel nuovo ciclo di Programmazione E'quindi auspicabile che ciascuna delle Direzioni che saranno coinvolte nel prossimo PO ospitino al loro

interno funzionari addetti al controllo di primo livello, i quali dovranno essere fisicamente a contatto con i responsabili degli interventi. Qualora non fosse possibile garantire tale collocazione per ciascuna Direzione, dovranno comunque essere considerate prioritarie quelle relative agli attuali Assi I e II che risulteranno determinanti per il raggiungimento degli obiettivi di spesa e di impatto del Programma.

Destinare in via esclusiva risorse umane per l'attività di rilevazione dei risultati: l'introduzione delle condizionalità ex post, che vincolano l'erogazione dei finanziamenti al raggiungimento dei target previsti dal Programma, rappresenta una rivoluzione non solo normativa ma soprattutto culturale in quanto segna il passaggio da un'epoca in cui il raggiungimento dell'obiettivo di spesa era percepito come il fine ultimo del Programma ad una in cui il corretto avanzamento procedurale non sarà più ritenuto sufficiente se non accompagnato da un tangibile impatto positivo sul territorio. Appare quindi chiaro quanto l'attività di rilevazione dei dati, fino ad ora piuttosto trascurata, assumerà una valenza centrale in quanto occorrerà documentare con tempestività e accuratezza l'avanzamento fisico degli interventi ed il loro impatto sul territorio. Si ritiene per tanto necessario che per ciascuna Direzione siano dedicate delle risorse esclusive al recupero delle informazioni presso i beneficiari e all'inserimento di queste nell'ambito del sistema informativo regionale. Per facilitare tale compito si suggerisce inoltre di inserire nei bandi clausole che vincolino i beneficiari a trasmettere alla Regione le informazioni richieste.

Dalla verifica del modello di coordinamento, gestione e controllo e di congruità delle strutture e di adeguamento sia organizzativo sia quali-quantitativo, scaturisce una riflessione aperta che individua le seguenti priorità:

- nella difficoltà di procedere a nuove assunzioni l'adeguamento quali-quantitativo si realizza mediante reperimento di profili professionali adeguati all'interno della Regione (mobilità) e incremento della dotazione organica accompagnato da un programma di formazione;
- azione di formazione e accompagnamento;
- assistenza tecnica agli enti attuatori;
- attivazione di un programma di informazione e formazione metodologica rivolto alle strutture regionali sul processo di cambiamento, anche organizzativo e orientato alla semplificazione di processi e metodologie;
- introduzione di un sistema di *project management* attraverso la definizione di fasi operative abbinate a cronogrammi e target, al monitoraggio dei risultati, alla valutazione delle prestazioni abbinata ad un sistema premiale.

6.3 Interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni

La riflessione ha investito i principali strumenti e funzioni trasversali indicati nell'Allegato B. Di seguito una prima riflessione degli interventi da attuare.

Modalità di verifica della capacità amministrativa degli organismi intermedi e beneficiari

In continuità con quanto già riportato nel paragrafo 4, particolare attenzione si sta ponendo in merito al tema della governance. In particolare la riflessione riguarda le modalità attuative e gli strumenti da utilizzare per l'attuazione di alcune scelte strategiche fondamentali finanziate dai PO in maniera integrata (aree interne, città...). Si stanno valutando le seguenti ipotesi:

governance multilivello in cui andrà definito uno schema relazionale di un nuovo approccio attuativo, in cui la programmazione viene declinata secondo differenti livelli territoriali, permettendo sulla base delle capacità tecniche e della conoscenza del territorio di valorizzare i punti di forza di ciascuna Amministrazione del territorio, in modo che l'attuazione sia suddivisa funzionalmente in un'ottica di

sussidiarietà e che vengano definite strutture di raccordo finalizzate all'informazione e al supporto reciproco tra i soggetti coinvolti.

- un modello in cui l'implementazione dell'attività viene devoluta parzialmente o completamente ad uno o più Enti, ognuno dei quali realizza autonomamente il proprio intervento, ma che abbia comunque alla base un tavolo di coordinamento interistituzionale che eviti la decontestualizzazione dell'intervento, con la relativa conseguenza che non sia garantita la coerenza con le altre opere realizzate nell'ambito dell'Attività, e con le esigenze in termini di avanzamento finanziario e di obiettivi complessivi del PO; e che metta il soggetto attuatore nella condizione di agire in termini di numerosità delle risorse e di competenza tali da gestire efficientemente l'intero processo attuativo.

Sistema dei controlli amministrativi

Per quanto concerne il sistema dei controlli, l'attuale assetto organizzativo, che vede per il FESR più strutture indipendenti occuparsi del controllo di I livello e per il FSE il controllo è concentrato in un'unica struttura indipendente, risulta in grado di soddisfare tutte le esigenze di attuazione dei PO Stessa valutazione per gli strumenti utilizzati nel processo di controllo. Il sistema per la condivisione dei dati è stato sviluppato non potendo ancora contare su una piattaforma informatizzata e interoperabile. Pertanto la catalogazione, archiviazione dell'informazione, così come il trasferimento e la condivisione, avvengono primariamente tramite supporti cartacei e lo stazionamento materiale dei dossier di progetto e dei verbali di controllo. L' informatizzazione sperimentata esclusivamente per Linea di Attività I.2.1 del PO FESR ha garantito un'immediata semplificazione in termini gestionali, così come un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure di controllo. La sperimentazione, tuttavia, è stata interrotta a causa di problematiche tecniche, di difficile soluzione, inerenti i ponti informatici necessari alla connessione. Questa esperienza evidenzia con forza ancora maggiore l'importanza di un sistema unico regionale di monitoraggio interoperabile e aperto anche alle operazioni relative al controllo.

L'analisi del sistema di controlli di I livello implementato nel periodo 2007-13 evidenzia la presenza di alcune criticità che afferiscono essenzialmente a due macro categorie:

- sistema di archiviazione e condivisione della documentazione;
- qualità delle competenze e livello di conoscenza di regolamenti e prassi comunitarie.

Alla luce della futura cornice normativa e di quanto espresso dalla Commissione Europea con il *Position Paper*, il sistema dei controlli dovrà prevedere gli adeguamenti necessari in termini di risorse, competenze e strumenti sulla base dell'esperienza del periodo 2007-13.

Gli aspetti che saranno presi in considerazione:

- conformità ai requisiti normativi che affermano che tutti gli scambi d'informazioni tra beneficiari e autorità responsabili della gestione e del controllo dei programmi, nonché tra le autorità responsabili della gestione e del controllo e la CE, devono essere effettuati soltanto attraverso lo scambio di dati elettronici;
- inclusione nel sistema informatico del PO di controlli automatici sull'esistenza di verifiche gestionali prima che la spesa possa essere certificata (raccomandazione del Position Paper della CE);
- superamento delle problematiche causate dal sistema dei controlli nel periodo 2007-13, tramite:
 - un miglioramento delle conoscenze e della consapevolezza della legislazione Comunitaria e delle politiche UE, che costituiscono la cornice dei programmi (raccomandazione del Position Paper della CE);
 - indicazioni chiare e uniformi ai beneficiari, anche tramite la diffusione di una guida precisa e aggiornata regolarmente (raccomandazione del Position Paper della CE);
 - o ipotesi di semplificazione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari (raccomandazione del Position Paper della CE).

Per il futuro, dunque, è auspicabile prevedere da un lato un processo di formazione continua e condivisa per il personale impiegato nei controlli, dall'altro un'attività di animazione e di diffusione di linee guida

periodicamente aggiornate nei confronti dei beneficiari, così da migliorare l'efficacia dei dispositivi normativi.

Messa a punto e gestione delle procedure inerenti i regimi di aiuto

La Regione Abruzzo ha già provveduto ad istituire una banca dati informatizzata per il regime di aiuti in de minimis. Attualmente si sta procedendo al relativo popolamento.

Sistema di valutazione interno del personale (eventuali sistemi specifici premianti per il conseguimento dei risultati attesi);

Ad oggi il sistema di valutazione non è legato al conseguimento di risultati dei PO. Si sta studiando l'opportunità di inserire tali meccanismi premiali.

Trasparenza delle azioni collegate al PO e del loro progressivo stato di avanzamento con indicazione analitica del sistema di responsabilità collegato alla loro attuazione dei rispettivi cronoprogrammi di attuazione.

La Regione Abruzzo ha sempre garantito la massima trasparenza delle azioni collegate ai PO, anche attraverso il sito internet nella parte Europa. In passato sono stati sperimentati diversi tentativi di collegare le attività a cronoprogrammi procedurali e finanziari ben definiti. I risultati sono stati spesso fallimentari, occorre meglio specificare livelli di responsabilità e cronogrammi attuativi eventualmente connessi al sistema di valutazione interno del personale al fine di garantire una migliore attuazione.

Monitoraggio

Il cambio di prospettiva che mette al centro del processo di attuazione il raggiungimento dei risultati previsti, anziché il mero avanzamento della spesa, infatti, necessita di un sistema di monitoraggio interoperabile dei dati, affidabile e attendibile che consenta una misurazione puntuale, continua e aggiornata dell'attuazione degli obiettivi specifici del PO. Particolare importanza assumerà la capacità del sistema di valorizzare gli indicatori di realizzazione e di risultato.

Il sistema informativo per la gestione e condivisione dei dati attualmente in uso in Abruzzo è SRTP. Da un punto di vista tecnologico, il flusso informativo avviene principalmente in via elettronica, tramite il caricamento dei dati direttamente sul sistema SRTP (in progressiva sostituzione con il Sistema Unico di Monitoraggio regionale), o su fogli di calcolo "excell" che riproducono la scheda di monitoraggio in versione digitale e dove vengono dettagliate le informazioni a livello di progetto, relativamente all'avanzamento procedurale, finanziario e fisico.

Analogamente la produzione di reportistica e la sua diffusione è realizzata tramite applicazioni informatiche e invio elettronico. Rimane, tuttavia, una parte del sistema ancora legata a tecnologie tradizionali, che prevedono la compilazione di documenti in forma cartacea, in un secondo momento tradotti dall'AdG in dati elettronici. Questa condizione è connessa per lo più alla produzione iniziale del dato da parte del beneficiario, sia esso ente pubblico o soggetto privato.

SRTP è uno strumento interoperabile ma non consente ancora l'accesso da parte dei beneficiari. La Regione Abruzzo è in procinto di rendere operativo il nuovo Sistema Unico di Monitoraggio regionale (attualmente denominato Ge.Pro.Mu.RA) attraverso il quale l'acquisizione e il monitoraggio dei dati avverranno in modo completamente informatizzato, prevedendo l'accesso e quindi l'implementazione della base informativa anche da parte dei futuri beneficiari finali dei Fondi QSC.

Da un punto di vista formale, dunque, con l'entrata in funzione del Sistema Unico di Monitoraggio regionale, la Regione Abruzzo risulta adeguata ai requisiti normativi richiesti per il periodo di programmazione 2014-2020, che affermano che tutti gli scambi d'informazioni tra beneficiari e autorità

responsabili della gestione e del controllo dei programmi, nonché tra le autorità responsabili della gestione e del controllo e la CE, devono essere effettuati soltanto attraverso lo scambio di dati elettronici.

L'esperienza attuativa del periodo di 2007-13 consente attualmente di individuare alcune criticità che hanno riguardato il sistema di monitoraggio. Tali criticità afferiscono essenzialmente alle seguenti due categorie:

- accesso al sistema informatizzato di tutte le strutture coinvolte nel monitoraggio dei dati;
- correttezza e completezza delle informazioni.

In merito al primo punto, si è registrato un intervento soltanto parziale da parte degli UCO nell'accesso diretto al sistema informatizzato, con la conseguente necessità di accentrare l'attività di inserimento dei dati e il loro controllo presso l'AdG. Tale aspetto va superato in quanto implica un aggravio di lavoro non trascurabile nel processo di monitoraggio.

Un discorso particolare merita anche il caso della valorizzazione degli indicatori che vanno assolutamente popolati. Alla luce dell'impostazione *result oriented*, inoltre la CE auspica un coinvolgimento del "sistema di monitoraggio" nella fase di definizione e identificazione degli indicatori comuni e specifici di ciascun Programma e un'espansione del sistema di reporting (raccomandazione del Position Paper della CE). L'elaborazione dei dati e la reportistica analitica dovrà contemplare, oltre che l'analisi della spesa, la rilevazione dei progressi effettuati nel conseguimento degli obiettivi del Programma e prevedere un sistema di follow-up delle raccomandazioni risultanti da analisi valutative.

Dall'analisi effettuata sul sistema di monitoraggio sviluppato ed implementato in Abruzzo nel periodo 2007-13, si registra una condizione di sostanziale adeguatezza del sistema ai requisiti richiesti per il futuro ciclo di Programmazione, condizionata, tuttavia, alla piena entrata in funzione del nuovo Sistema Unico di monitoraggio regionale e al miglioramento di taluni aspetti del processo.

L'adozione del nuovo sistema, infatti, permetterà un'ulteriore apertura rivolta al beneficiario. Il sistema, inoltre, dovrà assicurare l'utilizzo operativo effettivo da parte di tutte le strutture (gli odierni UCO) deputate all'attuazione, al fine di renderne realmente utile l'interoperabilità. Un'ulteriore azione migliorativa dovrà essere finalizzata a una maggiore diffusione nel territorio regionale di un'adeguata conoscenza dell'impianto strategico e normativo dei Fondi SIE.

Per elevare la qualità del monitoraggio si sta valutando di attivare una collaborazione con la struttura interna dedicata ai sistemi di georeferenziazione, al fine di implementare sistemi informativi georeferenziati, ossia database mappabili che permettono di interrogare il sistema rispetto non solo alla localizzazione degli interventi ma anche altri fattori di rilievo per il soggetto regionale quali il numero di domande presentate, il tasso di mortalità, l'elenco di chi e quante volte ha richiesto il finanziamento ecc.

7. Ruolo dell'assistenza tecnica e del rafforzamento della capacità amministrativa a supporto del PRA

8. Trasparenza e pubblicità del PRA

La Regione intende garantire nella formulazione del PRA e nella sua attuazione il massimo della trasparenza dando spazio alla partecipazione attraverso il Comitato di Sorveglianza del POR FESR ed il Comitato di Sorveglianza del PO FSE, a cui verranno portate le indicazioni maturate nelle varie fasi di predisposizione del Piano, nonché alla comunicazione/pubblicità attraverso la diffusione dell'informazione.

Nell'ambito del Piano di comunicazione che sarà formulato quale strumento di accompagnamento del POR FESR e nell'analogo documento del POR FSE, saranno definite le modalità attuative attraverso le quali diffondere (con un documento ad hoc) le informazioni e la relativa documentazione di analisi svolte in base

alle quali sono state definite le scelte e quantificati i risultati attesi attraverso tale processo di rafforzamento e razionalizzazione delle strutture di *governance* del POR FESR e del POR FSE 2014-2020.

9. SISTEMI DI AGGIORNAMENTO, VERIFICA E CONTROLLO INTERNO DEL PRA

Il Piano di Rafforzamento Amministrativo contiene le azioni di rafforzamento ritenute necessarie, indica il responsabile di ogni unità e quello dell'azione di miglioramento, la/e unità organizzativa/e coinvolta/e, definisce i target e la tempistica di attuazione, nonché le risorse eventualmente previste.

Il Piano, forma oggetto di una relazione annuale sullo stato di avanzamento che viene presentata al Comitato di Sorveglianza ed è inclusa nel Rapporto Annuale di Esecuzione.

Il PRA è approvato dalla Giunta Regionale, i successivi aggiornamenti e le relazioni annuali sono approvati dal Responsabile del PRA.

Nello svolgimento della propria attività di attuazione del Piano, il Responsabile del PRA si raccorda con la Cabina di regia che accorpa in se tutte le Autorità responsabili dell'attuazione dei PO.

L'attuazione del Piano è sottoposta a monitoraggio quadrimestrale (almeno per i primi due anni) ed è oggetto di valutazione al termine del primo biennio.

