

Roma, 21/03/2014

Regione Abruzzo
**Servizio di valutazione intermedia del
Programma Operativo FESR 2007-2013
della Regione Abruzzo**
Informativa Valutatore
Comitato di Sorveglianza 16-17 Giugno 2014

INDICE

1 INTRODUZIONE	3
2 LE ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE SVOLTE NELL'AMBITO DEL SERVIZIO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA.....	4
3 ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE SVOLTE NELL'AMBITO DEI SERVIZI AGGIUNTIVI – CONTRIBUTO ALLA VALUTAZIONE EX ANTE DEL PO FESR 2014-20	11

1 Introduzione

Le attività di valutazione si sono svolte nell'arco dell'anno 2013 rispettando quanto previsto dal *Disegno di Valutazione* e in considerazione della sua evoluzione, basata su un efficace processo di affinamento della domanda valutativa, in conseguenza di un proficuo rapporto di collaborazione tra il Valutatore, l'AdG e gli UCO. Complessivamente sono stati redatti 3 approfondimenti tematici, realizzato un documento video, supportato il processo per la definizione delle Linee guida per la Programmazione Regionale Unitaria, tramite il supporto ai tavoli con il partenariato e la stesura di due documenti analitici; è stato realizzato un primo contributo per la Valutazione Ex Ante del POR FESR 2014-20, coerentemente con lo stato di evoluzione dei lavori per la redazione dello PO. In particolare, il Valutatore ha realizzato i seguenti lavori:

Servizio di valutazione intermedia del POR FESR ABRUZZO 2014-20

1. documento video: *Covenant of Mayors: il modello Abruzzo*;
2. approfondimento tematico: *La Governance del PO, anche con riferimento ai temi della programmazione 2014-2020*;
3. approfondimento tematico: *La strategia comunicativa del Patto dei Sindaci nell'orizzonte Europa 2020 – Linea di Attività II.1.3*;
4. approfondimento tematico: *Il contributo del POR FESR a sostegno delle imprese innovative: sostegno agli investimenti e aumento della capacità di credito – Linea di Attività I.2.2 e I.2.4*;
5. contributo al CDS di giugno 2013: presentazione in forma di slide dell'analisi del sistema di *governance* del POR FESR;
6. altri contributi;

Servizi aggiuntivi – contributo alla valutazione ex ante del PO FESR ABRUZZO 2014-20

7. contributi per la stesura del "Documento Obiettivi e Linee guida per la programmazione unitaria dei Fondi Comunitari 2014-2020", relativamente alle sintesi dei documenti: *Le Lezioni dell'esperienza attuativa della programmazione 2007-13 e Il Contesto socio economico regionale*;
8. contributo per la valutazione ex ante del POR FESR 2014-20, relativamente all'analisi della strategia, della sua coerenza con gli obiettivi e i target di Europa 2020, con le raccomandazioni del Consiglio e con i Programmi Nazionali di Riforma; all'analisi dei fabbisogni e delle sfide relative agli obiettivi di Europa 2020; alla capacità amministrativa, alle procedure per la rilevazione dati e alla valutazione.

Nei paragrafi successivi si propone una sintesi del contenuto specifico dei rapporti e dei documenti redatti, rappresentativa dei principali elementi emersi e delle eventuali raccomandazioni suggerite dal Valutatore.

2 Le attività di valutazione svolte nell'ambito del servizio di valutazione intermedia

- **Covenant of Mayors. Il modello Abruzzo**

Nell'ambito dell'approfondimento valutativo sull'Asse II e sul *Covenant of Mayors*, è stato realizzato un documentario video sul Patto dei Sindaci e sul contributo che il POR FESR ha conferito nel periodo 2007-13 a tale politica con l'intero Asse II, finalizzato a divulgare con più efficacia gli esiti dell'analisi valutativa. Con lo strumento del video, infatti, è stato possibile dare effettiva visibilità agli interventi realizzati con il finanziamento del FESR, realizzando una panoramica della Regione Abruzzo dalla quale sono emersi, inoltre, aspetti generali connessi alla *policy* nel suo complesso, quali la capillare diffusione nel territorio, la percezione dei Comuni e dei cittadini della tematica della sostenibilità energetica, l'ampio orizzonte della pianificazione effettuata con i SEAP, la necessità di un'adeguata strategia di comunicazione e monitoraggio degli interventi, il valore educativo degli interventi sugli edifici scolastici, nonché l'impianto di *governance* che sostiene il Patto in Abruzzo (facendone una buona pratica a livello mondiale) e gli indirizzi per gli anni a venire, in coerenza con gli obiettivi di Europa 2020. Per la realizzazione del filmato, presentato nel corso del Comitato di Sorveglianza del 26 giugno 2013, sono stati effettuati numerosi sopralluoghi sull'intero territorio abruzzese, ai quali si sono aggiunti 4 sopralluoghi specifici in altrettanti Comuni, selezionati come casi rappresentativi, dove sono state girate immagini di maggior dettaglio e interviste più approfondite, nonché nell'ambito del "Primo incontro dei coordinatori territoriali del *Covenant* in Italia" (Pescara, 7 maggio 2013). Ulteriori interviste hanno coinvolto i membri della Cabina di Regia del Patto, dirigenti e funzionari dell'Amministrazione regionale, studenti.

Il video è stato costruito mantenendo piena coerenza con gli esiti dell'analisi valutativa, privilegiando, data la natura dello strumento, gli aspetti della comunicazione a quelli più strettamente analitici, tramite la composizione di uno *storyboard* organizzato nei seguenti 6 punti, che articolano la logica comunicativa del filmato:

1. Il *Covenant of Mayors*, è uno strumento di *governance* multilivello, ideato dalla CE nel 2008, che pone i governi locali al centro del processo attuativo delle politiche europee in materia di energia sostenibile. Tra i 48 Paesi coinvolti, l'Italia è il paese leader in termini di adesioni, con circa il 50% dei 4.429 Comuni attualmente aderenti al Patto.
2. Caso unico a livello mondiale è l'Abruzzo, dove grazie a un sistema di *governance* multilivello ben congeniato, c'è stata l'adesione di tutti i 305 Comuni della Regione. Centrale è stato il lavoro della Cabina di Regia, composta dalle 4 Province, dall'ANCI e dalla Regione stessa in qualità di Coordinatore territoriale.
3. Alla base del modello abruzzese vi è stata la scelta strategica di utilizzare il Fondo FESR 2007-13 per finanziare il Patto: nessun bando ma una ripartizione delle risorse tra tutti i soggetti firmatari. 35 i milioni di euro a disposizione: 28 per interventi di efficientamento energetico, 4 per la produzione di energia da fonti rinnovabili e circa 3,3 per la promozione e l'informazione. Come primo fondamentale risultato della strategia, il tema dell'uso sostenibile dell'energia è entrato nell'agenda politica di tutti i Comuni, raggiungendo anche le realtà più piccole, con una diffusione capillare sul territorio.

4. Le risorse dell'Asse II del POR FESR hanno generato in breve tempo più di 600 interventi. Efficientamento dell'illuminazione pubblica, degli edifici comunali, delle scuole e produzione di energia da fonti rinnovabili. Le soluzioni progettuali e tecnologiche sono nate dalle diverse esigenze locali. La priorità è andata all'edilizia scolastica, una scelta questa motivata anche dalla convinzione che il valore simbolico dell'intervento pubblico trovi nei giovani gli ambasciatori ideali per la diffusione di conoscenze e comportamenti innovativi.

5. Gli ambiziosi obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂, d'altronde, non possono essere conseguiti soltanto con gli interventi materiali sul patrimonio pubblico, ma passano attraverso i comportamenti e le abitudini di ogni cittadino. Perché tutti siano coinvolti, l'azione pubblica può fare da buon esempio con le opere e con una comunicazione efficace, per cambiare la mentalità collettiva innovandola.

6. Per governare questo processo serve anche monitorare e misurare gli effetti degli interventi, per adattare strategia e pianificazione ai cambiamenti in corso. Soprattutto per i Comuni più piccoli, con meno risorse e competenze, servono accompagnamento e supporto costanti da parte degli altri livelli di governo. Il Patto è diventato in Abruzzo il centro di gravità di una fitta rete di relazioni e di capitale sociale. Con il supporto di Anci, Province e Regione, le amministrazioni Comunali stanno imparando a parlare la lingua dei programmi comunitari, scontrandosi e incontrandosi con le procedure e gli oneri ad essi connessi.

- **Approfondimento tematico: “La Governance del PO, anche con riferimento ai temi della programmazione 2014-2020”**

L'Attività valutativa relativa all'analisi del sistema di *governance* del POR FESR 2007-13 è stata condotta con un approccio fortemente orientato alle esigenze organizzative richieste dalla nuova Programmazione 2014-20. L'intento del valutatore è stato quello di studiare l'esperienza attuativa 2007-13, evidenziandone aspetti virtuosi e criticità, con la finalità di valutare l'adeguatezza dell'attuale sistema rispetto agli standard richiesti dal Ciclo 2014-20 e conseguentemente, in un'ottica di *gap analysis*, individuare le correzioni necessarie per garantire una struttura organizzativa in grado di favorire un'efficace attuazione del futuro PO.

Le principali evidenze emerse dalla valutazione (condotta oltre che tramite analisi desk, anche attraverso interviste in profondità, questionari semi-strutturati e *focus group*) sono di seguito sintetizzate:

- lo studio dei nuovi regolamenti ha effettivamente evidenziato come la nuova Programmazione richiederà un'importante revisione delle modalità di *governance* sperimentate nel ciclo 2007-13, ed in modo particolare sono state individuate una serie di **innovazioni che dovranno essere tenute in grande considerazione nel definire i futuri modelli attuativi**: la concentrazione tematica delle risorse; la raccomandazione di implementare strumenti di sviluppo locale partecipativo; l'introduzione delle condizionalità ex ante ed ex post; l'obbligo di comunicazione elettronica per tutti gli scambi di informazioni tra beneficiari e AdG, AdC e AdA; la possibilità di sospensione dei pagamenti in caso di gravi carenze nei sistemi di gestione e controllo e di monitoraggio; l'introduzione dell'onere di redigere i bilanci annuali per l'Autorità di Certificazione;

- in termini di **adeguatezza delle risorse umane** si è potuto constatare positivamente una qualità media delle risorse impiegate soddisfacente, e un'efficace collocazione rispetto alle differenti funzioni, tendendo in linea di massima conto delle competenze di ciascuno. Tuttavia si è rilevata la mancanza di un percorso di accompagnamento dei funzionari nell'arco del Ciclo di Programmazione finalizzato a mantenere nel tempo a un buon livello di aggiornamento le dimensioni informative e formative e di contrastare la frequente estraneità riscontrata tra i funzionari rispetto al processo complessivo di attuazione e agli obiettivi unitari delle *policies*. Quest'ultimo aspetto produce effetti negativi anche rispetto al **sistema delle relazioni**, il quale, se in un'ottica *top down* è percepito come lineare, con ruoli, funzioni e gerarchie definite, dal punto di vista *bottom up*, proprio in virtù dell'estraneità delle unità operative rispetto al processo complessivo, si caratterizza per uno scollamento tra il livello direttivo e quello operativo. Tale discrasia nell'interpretare i meccanismi relazionali evidenzia, quindi, la necessità d'individuare figure di raccordo atte a diminuire la distanza tra Autorità e livello Operativo a vantaggio delle modalità di comunicazione tra Autorità ed UCO, in un'ottica di reciproca collaborazione;
- nell'ambito dell'implementazione del Por FESR si è ricorso a tre tipologie di **procedure di selezione delle operazioni**: a) selezione diretta mediante avviso pubblico; b) selezione e individuazione attraverso atto programmatico; c) procedure miste, di natura negoziale e con due livelli decisionali. La storia dell'attuazione di tali procedure ha evidenziato spazi di miglioramento, alla luce di alcune criticità emerse sia nel caso degli Avvisi pubblici (si pensi per esempio allo schema di Bando VI.1.3c o alle procedure di istruttoria del Bando I.2.1) che nel caso della selezione tramite procedure negoziali con più livelli di governo (si pensi alla complessa vicenda attuativa dei PIT e dei PISU), che raccomandano un maggiore sforzo nella semplificazione dei dispositivi attuativi, nell'individuazione di meccanismi di selezioni volti a premiare la qualità progettuale e nella riduzione degli oneri amministrativi, e, principalmente per quel che riguarda i sistemi di *governance* multilivello, la necessità di un presidio costante del processo decisionale e la creazione di cabine di regia con un forte ruolo strategico;
- in merito al **sistema dei controlli di I livello** si è riscontrato nel corso dell'attuazione uno sviluppo evolutivo considerevole, sia in termini di organizzazione che di quantità di strutture e personale coinvolti. Dall'originario unico ufficio centrale deputato ai controlli, l'esperienza ha imposto una riorganizzazione radicale verso uno schema che ha progressivamente ancorato la struttura di controllo al singolo UCO, garantendone naturalmente l'indipendenza. Un elemento critico è invece rappresentato dal ritardo in termini di informatizzazione del sistema di archiviazione e condivisione delle informazioni che ha reso più complesse e onerose le operazioni di controllo, rilevandosi solo parzialmente adeguato al quadro regolamentare 2014-20:
- per quanto concerne il **sistema di monitoraggio dei dati**, l'analisi dell'esperienza 2007-13 fa registrare un'adeguata definizione dei contenuti, dei processi e delle procedure per il monitoraggio, così come la predisposizione di un'ampia e varia strumentazione per la reportistica necessaria al controllo e alla gestione del programma. Tali fattori rappresentano chiari elementi di replicabilità. La completa

adeguatezza del sistema di monitoraggio all'impostazione della programmazione 2014-20 è vincolata all'entrata in funzione del sistema unico di monitoraggio per rendere elettronici tutti i flussi di dati tra beneficiari e autorità responsabili della gestione e del controllo dei programmi, nonché tra le autorità e la CE (ex articoli 14, 63, 112 e 134 della Proposta di Regolamento comune). Sotto questo aspetto lo sforzo messo in campo dall'AdG per sottolineare la centralità della produzione delle informazioni nel processo di governo e controllo del Programma, avviando nell'arco della programmazione 2007-13 un percorso volto, oltre che all'effettiva entrata in funzione del Sistema unico, al massimo coinvolgimento delle strutture regionali connesse al processo di attuazione, rappresenta un efficace punto di partenza per la programmazione 2014-20;

- in termini di **semplificazione degli oneri amministrativi** l'analisi dell'esperienza attuativa della Regione Abruzzo ha delineato un quadro composto da timidi esperimenti. Fra i più significativi vi sono stati l'ottimizzazione del sito della Regione Abruzzo nella sezione Abruzzo Europa, nel quale è ora possibile di accedere alle informazioni relative alle procedure di selezione 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). L'unica esperienza 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'implementazione di un sistema di *eGovernment* all'interno del sistema di gestione e controllo dell'azione I.2.2 del POR FESR "Start Up Start Hope"

- **Approfondimento tematico "La strategia comunicativa del Patto dei Sindaci nell'orizzonte Europa 2020"**

L'Approfondimento Tematico si pone in continuità con l'analisi svolta nel secondo semestre 2012 relativa agli interventi realizzati nell'ambito del *Covenant of Mayors*. Se in tale occasione l'oggetto della valutazione ha riguardato gli interventi fisici realizzati a valere sulle Attività II.1.1 e II.1.2 del POR FESR Abruzzo, in questa seconda fase si è posta l'attenzione sulle azioni di comunicazione e animazione finanziate attraverso l'Attività II.1.3. L'obiettivo dell'approfondimento è stato quello di fornire una descrizione degli interventi realizzati per ciascuno degli Enti di governo coinvolti (la Regione e le quattro province), enfatizzando i differenti modelli attuativi ed elaborando alcune considerazioni di carattere prescrittivo utili a migliorare l'impatto dell'intervento. In termini metodologici, la necessità di ricostruire un quadro conoscitivo frammentario ha reso opportuna una ricognizione diretta su tutti i territori, nei quali si è anche raccolto e visionato il materiale prodotto per le Attività di comunicazione. Tale documentazione è stata quindi in gran parte riportata all'interno del Report, al fine di dare evidenza diretta al lettore degli strumenti individuati per l'azione di comunicazione e animazione rispetto al tema della sostenibilità energetica.

In termini di risultati l'analisi realizzata permette di sostenere come le azioni finora svolte (o previste) dalla Regione e dalle quattro Province abruzzesi con i relativi Piani di disseminazione, abbiano colto adeguatamente la portata della sfida e siano state dirette nella direzione di un coinvolgimento attivo della popolazione. E' risultata tuttavia evidente la

necessità di ottimizzare le attività di disseminazione, ancorandole il più possibile alla realizzazione concreta di interventi materiali o di innovazioni comportamentali che enfatizzino chiaramente l'aspetto della convenienza, prevedendone una replica nel tempo, a sostegno dell'intero ciclo di vita dei Piani di Azione per l'Energia Sostenibile (SEAP). Alla luce di queste considerazioni, e in vista del futuro Ciclo di Programmazione in cui tali tematiche assumeranno un ruolo ancora più centrale, si sono quindi individuati alcuni elementi che potrebbero favorire una massimizzazione dell'impatto degli interventi di comunicazione:

- nell'ottica di favorire un processo di consapevolezza tra i cittadini, occorre partire da una riorganizzazione della *governance* delle attività di animazione orientandola a una più efficace integrazione tra gli enti territoriali coinvolti, organizzata secondo il principio di sussidiarietà, e un maggiore raccordo con gli attori presenti del territorio;
 - in termini di contenuti è fondamentale proseguire in un percorso di differenziazione del messaggio e dello strumento in funzione del destinatario, già sperimentato positivamente da tutti gli enti coinvolti nell'Attuazione, superando lo stile classico della comunicazione istituzionale legata agli interventi del PO;
 - si segnalano come elementi cruciali ai fini della costruzione di un messaggio efficace, in grado cioè di sensibilizzare e coinvolgere direttamente i cittadini in funzione del raggiungimento degli obiettivi Europa 2020, il ricorso ad un linguaggio semplice e non istituzionale, la creazione di un'identità visiva unitaria per tutti gli interventi, la chiara indicazione degli obiettivi comuni che si stanno perseguendo, l'esplicitazione dei vantaggi che il raggiungimento di tali obiettivi comporta, l'enfatizzazione del ruolo e della responsabilità di ciascun destinatario rispetto alla concretizzazione dei *target* individuati.
- **Approfondimento tematico “Il contributo del POR FESR a sostegno delle imprese innovative: sostegno agli investimenti e aumento della capacità di credito”**

L'Approfondimento Tematico rappresenta il secondo affondo, successivo a quello relativo ai Poli di Innovazione, dedicato all'Asse I del POR FESR “R&ST, Innovazione & Imprenditorialità”. Oggetto delle analisi sono stati gli interventi I.2.2 (Aiuti alle piccole nuove imprese innovative) e I.2.4 (Azioni per migliorare la capacità di accesso al credito da parte delle PMI), entrambi finanziati attraverso il fondo di rotazione istituito dalla Regione Abruzzo e gestito dalla Finanziaria Regionale Abruzzese (F.I.R.A). La scelta di approfondire l'attuazione dei due interventi è stata motivata sia dalla natura fortemente anticiclica delle due azioni, e quindi particolarmente rilevante rispetto alle necessità derivanti dall'attuale contesto recessivo, sia per la tipologia innovativa di strumenti individuati (*private equity* per la I.2.2 e sostegno ai confidi per la I.2.4), i quali permettono alla Regione di sperimentare modalità di aiuto alle imprese che differiscono rispetto ai tradizionali contributi in conto capitale.

L'Approfondimento è stato realizzato parallelamente all'avvio dell'implementazione degli interventi, e per tanto va inteso come uno strumento preliminare di accompagnamento all'attuazione, al quale sarebbe opportuno seguisse un secondo momento valutativo dedicato ai risultati degli interventi. In quest'ottica il testo è stato strutturato prevedendo una

corposa analisi teorica e contestuale, finalizzata a fornire al committente regionale un quadro il più possibile aggiornato rispetto agli strumenti e alle tendenze in atto nel panorama nazionale e regionale sia in materia di aiuti alle imprese, sia in riferimento al mercato delle garanzie. Successivamente si è quindi proposta una ricostruzione del processo decisionale relativo ai due interventi ed un'analisi dettagliata delle modalità attuative previste, evidenziando gli aspetti più innovativi, ma anche quelli potenzialmente critici. Infine è stato possibile fornire un primo quadro, aggiornato alla fine del 2013, relativo ai primi risultati in termini di partecipazione per entrambe le domande, proponendo una prima ricognizione dei progetti più interessanti presentati a valere sulle I.2.2 ed un'analisi statistica rispetto ai confidi ammessi a finanziamento per la I.2.4. In termini metodologici l'approfondimento ha quindi richiesto attività *desk*, con particolare riferimento all'analisi dei principali testi teorici e descrittivi e delle specifiche normative, sia interviste dirette ai principali attori di *policy*, attraverso le quali è stato anche possibile reperire le informazioni relative al livello di partecipazione alle due Attività.

In termini di risultati il documento ha mostrato chiaramente la centralità delle Attività I.2.2 e I.2.4 del POR non solo in relazione agli obiettivi di spesa e di risultato del Programma, ma soprattutto nello sperimentare un nuovo impianto strategico che attraverso una rivisitazione delle relazioni tra soggetto pubblico ed imprese favorisca un robusto e duraturo rilancio del sistema economico. In particolare nell'ottica di rispondere alla perdurante crisi recessiva attraverso il rinnovamento del sistema produttivo abruzzese, si è valutato particolarmente idoneo il modello individuato, che mira secondo un approccio sinergico a sostenere i progetti imprenditoriali innovativi attraverso la partecipazione della Regione al capitale di impresa e al tempo stesso a migliorare la capacità di credito mediante il rafforzamento del sistema di garanzia regionale.

Restringendo l'analisi alle singole Attività l'Approfondimento tematico ha messo in evidenza come l'intervento I.2.2 si caratterizzi per un approccio di forte rottura rispetto alle tradizionali modalità attuative degli interventi del FESR, sia in relazione alle modalità comunicative che alla tipologia di intervento. Sotto il primo aspetto si è potuto constatare come l'azione di comunicazione si è distanziata dall'approccio tradizionale istituzionale, ideando un vero e proprio piano di marketing attraverso il quale il soggetto gestore si è impegnato direttamente nella ricerca di idee innovative sul territorio e che potrebbe rappresentare un modello estendibile anche ad altre azioni del Programma. Per quel che concerne la tipologia di intervento, la decisione di ricorrere ai *private equity* è stata giudicata coerente con le esigenze dettate dall'attuale contesto caratterizzato da una scarsità di risorse pubbliche, le quali richiedono un utilizzo sempre più responsabile, efficiente e controllabile dei fondi pubblici. In particolare si è evidenziato come la partecipazione diretta della Regione, la quale si trasforma da mero ente distributore di aiuti ad attore di primo piano nell'individuazione delle linee strategiche dell'azienda, incrementa le responsabilità ascrivibili al soggetto pubblico, e conseguentemente lo induce all'individuazione di efficaci misure di cautela rispetto alla possibilità di finanziare progetti non validi.

Anche per quanto riguarda l'Attività I.2.4 si è evidenziata la coerenza con il trend riscontrato a livello nazionale, il quale vede sia a livello locale che statale una sempre maggiore propensione a realizzare interventi finalizzati a rafforzare il sistema di garanzia in funzione di contrasto alla pesante stretta sul credito registrata a partire dal 2009. Di conseguenza il fatto

di aver previsto fin dalla stesura del Programma un'attività specifica a favore dei consorzi di garanzia va annoverato come elemento di valore, in quanto capace di anticipare un'esigenza diventata sempre più pressante con l'avanzare del Ciclo di Programmazione. Va inoltre sottolineato come anche per questa Attività si può ritenere che siano stati definiti efficaci meccanismi di controllo rispetto all'utilizzo delle risorse da parte dei confidi, i quali dovrebbero poter scongiurare dal rischio di una spesa improduttiva. In particolare nel testo si sono sottolineati come elementi virtuosi sia la previsione di un meccanismo di distribuzione delle risorse legato a criteri di solidità finanziaria e operatività sul territorio, garantendo che ciascun consorzio sia effettivamente finanziato con volumi coerenti al proprio bacino di riferimento, sia la previsione di suddividere l'erogazione in più *step* e di condizionarla ad una valutazione relativa alla soddisfacente operatività. Occorre infine citare come si è riscontrato un insuccesso nel tentativo di intervenire in un'ottica di razionalizzazione del sistema dei confidi, prevedendo risorse ad hoc per quei soggetti intenzionati ad aggregarsi. Nel testo si evidenzia tuttavia come la mancata adesione di alcun soggetto a tale linea d'intervento non deve far desistere la Regione da tale obiettivo, in quanto l'Abruzzo necessita di ridurre l'elevato livello di frammentazione dei consorzi di garanzia alla luce dei criteri sempre più esigenti che gli Accordi Basilea II e Basilea III impongono a tali soggetti.

- **Altri contributi**

Nel corso dell'anno sono stati forniti ulteriori contributi valutativi, dei quali si riporta di seguito una descrizione sintetica:

- *supporto alla redazione del questionario sull'implementazione dei PO FESR nell'ambito del Progetto Expert Evaluation Network.* Il progetto Expert Evaluation Network è stato avviato dalla Commissione Europea nel 2010 al fine di analizzare i risultati delle politiche di coesione e di sintetizzare le valutazioni condotte nel periodo di programmazione corrente con la finalità di redigere 27 rapporti nazionali sull'avanzamento e i risultati delle politiche ed una sintesi europea. In quest'ottica la DG Regio della CE ha inviato all'AdG del FESR un questionario l'obiettivo di approfondire con le AdG alcune questioni di particolare rilievo, integrando le informazioni ricavabili dai RAE dei PO FESR e dalle valutazioni disponibili. In tale contesto il Servizio di Valutazione Intermedia del POR FESR ha fornito alla Regione un supporto nella compilazione di parte dei questionari, provvedendo a stilare l'elenco delle valutazioni condotte e avviate nel 2012 e nel 2013 (con indicazione per ciascuna delle tempistiche e dei principali risultati), nonché a descrivere le attività valutative programmate e avviate entro la fine del Ciclo di Programmazione:
- contributo alla stesura del Rapporto Annuale di Esecuzione 2012, con riferimento alle sezioni dedicate alla descrizione delle attività svolte dal Valutatore intermedio;
- contributo al CDS di giugno 2013: presentazione in forma di *slide* dell'analisi del sistema di *governance* del POR FESR;

3 Attività di valutazione svolte nell'ambito dei servizi aggiuntivi – contributo alla valutazione ex ante del PO FESR 2014-20

- **Contributo al documento “Obiettivi e linee guida per la Programmazione Unitaria dei Fondi Comunitari 2014-20: “Le Lezioni dell’esperienza attuativa della programmazione 2007-13” e “Il contesto socioeconomico regionale”.**

In funzione del percorso partenariale finalizzato alla redazione del documento strategico unitario (preliminare alla redazione dei singoli PO) “Obiettivi e linee guida per la Programmazione Unitaria dei Fondi Comunitari 14-20” (DGR 388/13) è stato redatto dal Valutatore un rapporto sintetico relativo alle principali lezioni scaturite dall’esperienza del FESR 2007-13. Attraverso tale strumento, realizzato sulla base dell’esperienza maturata nell’ambito delle numerose attività valutative svolte, si è voluto mettere evidenza quelle lezioni concrete che, se opportunamente colte, possono rappresentare efficaci apprendimenti per la programmazione e l’attuazione del nuovo PO. I temi e i casi analizzati sono stati selezionati secondo un criterio di continuità con gli obiettivi della programmazione 2014-20, sia per quanto riguarda le questioni di tipo organizzativo, che scaturiscono dal nuovo quadro normativo (a partire dalla proposta di Regolamento Comune), sia per quanto concerne le possibili strategie attuative per le aree di *policy* previste dagli 11 obiettivi tematici che caratterizzano l’uso dei Fondi QSC nel periodo 2014-20. Le lezioni dell’esperienza individuate sono state organizzate secondo tre macro-categorie:

- organizzazione e gestione del Programma: si sono evidenziati i principali apprendimenti in tema di gestione delle risorse umane e di organizzazione delle relazioni interne ed esterne tra gli attori del PO;
- capacità amministrativa: sono stati messi in luce i maggiori insegnamenti relativi a specifici aspetti di *governance* amministrativa quali le procedure di selezione delle operazioni, il sistema di controllo di primo livello, il sistema di monitoraggio, gli approcci per la semplificazione;
- strategie di *policy*: si è posta attenzione su quelle *policies* che in base ai nuovi regolamenti saranno centrali per la programmazione (principalmente innovazione, competitività, energia e ambiente) o la cui esperienza attuativa nel Ciclo 2007-13 si è contraddistinta come *best practice* il cui esempio potrà essere applicato trasversalmente agli Assi del POR. Sulla base di queste considerazioni il contributo del valutatore si è concentrato sulle seguenti esperienze:
 - l’investimento in innovazione, con particolare riferimento ai fattori che possono massimizzare l’esperienza dei poli di innovazione (Asse I);
 - gli interventi per la sostenibilità energetica realizzati nel quadro attuativo del Programma CE Covenant of Mayors (Asse II);
 - gli interventi in materia di sviluppo urbano (Attività IV.1.1, PISU) e quelli a favore dei territori montani (Attività IV.2.1, PIT);

- le azioni in materia di prevenzione del rischio e bonifica dei siti inquinati (Obiettivi operativo IV.3);
- gli interventi per la rivitalizzazione economica e sociale dell'area cratere, con particolare riferimento alle attività destinate alle PMI.

Per quanto concerne l'analisi del contesto socioeconomico, il contributo del valutatore è consistito nell'elaborazione in forma sintetica, ovvero funzionale a introdurre l'impianto strategico individuato nel documento "Obiettivi e linee guida per la programmazione unitaria dei Fondi Comunitari 2014-20", di una più ampia analisi effettuata sui principali aspetti di carattere ambientale, economico e sociale nel territorio abruzzese, riconducibili agli 11 Obiettivi tematici di Europa 2020 nonché alle tipologie di *policies* che caratterizzano principalmente il FESR.

• Contributo per la valutazione ex ante del POR FESR 2014-20

In virtù dello stato di avanzamento dei lavori finalizzati alla redazione del PO FESR 2014-20, l'attività del Valutatore si è concentrata sull'analisi di quegli aspetti il cui livello di definizione poteva essere considerato sufficientemente maturo per essere sottoposto a una valutazione ex ante. In particolare, in base a quanto emerso dal percorso partenariale - poi consolidato negli *Obiettivi e linee guida per la programmazione unitaria dei fondi comunitari 2014-20* in Abruzzo - da cui deriva l'impianto della prima stesura del PO, è stata presa in esame la strategia nel suo complesso. L'analisi ha riguardato la coerenza con gli obiettivi e i target di Europa 2020, con le raccomandazioni del Consiglio europeo e con i Programmi Nazionali di Riforma. Dato il livello di dettaglio raggiunto dal PO in termini di obiettivi specifici e risultati attesi, è stata effettuata una valutazione della coerenza di questi con all'analisi dei fabbisogni riscontrati in Abruzzo e con le sfide territoriali individuate in fase di programmazione, alla luce degli obiettivi di Europa 2020. L'analisi valutativa ha riscontrato una sostanziale coerenza dell'impianto strategico del PO tanto con gli obiettivi di Europa 2020 quanto con le raccomandazioni del Consiglio e i Programmi Nazionali di Riforma. Analogamente, si è riscontrata nella definizione delle sfide un'adeguata rappresentazione dei fabbisogni del territorio che potrebbero trovare una risposta soddisfacente negli obiettivi specifici stabiliti con la proposta di PO.

Il secondo aspetto preso in esame concerne la capacità amministrativa, le procedure per la rilevazione dati e le esigenze in tema di valutazione. La valutazione si è concentrata su quanto elaborato nel PO anche alla luce di un'analisi puntuale dell'esperienza 2007-13¹ e quindi del processo evolutivo di cui beneficerà il futuro impianto di *governance*, valutando i probabili "colli di bottiglia" che potrebbero ostacolare la gestione e il monitoraggio del programma. Sono state esposte, inoltre, le esigenze informative per un'utile valutazione del

¹L'analisi dell'esperienza 2007-13 è stata condotta ponendo particolare attenzione al principio di concentrazione tematica delle risorse che caratterizza l'attuale impianto strategico e conseguentemente si è concentrata sugli ambiti di maggior continuità, in termini di contenuti di *policy*, strutture coinvolte, risorse umane impiegate e sistemi procedurali.

PO nel suo complesso, in generale e alla luce delle *policies* che si intende attuare. In particolare l'analisi si è concentrata sui seguenti aspetti:

- impiego, qualità e competenza delle risorse umane;
- il sistema delle relazioni interne ed esterne;
- il sistema dei controlli;
- le modalità di selezione delle operazioni;
- gli approcci per la semplificazione;
- il sistema di monitoraggio e di raccolta dei dati: tecnologia informatica, procedure, interoperabilità fonti e correttezza dell'informazione;
- esigenze informative e attività da intraprendere per la valutazione del PO.

Nel documento sono state proposte raccomandazioni e misure preventive o migliorative, anche in termini di sensibilizzazione e formazione, derivanti dalla *gap analysis* tra quanto riscontrato nella valutazione della condizione attuale e quanto previsto dai nuovi regolamenti 2014-20 e dalle raccomandazioni della CE espresse nel *Position paper*.

All'interno del presente incarico il valutatore ha altresì supportato i lavori della Cabina di Regia per la redazione del documento "Obiettivi e linee guida per la programmazione unitaria dei Fondi Comunitari 2014-2020" e per il percorso della nuova programmazione, partecipando a tutte le sedute.

Alla data di scadenza dell'incarico il Rapporto di valutazione ex-ante, era completo delle seguenti sezioni:

- **La strategia del programma relativamente all'analisi della coerenza con gli obiettivi e i target di Europa 2020, con le raccomandazioni del Consiglio e con i Programmi Nazionali di Riforma e all'analisi dei fabbisogni e delle sfide relative agli obiettivi di Europa 2020**
- **Capacità amministrativa, procedure per la rilevazione dati e valutazione.**

L'elaborazione del Rapporto ha infatti potuto disporre di informazioni ancora non definitive sul quadro della nuova programmazione 2014-2020, soprattutto in riferimento al nuovo *frame work* (sfide, obiettivi, risultati) e alla verifica dell'allocazione delle poste finanziarie.