

QT Quaderni
di Tecnostruttura

Quaderno 30 settembre 2016

Indice

In Questo Numero

Ue e Italia, l'impegno per lo sviluppo e per un'Europa più unita ed efficiente	3
--------------------------------------------------------------------------------	---

Approfondimenti

Il contributo dei POR Fse e Fesr 2014-2020 ad alcuni focus oggetto di raccomandazione da parte della CE	5
Premessa	5
Modernizzazione ed efficientamento della pubblica amministrazione	6
Semplificazione degli oneri amministrativi e normativi	9
Promozione della Ricerca e Innovazione	12
Contrasto alla povertà e inclusione sociale	14

Aggiornamento

Le Autorità di Audit nella programmazione 2007-2013: dalla sperimentazione di un metodo di lavoro comune alle sfide della chiusura	18
Sperimentazione di un metodo di lavoro comune	18
Primi audit delle operazioni e primi passi verso il consolidamento degli audit dei sistemi	21
Rafforzamento del Coordinamento tecnico delle Autorità di Audit regionali e della comunità professionale di auditor	25
Primi elementi di riflessione per la preparazione della chiusura 2007-2013	28
Conclusioni: una chiusura condivisa tra le Autorità	34

In Pillole

Certificazione delle competenze e QNQR, lo stato dell'arte	36
------------------------------------------------------------	----

In Pillole

Lo sviluppo del sistema duale nel nostro Paese	38
------------------------------------------------	----

News dall'Europa

In Questo Numero

Ue e Italia, l'impegno per lo sviluppo e per un'Europa più unita ed efficiente

Ue e Italia, l'impegno per lo sviluppo e per un'Europa più unita ed efficiente

Nell'ambito dell'attuazione della Strategia Ue 2020, la Commissione europea ha più volte sottolineato la necessità di perseguire lo sviluppo e la competitività del Paese. In particolar modo esorta ad adottare politiche di contrasto alla povertà, ad incrementare gli investimenti in ricerca e innovazione e ad attuare una riforma della pubblica amministrazione che offra maggiore efficienza e migliore qualità nel settore, che renda l'apparato pubblico *citizens and firms friendly* e che riduca gli oneri a carico di cittadini e imprese. Nell'approfondimento che pubblichiamo mettiamo in luce il contributo dei Programmi operativi Fse e Fesr 2014/2020 per il raggiungimento di questi obiettivi.

Con il succedersi delle programmazioni comunitarie e l'evolversi normativo dei fondi comunitari, sono cambiati e stanno cambiando anche modalità di lavoro e ruoli degli attori che lavorano in questo ambito. Le Autorità di Audit, ad esempio, hanno assunto nel tempo un ruolo sempre più attivo nel sistema di gestione e controllo, da svolgersi in maniera integrata con l'Autorità di Gestione e di Certificazione. Ricostruiamo qui l'iter che ha segnato questa trasformazione, caratterizzata dall'intensificarsi della collaborazione tra i soggetti coinvolti, indicandone i momenti salienti del confronto relativo ai temi della programmazione 2007-2013.

Per la sezione *In Pillole* pubblichiamo due aggiornamenti:

- il primo dedicato allo sviluppo del sistema duale in Italia, a partire dall'accordo di Conferenza Stato - Regioni del 2015 fino all'attuazione territoriale condotta finora;

- il secondo riferito agli ultimi sviluppi nel sistema della certificazione delle competenze: ripercorriamo le tappe compiute per arrivare alla realizzazione del Quadro nazionale delle qualificazioni regionali (QNQR) e delle relative competenze, riportiamo cenni al contesto

normativo europeo e nazionale in cui sono maturate le scelte operative adottate.

"Dobbiamo dare vita ad un'Europa migliore: un'Europa che protegge, che preserva il modo di vivere europeo, che dà forza ai cittadini e che difende, sia al proprio interno che all'esterno". Nell'abituale discorso sullo stato dell'Unione, il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ha voluto ribadire quest'anno lo spirito unitario che deve sempre più caratterizzare l'Europa, potenziando l'integrazione, sciogliendo i nodi che ostacolano l'incisività e l'efficacia delle politiche dell'Unione. Nel suo contributo, la Rappresentanza in Italia della Commissione europea ci illustra i passaggi salienti dell'intervento di Juncker: dal sostegno alla crescita e all'occupazione attraverso il potenziamento del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) agli interventi per l'unione dei mercati dei capitali; dal mercato unico digitale ai temi della migrazione e sicurezza.

Approfondimenti

Il contributo dei POR Fse e Fesr 2014-2020 ad alcuni focus oggetto di raccomandazione da parte della CE

Premessa

di **Teresa Cianni**

Settore Fse - Tecnostruttura

La Commissione europea, nell'ambito del processo di sorveglianza dell'attuazione della Strategia UE 2020, ha posto l'accento su alcuni temi ritenuti strategici per garantire lo sviluppo e la competitività del sistema Paese. In particolare negli ultimi *Country Reports* e nelle Raccomandazioni Specifiche per l'Italia (2015 e 2016) la CE ha sottolineato l'importanza di procedere rapidamente ad una riforma della pubblica amministrazione, in termini di maggiore efficienza e migliore qualità nel settore pubblico, anche al fine di incoraggiare gli investimenti esteri. È stata altresì rimarcata la necessità di snellire l'apparato burocratico in vista di giungere alla definizione di un apparato pubblico *citizens and firms friendly* che riduca al minimo gli oneri a carico di cittadini e imprese. Imprescindibile si ritiene poi, a causa degli effetti prodotti dal protrarsi della recessione economica, l'adozione di una strategia organica di contrasto alla povertà. Mentre maggiori investimenti in ricerca e innovazione sono considerati fondamentali per garantire la crescita del Paese nel medio-lungo termine.

Il contributo che segue intende offrire una panoramica in merito al contributo dei Programmi operativi Fse e Fesr 2014-2020 al perseguimento degli obiettivi sopra delineati.

Approfondimenti

Modernizzazione ed efficientamento della pubblica amministrazione

Modernizzazione ed efficientamento della pubblica amministrazione

La programmazione dei Fondi SIE 2014-2020 pone una rinnovata enfasi sulla centralità del rafforzamento e dell'ammodernamento dell'apparato pubblico, quale priorità strategica da perseguire per realizzare una "smart administration" in grado di fornire migliori servizi alle imprese e ai cittadini. La rilevanza delle policy destinate al *capacity building* si evince, del resto, dalla scelta, operata dal legislatore comunitario, di estendere la possibilità di finanziare tali interventi in tutto il territorio nazionale, diversamente da quanto previsto nel ciclo programmatico 2007-2013, in cui le azioni di capacità istituzionale erano realizzabili solo nelle Regioni dell'area Convergenza.

In particolare, il Regolamento Fse dedica al perseguimento del citato obiettivo due priorità d'investimento: una di carattere più generale (art. 3.d.i) finalizzata a migliorare la capacità istituzionale e l'efficacia delle amministrazioni e dei servizi pubblici (...), ed una, più specifica, destinata a potenziare la capacità delle parti che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione, delle politiche sociali e del lavoro (art. 3.d.ii).

Le Regioni e Province autonome, in fase di programmazione del Fse hanno allocato sull'Obiettivo Tematico (OT) 11, destinato al rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa della PA, un ammontare di risorse pari a € 162.453.120. Il sostegno risulta concentrato in misura prevalente sulla prima priorità d'investimento, alla quale sono destinati €145.783.259; a fronte di € 16.669.861 appostati sulla seconda. L'asse, quantunque previsto all'interno di tutti i PO finanziati dal Fse, assume un peso finanziario più rilevante nelle Regioni in ritardo di sviluppo e in sostegno transitorio, dove complessivamente risultano allocati sull'OT 11 € 102.722.123 a fronte di € 59.730.997 del Centro Nord.

La strategia d'intervento dei PO converge in linea di massima sugli obiettivi di miglioramento delineati nelle Raccomandazioni europee (CSR3 e CSR6): l'ottimizzazione delle performance della pubblica amministrazione; l'aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici e l'innalzamento dei livelli di integrità e legalità nell'azione della PA; il miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario; la riduzione degli oneri amministrativi.

I programmi contengono una gamma piuttosto eterogenea di azioni, riflettendo il risultato delle specifiche analisi effettuate a livello delle singole amministrazioni e proponendo specifiche

ipotesi di intervento adeguate al fabbisogno dei contesti locali; ciò nondimeno emergono alcune indicazioni programmatiche comuni, che di seguito evidenziamo.

Le Regioni intendono intervenire prioritariamente sul miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione (Risultato Atteso dell'Accordo di Partenariato - RA - 11.3 selezionato da 19 Regioni). La quasi totalità si propone, in particolare, di attivare iniziative formative dirette all'*empowerment* delle diverse articolazioni dell'apparato pubblico (Regione e suoi organismi in house, Comuni, altri enti locali) e delle istituzioni preposte alla gestione delle politiche per la formazione, il lavoro e l'inclusione sociale. Gli interventi saranno focalizzati principalmente sulle competenze linguistiche e digitali, nonché su temi trasversali quali l'ambiente, gli appalti pubblici e gli aiuti di Stato. In misura minore si prevedono azioni mirate al rafforzamento delle strutture impegnate nella gestione dei Fondi SIE, a partire dalle tre Autorità (AdG, AdC e AdA) e ricomprendendovi, se del caso, gli eventuali organismi intermedi. Si prevede inoltre di definire sistemi di analisi delle performance anche attraverso l'adozione di modelli di rating e di sistemi di *benchmarking*.

In forma complementare saranno sostenute, da quasi metà delle Regioni, azioni per lo sviluppo e il rafforzamento della collaborazione in rete fra le amministrazioni e con gli stakeholder (servizi per l'impiego, servizi sociali, istituzioni scolastiche e formative) al fine di integrare i rispettivi sistemi, armonizzare procedure e modalità di gestione, condividere esperienze e modelli organizzativi di successo che possano massimizzare gli impatti delle policy.

Particolare attenzione è attribuita anche alle iniziative di capacitazione per l'efficace implementazione dei Programmi d'investimento pubblico (RA 11.6 selezionato da 7 Regioni). Più concretamente, quasi tutte le Regioni (tra quelle che hanno scelto il RA) attiveranno azioni di supporto all'implementazione dei Piani di rafforzamento amministrativo: garantendo un'adeguata capacità tecnica, in termini di quantità e competenze del personale responsabile della gestione e realizzazione degli interventi; assicurando standard di qualità in relazione a tempi e modalità di realizzazione degli stessi e la massima trasparenza delle azioni collegate al Programma; sviluppando strumenti comuni alle amministrazioni, con particolare riferimento ai sistemi informativi. A corollario saranno realizzate azioni di *empowerment* degli operatori coinvolti nei processi di riforma e modernizzazione delle politiche pubbliche, allo scopo di contemperare gli obiettivi di riordino istituzionale con quelli di un miglior utilizzo dei fondi europei.

Alla stessa stregua, più della metà delle Regioni che ha selezionato il RA intende finanziare interventi diretti all'attuazione del codice di condotta europeo sul partenariato ed al miglioramento della qualità della consultazione con le parti economiche e sociali, attraverso: l'attivazione di percorsi di qualificazione delle competenze; l'implementazione di un processo strutturato di partecipazione; la promozione di network finalizzati alla riduzione dell'asimmetria informativa tra i diversi attori coinvolti nei processi di programmazione ed attuazione di progetti complessi.

Nel quadro delle iniziative dirette ad innalzare i livelli di trasparenza, interoperabilità e accesso dei dati della pubblica amministrazione (RA 11.1 – selezionato da 11 Regioni), la quasi totalità delle Regioni interverrà sia sul fronte del miglioramento della qualità dei dati, per renderli in formato utilizzabile per cittadini, imprese e altre amministrazioni, sia sul rafforzamento della capacità della PA di diffondere e scambiare informazioni tramite sistemi interoperabili.

Saranno allo scopo messe a punto piattaforme informatiche (anche *open data*) per la gestione di settori cardine di competenza regionale (istruzione, formazione, lavoro, servizi sociali e sanitari); si punterà inoltre allo sviluppo di sistemi conoscitivi per lo scambio, l'elaborazione e la diffusione

dei dati sulle diverse policy volti a facilitare la lettura dei fenomeni e la valutazione delle politiche. In parallelo saranno attivati, da oltre la metà delle Regioni, iniziative di aggiornamento delle competenze digitali del personale della PA per favorire il riutilizzo dei dati e interventi di formazione e affiancamento/consulenza, diretti a migliorare i processi organizzativi degli uffici che gestiscono le basi informative in un'ottica di collegamento-interoperabilità.

Un paio di amministrazioni si propongono, inoltre, di avviare (nell'ambito del RA 11.5) progetti *ad hoc* per il rafforzamento delle competenze in materia di trasparenza o per la creazione di network volti ad aumentare la riconoscibilità e la legalità delle azioni condotte dalla pubblica amministrazione, nonché interventi di formazione e accompagnamento *on the job*, sul disegno e la gestione delle procedure di gara online, per la prevenzione della corruzione negli appalti pubblici.

Una specifica attenzione sarà rivolta al rafforzamento degli uffici giudiziari (selezionato da 7 Regioni), in considerazione dell'esigenza di sostenere questi organismi nel loro impegno di contrasto e lotta all'illegalità. Le iniziative, programmate riguarderanno più nel dettaglio: l'introduzione di sistemi di qualità presso i tribunali; la reingegnerizzazione delle procedure di lavoro; la formazione, l'accompagnamento e il supporto organizzativo all'innovazione tecnologica e all'informatizzazione dei procedimenti; la promozione e diffusione della cultura del *management* e del *case management*.

Interventi diretti all'efficientamento della giustizia civile si rinvengono, in alcuni casi, nell'ambito delle iniziative più generali dirette al miglioramento delle prestazioni della PA; in particolare nelle ipotesi in cui l'amministrazione abbia valutato di non attivare lo specifico RA e l'azione correlata dell'Accordo di Partenariato.

Saranno infine sostenute azioni di semplificazione amministrativa e procedurale per ridurre gli oneri amministrativi; sebbene il risultato atteso diretto sia stato selezionato da una sola amministrazione, l'analisi dei PO evidenzia che iniziative finalizzate al perseguimento degli obiettivi dell'"Agenda per la Semplificazione" sono state comunque programmate da numerose Regioni nell'ambito dei risultati attesi volti a favorire la trasparenza l'interoperabilità e l'accesso ai dati pubblici (RA 11.1), il miglioramento delle prestazioni della PA (RA 11.3), il rafforzamento dell'efficienza del sistema giudiziario (RA 11.4) [cfr. CSR6].

Approfondimenti

Semplificazione degli oneri amministrativi e normativi

Semplificazione degli oneri amministrativi e normativi

Con l'Agenda per la semplificazione 2015-2017, approvata dal Consiglio dei ministri del 1° dicembre 2014, il Governo, le Regioni e gli enti locali hanno assunto un impegno comune, con un cronoprogramma definito, per assicurare l'effettiva realizzazione di obiettivi di semplificazione, indispensabili per recuperare il ritardo competitivo dell'Italia, liberare le risorse per tornare a crescere e cambiare realmente la vita dei cittadini e delle imprese.

L'Agenda punta su cinque settori strategici di intervento: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa. Per ciascuno individua azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi. Un particolare accento viene posto sulla promozione dell'utilizzo delle nuove tecnologie per semplificare le procedure amministrative interne alla PA e i processi di erogazione di servizi a cittadini e imprese. L'ampliamento della copertura sui territori della banda ultra larga (BUL) viene identificata come un fattore chiave per il conseguimento degli obiettivi di semplificazione e come condizione abilitante per la crescita economica.

La diffusione della BUL, grazie a maggiore velocità e affidabilità di connessione e trasmissione, abiliterà in modo significativo l'erogazione di servizi online per cittadini e imprese da parte della PA e dei privati, la diffusione dell'informazione, la condivisione e l'accessibilità del patrimonio pubblico, l'inclusione dei cittadini nella vita amministrativa, l'adozione di nuove applicazioni/servizi (o potenziamento di esistenti), che richiedono maggiori performance di banda, a supporto dell'innovazione e del cambiamento nel campo sociale, sanitario ed economico.

Il Fesr contribuirà a colmare il gap digitale, che ancora persiste nei diversi territori, attraverso gli interventi diretti al miglioramento dell'accesso alle Tecnologie dell'informazione e della Comunicazione (TIC). Complessivamente le risorse dei PO Fesr destinate a tale obiettivo (OT 2) sono pari a € 1.227.467.136 (quota comunitaria a cui si aggiungono le risorse di cofinanziamento nazionale e regionale). La maggior parte dei finanziamenti (il 67,66%) risulta allocato nelle Regioni in ritardo di sviluppo, dove si registrano maggiori criticità in termini di disponibilità di servizi di accesso a internet almeno a 30 Mbps; a fronte del 25,42% (€ 311.996.315) stanziato nelle aree più sviluppate e del 6,92% (€ 84.992.555) in quelle in transizione.

L'azione dei PO convergerà prioritariamente verso due direttrici strategiche: l'estensione e la

diffusione della banda ultra larga e il sostegno all'adozione di reti e tecnologie emergenti (Priorità d'investimento - Pi - 2a - selezionata da 18 Regioni); il rafforzamento dell'applicazione delle TIC per lo sviluppo dell'*e-government*, dell'*e-inclusion*, dell'*e-health*, dell'*e-culture* (Pi 2c – selezionata da 17 Regioni). In via residuale saranno supportate, anche iniziative dirette allo sviluppo di prodotti e servizi delle TIC, del commercio elettronico e della domanda di TIC (Pi 2b – selezionata da 7 Regioni).

Nell'ambito della priorità volta a garantire la diffusione di connettività in banda ultra larga gli interventi dei PO saranno diretti ad assicurare una copertura ad almeno 30 Mbps nei territori (in particolare le aree bianche e i territori a fallimento di mercato), nonché lo sviluppo di reti di nuova generazione ultra broadband basati su servizi di accesso in fibra ottica e LTE con velocità di connessione di oltre 100 Mb/s, in quei distretti industriali dove la connessione è elemento strategico e competitivo per le imprese.

Per quanto concerne il rafforzamento dell'applicazione delle TIC per lo sviluppo di servizi digitali i POR supporteranno la messa a punto di soluzioni tecnologiche per la digitalizzazione e innovazione dei processi interni dei vari settori della pubblica amministrazione. In ambito sanitario saranno, in particolare, attivati interventi diretti all'introduzione del fascicolo sanitario elettronico o al completamento delle funzionalità necessarie alla piena integrazione e interoperabilità tra il fascicolo digitale ed i vari sistemi di *legacy* (ADT, servizi di diagnosi, PS) in modo da completare l'offerta di servizi e la domanda di informazioni sanitarie da parte dei cittadini e degli operatori del settore, nonché sviluppati servizi di telemedicina. Ampio spazio trovano le iniziative destinate ad altri comparti (es. turismo, giustizia, ecc.) ove si prevede di: realizzare o consolidare *Data center* regionali con tecnologie abilitanti trasversali, che garantiscano l'interoperabilità dei sistemi e delle basi informative, la dematerializzazione dei procedimenti e dei flussi documentali; sviluppare piattaforme informatiche dedicate a supporto dell'operatività degli Sportelli Unici per le attività produttive; attivare strumenti interattivi di consultazione ed analisi via web dei dati dei movimenti turistici e funzionalità per la compilazione dell'anagrafica commerciale da parte delle strutture ricettive; implementare il processo di digitalizzazione del settore della giustizia; sviluppare soluzioni informatiche per la definizione/implementazione del fascicolo digitale del cittadino.

Il processo di infrastrutturazione tecnologica della PA sarà poi accompagnato da una serie di iniziative volte ad assicurare l'interoperabilità delle banche dati pubbliche e la trasparenza, fruibilità e riutilizzabilità dei dati. Al perseguimento di tale obiettivo concorreranno sia gli interventi programmati nell'OT 2 dei PO Fesr sia quelle pianificate nell'OT 11 dei PO Fse.

Nello specifico attraverso il Fesr si intendono realizzare sia banche dati fondanti per il monitoraggio, la pianificazione, il controllo e la crescita del territorio (es. Catasto, Demanio, *open data*, *Business intelligence* ecc.) che banche dati tematiche per la valorizzazione e razionalizzazione, anche al fine della crescita economica, del sistema di informazioni e conoscenze a disposizione; sarà inoltre sostenuto l'acquisto di hardware e software per lo sviluppo di servizi di cooperazione applicativa diretti alla messa a punto e diffusione di sistemi informativi interoperabili. I PO Fse interverranno, invece, sia sul fronte del miglioramento della qualità dei dati, per renderli in formato utilizzabile per cittadini, imprese e altre amministrazioni, sia sul rafforzamento della capacità della PA di diffondere e scambiare informazioni tramite sistemi interoperabili [cfr. CSR 3].

In parallelo si agirà sul versante della domanda di tecnologia (Pi 2b selezionata da 7 Regioni) promuovendo iniziative di alfabetizzazione e inclusione digitale per incentivare l'utilizzo di servizi

on line da parte di cittadini e imprese. Saranno a tal fine offerti servizi di formazione permanente sui temi dell'ITC in favore di cittadini e imprese, anche attraverso la messa a punto di piattaforme on line di supporto alla formazione; avviate iniziative di sensibilizzazione all'uso e alla sperimentazione della banda larga e ultralarga presso cittadini e imprese; sviluppati punti di accesso e laboratori per le *smart community* e la cittadinanza digitale; realizzati *living labs* per lo sviluppo delle applicazioni e di servizi basati sugli open data; creati punti pubblici di accesso sul territorio regionale per la fruizione, l'acculturazione e l'assistenza al "mondo digitale".

Agli obiettivi dell'Agenda per la Semplificazione concorrono da ultimo, le misure di semplificazione programmate nell'OT 11 dei PO Fse. Si tratta in particolare di quelle iniziative dirette a creare un contesto più favorevole alle imprese, che non si sostanziano in interventi di digitalizzazione delle procedure, riconducibili in linea di massima alle seguenti linee di attività: l'incremento delle autocertificazioni (soprattutto per l'avvio delle attività economiche) e le autorizzazioni per *silentium* (SCIA, silenzio assenso); la creazione di sportelli unici; il perfezionamento del processo di definizione di una modulistica semplificata e unificata, in particolare per la presentazione delle pratiche edilizie.

Approfondimenti Promozione della Ricerca e Innovazione

Promozione della Ricerca e Innovazione

La nuova programmazione dei Fondi SIE proseguirà nel percorso di allineamento ai target di Europa 2020; i POR 2014-2020 destineranno infatti al rafforzamento della Ricerca e dell'Innovazione € 2.302.522.158 di finanziamenti Fesr. Poco più della metà delle risorse destinate a tale obiettivo (il 55,19%) provengono dai PO delle Regioni meno sviluppate (€ 1.270.753.368); nelle Regioni più sviluppate risultano invece allocati sull'OT 2 € 933.269.681 (il 40,53%) ed € 98.449.109 nelle aree in transizione (il 4,28%). I Programmi investiranno prioritariamente sulla promozione degli investimenti delle imprese in R&S (Pi 1b selezionata da 20 Regioni) e a corollario sul potenziamento dell'infrastruttura per la Ricerca e l'Innovazione (Pi 1.a selezionata da 13 Regioni).

Più nel dettaglio, nell'ambito della priorità destinata alla promozione dell'innovazione nelle imprese gli stessi sosterranno azioni volte: i) al sostegno a progetti di ricerca, per l'adozione di soluzioni tecnologiche innovative, e alla ingegnerizzazione e industrializzazione dei risultati della stessa; ii) alla promozione degli investimenti delle imprese in attività di ricerca e sviluppo mediante l'erogazione di finanziamenti per l'acquisizione di servizi innovativi e prototipi di soluzioni innovative; (iii) alla creazione di start up innovative ad alta intensità di applicazione di conoscenza e al supporto di iniziative di spin-off della ricerca grazie ad un portafoglio di soluzioni (fondo perduto, *equity* e prestiti agevolati); (iv) al supporto alla costruzione di aggregazioni spontanee di centri di eccellenza per la realizzazione di progetti di ricerca ed innovazione (reti/accordi organizzati e strutturati tra grandi imprese, PMI e strutture della ricerca); (v) alla valorizzazione degli ambiti di specializzazione dove maggiore appare il potenziale competitivo (es. economia verde, ecoinnovazione, agro-bio ecc.); (vi) al sostegno alla partecipazione degli attori dei territori a piattaforme di concertazioni e reti nazionali di specializzazione intelligente, nonché ad altri progetti finanziati dai programmi europei per la ricerca e l'innovazione; (vii) al supporto allo sviluppo di piattaforme di ricerca collaborativa di portata strategica per i sistemi regionali e alla promozione di cluster ad alta intensità di ricerca; (viii) alla creazione di un ecosistema aperto per sperimentare un nuovo approccio partecipato alle attività di ricerca e alla costituzione di laboratori (*living labs* e *fab labs*) destinati allo sviluppo di nuove idee e soluzioni innovative; (ix) al rafforzamento della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di *Precommercial Public Procurement* e di *Procurement dell'innovazione*.

Sul versante del potenziamento dell'infrastruttura per la Ricerca e l'Innovazione saranno portate avanti iniziative di: (i) sostegno allo sviluppo e all'impiego delle infrastrutture di ricerca regionali in grado di produrre un collegamento tra attività di ricerca applicata e fabbisogni di innovazione delle imprese; (ii) potenziamento infrastrutturale dei cluster tecnologici, ivi compresi i distretti tecnologici esistenti, e dei centri di R&I del settore privato; (iii) sostegno al completamento/potenziamento delle infrastrutture per la ricerca industriale e applicata (laboratori di ricerca applicata, laboratori di prove e test, dimostratori tecnologici) incentivando forme di cooperazione tra organismi di ricerca anche attraverso la loro messa in rete.

I POR Fse attiveranno iniziative complementari dirette alla formazione di personale altamente qualificato (borse di ricerca, dottorati, master, apprendistato in alta formazione) in grado di favorire l'acquisizione da parte delle imprese dei risultati della ricerca universitaria di eccellenza e il trasferimento delle competenze attraverso l'inserimento nel tessuto produttivo.

Approfondimenti

Contrasto alla povertà e inclusione sociale

Contrasto alla povertà e inclusione sociale

L'attuale scenario socio economico, che denota la persistenza e addirittura l'incremento di fenomeni di povertà ed esclusione sociale, conferma la promozione dell'inclusione sociale quale sfida da affrontare attraverso la programmazione dei Fondi SIE 2014-2020.

Le Regioni hanno scelto, conseguentemente, di allocare sull'asse Inclusione sociale (OT 9) un significativo ammontare di risorse Fse: 1.254.534.333 di euro (il 21% del totale dei 21 POR), superando la soglia prevista dal Regolamento, a cui vanno aggiunte le risorse nazionali e regionali di cofinanziamento.

Sulla scorta di quanto realizzato nel 2007-2013 saranno perseguite, attraverso il Fse, le direttrici strategiche dirette a promuovere: l'inclusione attiva delle persone maggiormente vulnerabili per migliorarne l'occupabilità e combattere la discriminazione; l'accesso a servizi sostenibili e di qualità in ambito sociale e sociosanitario quale elemento complementare e sinergico all'inclusione attiva; l'imprenditorialità sociale quale strumento per garantire la disponibilità di servizi qualitativamente elevati a favore delle famiglie meno abbienti e creare al contempo nuove prospettive occupazionali.

La priorità sulla quale le Regioni hanno concentrato la maggior parte del sostegno è quella relativa all'inclusione attiva e al miglioramento dell'occupabilità (3.b.i), su cui risultano allocati € 821.991.169,5 (il 65,52% del totale dei POR) nella convinzione che per realizzare la coesione sociale sia indispensabile passare attraverso il lavoro.

Particolare rilievo è stato attribuito anche alla priorità dedicata al miglioramento dell'accesso ai servizi, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale (3.b.iv), a cui sono stati destinati € 395.691.845,5 (31,54% del totale dei POR), con la quale le Regioni intendono fronteggiare la crescente domanda di servizi sociali e la loro riorganizzazione in chiave innovativa.

Solo un paio di Regioni hanno scelto la priorità 3.b.v dedicata alla promozione dell'imprenditorialità sociale, destinandovi € 13.140.318 (1,05% del totale dei POR) per garantire il rafforzamento delle imprese sociali e sostenere la sperimentazione di forme di cooperazione tra soggetti pubblici e privati per la realizzazione di progetti di innovazione sociale. Cionondimeno l'attenzione al tema dello sviluppo dell'economia sociale, quale leva strategica per favorire l'inserimento socio-lavorativo di gruppi vulnerabili, così come, la disponibilità di servizi

qualitativamente elevati a favore delle famiglie meno abbienti, risulta confermata dal significativo numero di amministrazioni (ben 13) che ha selezionato il pertinente risultato atteso (RA 9.7) nel quadro più complessivo delle politiche destinate all'inclusione attiva.

In via residuale due amministrazioni hanno deciso di attivare rispettivamente la priorità diretta alla promozione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo, sulla quale sono stati allocati € 18.711.000 (1,49%), e quella indirizzata all'integrazione delle comunità emarginate quali i Rom, alla quale sono destinati € 5.000.000 (0,4%). Con riferimento a tale ultimo target si evidenzia che diverse Regioni, quantunque non abbiano selezionato la pertinente priorità, hanno comunque previsto di attivare interventi mirati nell'ambito delle iniziative dirette a favorire il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale (RA 9.1 AP), l'occupabilità (RA 9.2 AP) e l'accesso ai servizi (RA 9.3), nonché nell'ambito degli interventi di contrasto al disagio abitativo (RA 9.4 AP).

All'interno del quadro sopra delineato, l'analisi dei Programmi ha evidenziato che le Regioni Italiane intendono concorrere al perseguimento delle riferite priorità, attraverso un ampio spettro di azioni che pur nella loro specificità sono in linea di massima riconducibili alle linee di attività di seguito rappresentate.

Nell'ambito delle iniziative dirette all'inclusione attiva, con riferimento in particolare alle policy finalizzate alla riduzione della povertà e del rischio di esclusione sociale (RA 9.1 AP selezionato da 16 Regioni), circa metà delle amministrazioni regionali si propone di attivare misure (riconducibili all'azione 9.1.2) che agiscano in prima istanza sull'offerta di servizi sociali innovativi di sostegno a nuclei familiari multiproblematici e/o a persone particolarmente svantaggiate, accompagnandole in alcuni casi con sostegni economici diretti a favorirne l'occupabilità. Più concretamente s'intendono finanziare: interventi di presa in carico e servizi di consulenza educativa per famiglie problematiche con minori, nonché azioni di supporto e nuovi servizi di assistenza domiciliare ai nuclei familiari con anziani o altri soggetti in condizioni di ridotta autosufficienza.

Sul versante del sostegno alle persone in condizione di temporanea difficoltà economica (az. 9.1.3), più della metà delle Regioni ha previsto di attivare strumenti di ingegneria finanziaria o strumenti rimborsabili per favorire l'inserimento lavorativo di tale target. Nella maggior parte dei casi si tratta di microcrediti per l'avvio di attività di lavoro autonomo/imprenditoriali o per l'inserimento socio-lavorativo. Significative anche le iniziative dirette a prevedere erogazioni economiche (borse lavoro) quale corrispettivo per lo svolgimento di attività di pubblica utilità, richiamate da circa metà delle Regioni che prevedono l'azione.

Per quanto attiene ai progetti destinati a promuovere l'accesso al mercato del lavoro dei gruppi vulnerabili (RA 9.2 AP) tutte le Regioni prevedono di attivare interventi di presa in carico multiprofessionale finalizzati all'inclusione lavorativa delle persone maggiormente distanti dal mercato del lavoro (az. 9.2.2 selezionata da tutte le Regioni; az. 9.2.1 scelta da più di metà delle Regioni). Si intendono in particolare finanziare interventi di accompagnamento alla presa in carico personalizzata, in alcuni casi attraverso il coinvolgimento di più attori e servizi per la definizione di un progetto individuale di inserimento socio-lavorativo. Si tratta, più nel dettaglio, di percorsi di politica attiva: azioni integrate (orientamento; formazione, anche incentivata; work experiences; servizi di sostegno e piccoli sussidi) per l'ingresso/reingresso nel mercato del lavoro, borse lavoro, tirocini, progetti di lavoro di pubblica utilità e cittadinanza attiva.

Gli interventi di inclusione attiva contemplano altresì azioni di incentivazione a favore delle imprese per l'assunzione e/o la stabilizzazione di lavoratori svantaggiati e in misura prevalente iniziative a sostegno dell'imprenditorialità, che si concretizzano nella concessione di microcrediti/incentivi per l'avvio di nuove attività imprenditoriali, con particolare riguardo alle imprese

sociali. A corollario si prevede di realizzare anche servizi di consulenza e accompagnamento (*tutorship* e *mentorship*) per la ricerca di un'occupazione o per favorire l'integrazione in azienda dei target più vulnerabili (es. incentivi per l'adattamento degli ambienti di lavoro o attivazione di specifiche modalità contrattuali flessibili).

Sotto il profilo dei servizi (RA 9.3 AP, selezionato da 17 Regioni nell'ambito della corrispondente priorità d'investimento) l'ambito prevalente d'intervento è rappresentato dai servizi per l'infanzia, rispetto ai quali la quasi totalità delle Regioni intende agire dal lato della domanda attraverso l'erogazione di voucher/titoli di credito per l'accesso agli stessi. Nove Regioni prevedono di intervenire anche dal lato dell'offerta con iniziative di potenziamento e organizzazione più flessibile (orario giornaliero, utilizzo settimanale o mensile, o nei fine settimana, oppure nei periodi festivi o estivi, ecc.). Circa metà prevede, altresì, iniziative di qualificazione del personale allo scopo di consentire l'erogazione di servizi più adeguati alle istanze delle famiglie.

Tredici Regioni intendono, inoltre, attivare iniziative di rafforzamento dei servizi dedicati alle persone con limitazioni dell'autonomia (az. 9.3.6) attraverso: il potenziamento dei servizi residenziali e semiresidenziali e lo sviluppo di misure di assistenza domiciliare integrata in favore delle persone anziane e/o non autosufficienti, per incentivare la deistituzionalizzazione delle cure; l'attivazione di sportelli informativi per l'uscita dalla condizione di esclusione sociale; la corresponsione di sostegni economici (in più della metà dei casi) per l'accesso alle prestazioni.

In complementarietà con il PON Città metropolitane, cinque Regioni hanno scelto di finanziare, nell'ambito del RA 9.4 AP, anche servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito (az. 9.4.2) finalizzati a soddisfare i bisogni di specifici soggetti-target caratterizzati da peculiare fragilità socio-economica. Si tratta nello specifico di sperimentare modelli residenziali innovativi di *cohousing* e *housing sociale* che si configurino come un sistema alloggio-servizio (case rifugio per l'accoglienza e la protezione di donne in situazione di pericolo, case per la seconda accoglienza destinate ad una ricezione temporanea per consentire la costruzione di percorsi di autonomia, laboratori sociali) e servizi di accompagnamento per il disagio abitativo (sportello casa, portierato sociale).

Per quanto riguarda, infine, la promozione dell'economia sociale (RA 9.7 AP selezionato da 13 Regioni e ricondotto nella quasi totalità dei casi alla Priorità d'intervento dedicata all'inclusione attiva) priorità è assegnata alle attività di rafforzamento della qualità organizzativa e professionale delle imprese sociali e delle organizzazioni del terzo settore (az. 9.7.3, selezionata da più della metà delle Regioni). Ampio spazio trovano anche gli interventi per la promozione della responsabilità sociale d'impresa attraverso l'introduzione di metodologie di gestione basate sulla *social accountability*; il sostegno a iniziative di certificazione di qualità in campo sociale; la creazione di modelli regionali di "accreditamento" delle cooperative sociali e delle associazioni di volontariato. Otto Regioni, tra quelle che hanno selezionato il RA, intende agire altresì sul potenziamento della capacità di inserimento lavorativo delle imprese sociali (az. 9.7.4), attraverso azioni di supporto allo sviluppo di nuove imprese sociali che si sostanziano: nell'implementazione di innovazioni di processo, in servizi di consulenza organizzativa e accesso al credito, formazione, incentivi allo spin off e start up di imprese che operano in campo sociale. Sono previsti inoltre strumenti di incentivazione per le imprese sociali già esistenti per l'integrazione socio-lavorativa di gruppi svantaggiati.

Quattro Regioni prevedono di avviare la sperimentazione di progetti di innovazione sociale (az. 9.7.5) quali: sportelli di cittadinanza, utilizzo sociale del patrimonio pubblico, microcredito rimborsabile anche attraverso controprestazioni di utilità collettiva, reti di solidarietà per la

distribuzione di beni primari (alimenti, vestiario, calzature, materiale scolastico), *welfare community*.

A corollario delle iniziative Fse, il sostegno dei PO Fesr, che ammonta complessivamente a € 963.356.556 (di cui € 906.593.129 provenienti dalle aree in ritardo di sviluppo e in transizione e € 56.763.427 dalle Regioni più sviluppate), sarà invece principalmente convogliato verso iniziative dirette alla rigenerazione fisica economica e sociale delle comunità sfavorite nelle aree urbane e rurali (Pi 9b). Nell'ambito di tale priorità (selezionata da 9 Regioni) sarà in particolare sostenuta l'offerta di servizi abitativi innovativi per le persone in situazione di disagio e/o senza dimora, attraverso: l'introduzione di modelli innovativi, sociali ed abitativi, finalizzati a soddisfare i bisogni specifici dei soggetti target; la funzionalità ed il rinnovamento del patrimonio abitativo pubblico; l'introduzione di pratiche e servizi di accoglienza e di *housing sociale* per soggetti in difficoltà economica e sociale. Ampio spazio troveranno anche gli interventi di recupero del patrimonio edilizio pubblico e di spazi pubblici in condizioni di sotto-utilizzo e/o non più rispondente alle funzioni originarie, per l'inserimento di attrezzature e servizi in grado di innalzare la qualità della vita dei residenti (luoghi di cultura e di partecipazione civica, di pratica sportiva), nonché azioni dirette a promuovere progetti di riuso di beni confiscati e la valorizzazione di beni degradati in aree territoriali socialmente a rischio, attraverso il sostegno alle imprese sociali.

Si agirà inoltre sul versante dell'infrastrutturazione della rete dei servizi di cura e socio-educativi per ampliarne l'offerta e migliorarne le performance (Pi 9a selezionata da 7 Regioni), attraverso: iniziative dirette alla realizzazione di nuove infrastrutture o al recupero di quelle esistenti al fine di incrementare l'offerta di servizi socio-educativi per la prima infanzia e/o servizi di cura per gli anziani e le persone con limitazioni nell'autonomia; la qualificazione dell'offerta dei servizi attraverso l'introduzione di elementi di innovazione tecnologica ed ICT, con particolare riferimento alle soluzioni domotiche, che potranno consentire alle persone non autosufficienti e/o disabili di governare il proprio ambiente in maniera autonoma; la riorganizzazione della rete del welfare d'accesso, anche attraverso l'implementazione della telemedicina, lo sviluppo di reti tra servizi e risorse del territorio per favorire la non istituzionalizzazione della cura; l'attivazione di punti di accoglienza e pronto intervento sociale; l'erogazione di incentivi alle imprese private per la realizzazione di strutture di servizi integrativi per la prima infanzia (spazio gioco, centri per bambini e famiglie) e/o servizi di cura per gli anziani.

Aggiornamento

Le Autorità di Audit nella programmazione 2007-2013: dalla sperimentazione di un metodo di lavoro comune alle sfide della chiusura

Sperimentazione di un metodo di lavoro comune

di **Rosario Zanni**

Settore Fse - Tecnostruttura

Nell'evoluzione normativa relativa ai fondi comunitari, le Autorità di Audit si sono trovate a dover affrontare un lavoro sempre più complesso, assumendo progressivamente un ruolo più attivo nel sistema di gestione e controllo da svolgere in maniera integrata con l'Autorità di Gestione e di Certificazione. Rispetto alla programmazione 2000-2006, infatti, devono svolgere nuovi compiti ed elaborare documenti specifici (strategia di audit, rapporti annuali di controllo e relativo parere).

In questo scenario, a partire dalla programmazione 2000-2006, gli organismi di secondo livello sentirono l'esigenza di individuare ed intraprendere dei percorsi comuni. Tale necessità venne esplicitata all'avvio della programmazione 2007-2013 quando emersero numerose problematiche (per esempio relativamente agli appalti, ai temi della verifica della conformità e del monitoraggio unitario dei progetti) sulle quali fu necessario un coordinamento comune per superare le criticità e giungere a posizioni condivise. Infatti, alla luce delle novità regolamentari sul ruolo dell'Autorità di Audit, una delle prime esigenze emerse tra le autorità fu quella di verificare la possibilità di strutturare un percorso di confronto sulle tematiche di rilevanza trasversale in materia di controlli, quali la strategia di audit, i rapporti sugli audit dei sistemi da inviare annualmente alla Commissione europea ed alcune specificità riguardanti il calcolo del campionamento. Le Regioni ribadirono l'esigenza di un raffronto costante con IGRUE e con la Commissione europea, anche attraverso un maggior coinvolgimento dell'organismo di coordinamento nazionale, nell'ambito dell'attività di audit al fine di potersi avvalere di interpretazioni normative chiare ed univoche e di poter adottare procedure omogenee e conformi. Inoltre fu evidenziata la necessità di rendere sistematici questi momenti di confronto tra le Autorità di Audit, IGRUE e Commissione europea.

L'anno 2009 fu segnato, quindi, dalla ricerca di un metodo di lavoro comune tra Commissione e Stato membro. In occasione del *working meeting* a Venezia del 2 aprile, la Commissione europea

proposte che l'incontro annuale tra Autorità di Audit, previsto dall'art 73 Reg. CE 1083/06, fosse una riunione pilota che sarebbe servita da base per successive occasioni di incontro definendo quelle che poi sarebbero diventate prassi consolidate del confronto tra Commissione europea, IGRUE e Autorità di Audit: oltre all'incontro annuale furono pertanto pensati anche incontri plenari a carattere seminariale a cui far seguire specifici incontri cosiddetti bilaterali.

Dal confronto del *working meeting* di Venezia emersero alcuni quesiti che le Autorità di Audit ritennero di proporre alla Commissione **(1)**. A tal proposito i rappresentanti della DG Regio della CE sottolinearono l'importanza che la rete di confronto proseguisse in maniera continuativa, nonché la necessità di sviluppare e di formalizzare un metodo di lavoro comune, come ad esempio la trasmissione di quesiti in previsione di un incontro tecnico, prassi questa ormai consolidata per tutto il periodo di programmazione 2007-2013.

Le esigenze di interrelazioni tra l'attività dell'Autorità di Audit e l'attività dell'Autorità di Gestione, furono raccolte da Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo, che organizzò nella giornata del 12 maggio 2009 un seminario presso la sala biblioteca del CNEL a Roma, dedicato al ruolo delle Autorità di Audit nella programmazione dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013, rivolto principalmente alle Autorità di Gestione e di Certificazione, con la finalità di confronto e scambio di esperienze.

Il seminario evidenziò le novità regolamentari sul ruolo dell'Autorità di Audit in uno scenario istituzionale ed amministrativo in Italia unico, per specificità e complessità, che lo distingueva dagli altri Stati membri della UE, con ben 25 Autorità di Audit su un totale di 74 in tutta Europa.

Si promosse un dibattito estremamente interessante dove furono posti all'attenzione i temi caldi e si giunse a delle prime soluzioni condivise, eventualmente da affrontare con la Commissione **(2)**. In quel periodo, infatti, l'obiettivo condiviso dalle Autorità di Audit era principalmente quello di orientarsi verso un'attività che consentisse di individuare in anticipo eventuali problematiche, superando la fase emergenziale che aveva caratterizzato le primissime attività del coordinamento stesso, allo scopo di sperimentare la strutturazione di un metodo di lavoro condiviso e stabile nel tempo, utilizzando in taluni casi strumenti di lavoro e modalità operative che coinvolgessero le Autorità di Gestione e di Certificazione, estendendo sistematicamente il confronto ai referenti IGRUE e ai servizi della Commissione europea.

In autunno, in occasione dell'incontro annuale a Venaria (TO) del 2 ottobre 2009 tra le Autorità di Audit, la Commissione europea e IGRUE fu affrontato il tema della redazione dei rapporti di audit di sistema e la relazione dei suoi esiti, con il Rapporto annuale dei controlli e il conseguente parere, in una fase in cui non c'era ancora spesa certificata sul 2007-2013 per via dei rallentamenti indotti dalla proroga al 30 giugno 2009 della certificazione della spesa della programmazione 2000-2006 (e non erano stati quindi ancora avviati gli audit delle operazioni). La riunione fu altresì l'occasione per fare il punto sull'attività di valutazione di conformità dei sistemi di gestione e controllo di cui all'art. 71 del regolamento generale che trovarono poi la quasi totale ultimazione nel corso del 2010.

Note:

(1): Tali elementi furono l'obbligatorietà della comunicazione con cadenza annuale di un calendario dettagliato di

audit, il tasso di errore da indicare e utilizzare anche ai fini della formulazione del parere annuale, la valutazione definitiva sulla sussistenza della irregolarità in capo all'Autorità di Gestione, l'obbligatorietà della trasmissione di tutte le Relazioni sugli audit dei sistemi richiesta dalla Nota orientativa sulla strategia di audit, la valutazione dei requisiti chiave dei sistemi di gestione e controllo e i relativi criteri previsti.

(2): In particolare fu posto l'accento sulle fasi principali dell'audit di sistema, sui documenti elaborati dalla Commissione come guida per la valutazione del sistema di gestione e controllo e gli strumenti operativi quali le *check list* da condividere con le altre Autorità e fu rimarcata l'importanza delle iniziative di scambio e diffusione delle informazioni sottolineando il lavoro di coordinamento realizzato in quel periodo auspicando che si continuasse in un'ottica di anticipazione dei possibili problemi, al fine di permettere lo svolgimento della programmazione in maniera più coesa e, in definitiva, più efficace ed efficiente per tutte le Regioni.

Aggiornamento

Primi audit delle operazioni e primi passi verso il consolidamento degli audit dei sistemi

Primi audit delle operazioni e primi passi verso il consolidamento degli audit dei sistemi

Il parere di audit per l'anno 2009 era basato solo sugli esiti, ancorché parziali, degli audit di sistema, mentre il parere per l'anno 2010, si sarebbe basato sia sull'audit dei sistemi che sull'audit delle operazioni, in quanto si ebbero le prime certificazioni di spesa. Si trattava di mettere a punto una attività e un approccio più sistematico che nello svolgimento degli audit assicurasse il rispetto delle scadenze regolamentari e il costante flusso informativo attraverso SFC2007; infatti con l'avanzamento dell'attuazione del programma e del funzionamento dei sistemi, sarebbe aumentata la massa critica del lavoro da effettuare rispetto alla quale sarebbe stato necessario fornire maggiori informazioni.

Su iniziativa delle Autorità di Audit regionali e del proprio Coordinamento, e sulla scia delle iniziative già svolte l'anno precedente a Venezia e Venaria (TO), si svolse il 18 marzo 2010 a Catanzaro l'incontro tra le Autorità di Audit, la Commissione europea e IGRUE.

La discussione a Catanzaro riguardò, da un lato, la migliore strutturazione degli audit dei sistemi, dall'altro la trattazione degli audit delle operazioni.

Per quanto concerne la strutturazione degli audit dei sistemi fu prestata molta attenzione ai test di conformità e al tema dei requisiti chiave per il quale la Commissione europea, richiamando l'utilizzo della metodologia comunitaria, ritenne importante suggerire che non si procedesse ad una mera media delle valutazioni dei requisiti chiave, ma che si valutasse l'importanza di ciascun requisito la cui carenza avrebbe potuto inficiare l'intero sistema; in riferimento alla trattazione degli audit delle operazioni, il cui esercizio si sarebbe svolto per la prima volta nel 2010, fu affrontato il tema stringente della metodologia di campionamento nel caso di "piccoli universi" (cioè con il numero di operazioni da campionare inferiore a 200 unità).

Nell'incontro annuale di Coordinamento tra la CE, l'IGRUE e le Autorità di Audit del 27 e 28 maggio 2010, furono affrontate le diverse questioni ancora rimaste aperte rispetto alla conformità

dei sistemi di gestione e controllo, alla strategia di audit e ai RAC e si sviluppò la discussione rispetto alla cooperazione fra CE, AdA e IGRUE **(3)**.

Subito dopo l'incontro annuale di maggio, in accordo con il Coordinamento interregionale e in particolar modo con IGRUE e Commissione europea, la Regione Puglia ospitò il convegno "Attività di Audit in fase di chiusura della programmazione 2000-2006 e nella programmazione 2007-2013 – Esperienze a confronto", che si tenne il 10-11 giugno 2010 presso Savelletri di Fasano (BR). Il convegno fu un momento importante per il confronto e l'approfondimento su diversi temi ed esperienze relative alla programmazione 2007-2013.

Elementi di approfondimento cominciarono a circolare in maniera sempre più sistematica e fu acquisita una maggiore consapevolezza del ruolo a livello regionale, con il consolidamento di un approccio verso la condivisione di procedure comuni e di confronto su ben precisi contenitori tematici.

Infatti, la riunione di Coordinamento tecnico interregionale del 30 luglio 2010 fu un momento di passaggio importante perché in essa furono affrontati alcuni temi in maniera puntuale e più consolidata dal punto di vista metodologico, con una maggiore consapevolezza delle modalità da adottare per il confronto, evidenziando l'importanza di una raccolta coordinata dei quesiti e dei dubbi da rivolgere alla Commissione europea, facendo attenzione a che le domande fossero utili e ben strutturate, evitando presentazioni di istanze troppo specifiche o domande a cui magari altre Autorità di Audit avessero già dato opportune risposte e valorizzando gli esiti di gruppi di lavoro costituiti *ad hoc*.

Il risultato fu un lavoro preparatorio di elaborazione di quesiti e posizioni comuni, condiviso con IGRUE che ne avrebbe garantito il coordinamento nel rapporto con la Commissione alla luce dell'incontro di Trieste che si sarebbe tenuto nel novembre successivo.

L'incontro annuale di Trieste del 25 e 26 novembre 2010 tra le Autorità di Audit, la Commissione europea e IGRUE alla fine risentì in positivo di questo lavoro preparatorio ed ebbe ricadute interessanti in termini di dibattito e risposte fornite dalla Commissione sulle diverse problematiche affrontate e formalizzate dalle Autorità di Audit e da IGRUE, quali il tema del campionamento e della relativa copertura, i risultati degli audit e il parere annuale, i test di conformità e diverse problematiche relative alle verifiche delle spese rendicontate.

Il 2010 fu un anno di passaggio, durante il quale diverse furono le raccomandazioni e le questioni rimaste aperte, dai Rapporti annuali di controllo e i Pareri di audit, ai controlli nazionali e a quelli comunitari, alle "sintesi annuali" e alla valutazione di conformità dei Sistemi di Gestione e Controllo, fino al tema della cooperazione in materia di controlli fra CE, AdA e IGRUE per gli anni 2011 e 2012.

Nel 2010 cominciarono ad emergere una serie di problematiche connesse all'avanzamento e all'aumento delle attività, ancora svolte con talune incertezze da diverse realtà regionali e nazionali. Le principali problematiche riscontrate dalla Commissione europea rispetto all'analisi dei RAC, riguardarono sia gli audit dei sistemi che il campionamento e gli audit delle operazioni. Inoltre, furono evidenziate criticità sostanziali relativamente alla non conformità del Parere all'allegato VII del Reg. 1828/2006 e la non coerenza dello stesso ai risultati degli audit dei sistemi e/o gli audit delle operazioni.

Le Autorità di Audit regionali cominciarono a confrontarsi sulle osservazioni che in taluni casi comportarono la non accettazione dei RAC.

Il confronto e la cooperazione in materia di controlli per il periodo 01/07/2010 – 30/06/2011, oltre a mettere in luce le difficoltà dei primi passi relativi agli audit delle operazioni e al consolidamento di procedure condivise per gli audit dei sistemi, mise in evidenza l'esigenza di campionare quanto prima per evitare di accumulare ulteriori ritardi che erano stati riscontrati nel corso del 2010. Inoltre, con la riduzione del budget indotta dalle politiche restrittive in materia di spesa per le risorse esterne, le Autorità di Audit risentirono fortemente della problematica della riduzione dei propri staff, che per alcune Autorità rischiò di compromettere il buono svolgimento delle attività già previste dalla Strategia di Audit.

Tutte queste questioni affrontate nell'incontro annuale di Coordinamento tra la CE, l'IGRUE e le Autorità di Audit del 7 e 8 aprile 2011, nonché i temi affrontati dalla Commissione europea il 6 maggio in occasione *Multi-fund Technical Group Meeting* di Bruxelles (RAC, spesa certificata, strumenti di ingegneria finanziaria) si riverberarono sui successivi momenti del confronto interregionale, fino all'incontro annuale di Palermo **(4)** tra le Autorità di Audit, la Commissione europea e IGRUE, che fu anche l'occasione nella quale IGRUE ebbe modo di informare circa la disponibilità della versione definitiva del "Vademecum per le attività di controllo di II livello - Periodo di programmazione 2007-2013", che fu inviata a tutte le Autorità di Audit e resa disponibile attraverso il portale IGRUE.

Sul versante delle azioni preventive la Commissione europea fece il punto sulle guide orientative, ricordando la nota in bozza "Linee guida sul trattamento degli errori comunicati in occasione delle relazioni annuali di controllo", la bozza del "Manuale sugli strumenti di ingegneria finanziaria", "Le linee guida della CE sulle rettifiche finanziarie applicabili al 2007-2013", le *check-list* per gli audit sulle operazioni messe a disposizione delle AdA per quanto riguarda il Fesr. In particolare venne illustrata la nota orientativa sul trattamento degli errori comunicati in occasione delle relazioni annuali di controllo, che sarebbe stata di lì a poco presentata nel Gruppo degli omologhi che si sarebbe tenuto a Malta nella seconda metà di ottobre.

A seguito dell'incontro di Palermo, le Autorità di Audit, nella riunione di Coordinamento delle Autorità di Audit regionali del 24 novembre 2011, continuarono a confrontarsi sulla finalizzazione della Guida orientativa sul trattamento degli errori comunicati in occasione dei Rapporti annuali di controllo e sui primi esiti dei controlli effettuati dalla Commissione europea sugli strumenti di ingegneria finanziaria.

Nuovi strumenti cominciavano a delinearsi e la certificazione della spesa procedeva, le Autorità di Audit si trovarono sempre più ad affrontare le nuove sfide di una programmazione che cominciava le sue prime realizzazioni fisiche e finanziarie, a partire dall'esigenza di affrontare le problematiche del campionamento.

Note:

(3): In quella occasione, la CE ebbe modo di sottolineare l'importanza di effettuare, così come accadeva in altri Stati membri, test di conformità sul sistema al fine proprio di valutare il livello di garanzia del sistema nella sua interezza e dinanzi alle difficoltà poste dalle autorità di audit sul tema dell'incertezza della metodologia che talvolta conduceva a comportamenti difformi tra le Regioni con riferimento al numero dei test, allo strumento dei test,

nonché al momento dei test e della difficoltà a cambiare le procedure in corso d'opera.

(4): Come di consueto l'incontro oltre i temi generali trattò anche quesiti raccolti dalle Autorità di Audit regionali, condivisi con IGRUE e le Autorità di Audit dei Pon e poi trasmessi alla CE. In particolare rispetto agli audit di sistema, il tema delle procedure di audit in caso di mancata certificazione delle spese e gli Organismi intermedi in caso di Sovvenzioni Globali e di ingegneria finanziaria; con riferimento agli audit delle operazioni fu affrontata la modalità del controllo di progetti pluriennali e il controllo di un'operazione relativa a un Organismo *in-house*. Altro tema fu la stabilità delle operazioni, per il quale le autorità di audit chiesero un confronto alla CE al fine di condividere il più possibile un'interpretazione univoca riguardo il "completamento di un'operazione" ai sensi dell'art. 57 del Reg. (CE) n.1083/2006; il tema dei controlli sugli anticipi ex art. 58 del Reg. (CE) n. 1083/2006, che richiese un ulteriore approfondimento e condivisione; il tema dei controlli da effettuare nel caso di ricorso al forfait dei costi indiretti e alle Unità di Costo Standard (UCS) per il riconoscimento dei costi; il tema delle condizioni di urgenza all'interno della normativa sugli appalti e in ultimo il tema del Tasso di errore nei PO di cooperazione territoriale.

Aggiornamento

Rafforzamento del Coordinamento tecnico delle Autorità di Audit regionali e della comunità professionale di auditor

Rafforzamento del Coordinamento tecnico delle Autorità di Audit regionali e della comunità professionale di auditor

Nel 2012 prese forma il rafforzamento organizzativo del Coordinamento interregionale delle Autorità di Audit, alla luce anche del progetto specifico di supporto da parte di Tecnostruttura.

Il progetto di Tecnostruttura per le Autorità di Audit ha facilitato lo scambio di esperienze e di conciliazione delle diverse modalità di gestione e controllo in atto presso le Regioni, nel tentativo di armonizzare le varie procedure nel più generale contesto delle norme comunitarie e nazionali sulla materia. Tale esperienza si è andata sempre di più consolidando sia tra le Regioni che tra le diverse Autorità ed Organismi coinvolti nell'attuazione dei Programmi, soprattutto in relazione agli onerosi adempimenti che sottendono la chiusura della programmazione 2007-2013.

Rispetto all'avanzamento della spesa certificata, un momento importante fu il confronto sulle esperienze maturate relativamente al campionamento della popolazione e proficua fu la discussione sul campionamento per l'anno 2012 alla luce delle osservazioni poste dalla CE ai diversi RAC, rispetto a quanto già affrontato con gli "Orientamenti per la ridefinizione della metodologia di campionamento per piccole popolazioni di progetti relative alla programmazione 2007/2013" e infine con riferimento al documento dell'IGRUE sui "Criteri per la scelta del Piano di Campionamento in funzione del tasso di errore riscontrato". Ribadita la rilevanza della scelta del campionamento per quanto riguarda le attività di audit, le AdA evidenziarono l'importanza che la Strategia di audit prevedesse la possibilità di cambiare o rivalutare diverse metodologie di campionamento.

L'anno 2012 ebbe il proprio momento di maggiore evidenza con l'incontro annuale di Ferrara del 18-19 ottobre tra le Autorità di Audit, la Commissione europea e IGRUE durante il quale, come evidenziato da IGRUE, si registrò il passaggio verso una vera e propria "comunità professionale" di

auditor. L'incontro, infatti, risentì del positivo lavoro preparatorio e della condivisione delle problematiche tra le autorità.

Durante l'incontro la Commissione europea ebbe modo di illustrare i nuovi scenari dell'audit alla luce del negoziato per la nuova programmazione 2014-2020 (allora in pieno svolgimento) con i nuovi testi di compromesso, soffermandosi in particolar modo sugli obiettivi chiave di gestione e controllo 2014-2020, sull'impatto dei cambiamenti del Regolamento Finanziario sulle disposizioni comuni applicabili ai fondi del Quadro Strategico Comune e sulle disposizioni in materia di audit e controllo, evidenziando l'aumento della responsabilità degli Stati membri e il ruolo sempre più rilevante delle Autorità di Audit ai fini della garanzia del sistema di gestione e controllo.

Negli ultimi mesi del 2012, in un periodo segnato dall'impegno per la predisposizione e finalizzazione dei RAC, si sviluppò un confronto utile sui metodi di campionamento, che si protrasse per i primi mesi dell'anno 2013, anche alla luce dell'esperienza dei RAC 2012 e alle note di richiesta chiarimenti pervenute da parte dei servizi della Commissione europea a molte Regioni. Furono esaminate alcune osservazioni e richieste di chiarimento simili, come la richiesta di integrazioni o informazioni aggiuntive per quanto riguarda il campionamento o l'analisi condotta sul tasso di errore, in special modo rispetto alla variabilità del campione.

Le Autorità si cimentarono nel confronto sulle attività relative al campionamento per l'annualità 2013, alla luce delle difficoltà incontrate nonché sulle possibili criticità da affrontare, riservando molta attenzione alle nuove linee guida sul campionamento, presentate il 3 dicembre 2012 presso IGRUE, e che sarebbero state finalizzate, dopo qualche mese, con orientamenti validi sia per la programmazione 2007-2013 che per la programmazione 2014-2020.

A fronte della disponibilità di IGRUE ad essere sempre di più punto di raccordo tra la CE ed il livello regionale, le Autorità di Audit regionali e nazionali cominciarono a percepirsi come una più coesa comunità professionale di auditor, con la conseguenza di iniziare a determinare e sperimentare a livello di Stato membro una posizione unitaria nei confronti della Commissione europea.

Sul piano operativo ciò andò a determinare sempre più da parte delle Autorità di Audit regionali la decisione di riservare un momento nel quale IGRUE potesse confrontarsi con l'intera rappresentanza regionale.

A questa modalità si aggiunse quella di prevedere apposite riunioni convocate da IGRUE con la modalità del gruppo ristretto, al fine di approfondire e portare avanti, su determinate materie specifiche, istanze presso la Commissione europea ogni qualvolta IGRUE e/o lo stesso Coordinamento delle Autorità di Audit regionali lo avesse ritenuto opportuno. Forme e modalità che si consolidarono sempre più fino alla sedimentazione di pratiche condivise e unitarie.

In questo ambito di sinergie, le amministrazioni regionali accolsero più che favorevolmente l'idea che IGRUE assumesse un ruolo effettivo di coordinamento e di supporto, nella prospettiva di rafforzare la posizione dello Stato membro e delle singole Autorità di Audit nei confronti della Commissione.

Inoltre, le Regioni ribadirono il loro interesse ad avere, anche per la programmazione 2014-2020, il tavolo di Coordinamento delle Autorità di Audit regionali presso Tecnostruttura, uno

spazio esclusivamente regionale dove potersi confrontare in via preliminare sugli aspetti di comune interesse, al fine di trovare soluzioni condivise.

Aggiornamento

Primi elementi di riflessione per la preparazione della chiusura 2007-2013

Primi elementi di riflessione per la preparazione della chiusura 2007-2013

In occasione della riunione del Gruppo degli Omologhi del 30 settembre - 1° ottobre 2013, la Commissione anticipò e illustrò in maniera dettagliata il ruolo delle Autorità di Audit nella fase di chiusura 2007-2013, evidenziando le differenze rispetto alla chiusura della programmazione precedente. In questa occasione fu condivisa la c.d. *time-line* per la chiusura con il termine ultimo al 31 marzo 2017, dando evidenza, tra l'altro, alla scadenza per la presentazione della reportistica sui progetti non funzionanti. L'incontro fu anche l'occasione per condividere una prima analisi sugli strumenti di gestione utilizzati dalle Autorità per ridurre i rischi di irregolarità nonché il tasso di errore. In particolare fu ricordato che le bozze delle linee guida per la chiusura 2007-2013 - (C(2013) 1573 *final* del 20.3.2013) - contemplassero procedure semplificate e un quadro metodologico all'interno del quale svolgere le attività di preparazione alla chiusura. Alla luce delle lezioni apprese durante il precedente ciclo di programmazione, la Commissione raccomandò, già in quella occasione, di pianificare le attività di tutti gli attori coinvolti con largo anticipo, di lanciare la fase preparatoria quanto prima, organizzando l'adeguata disponibilità di risorse, di valutare in fase preliminare la completezza delle operazioni, di assicurare in collaborazione con le AdG a AdC la coerenza del pacchetto di chiusura, provvedendo ad eliminare tutte le questioni pendenti prima della presentazione dei documenti di chiusura.

Nell'incontro di Bari tra Autorità di Audit, Commissione europea e IGRUE il 14-15 novembre 2013, in continuità con il dibattito in corso, la chiusura della programmazione 2007-2013 venne affrontata con una serie di problematiche metodologiche relative ai progetti non conclusi, mettendo a fuoco, da parte della Commissione europea, l'importanza del ruolo delle Autorità di Audit nella fase di chiusura 2007-2013 e i cambiamenti più significativi rispetto al precedente periodo di programmazione. In riferimento ai progetti non conclusi fu evidenziato come lo Stato membro dovesse garantire, alla data prevista per la presentazione dei documenti di chiusura (31/03/2017), che tutti i progetti oggetto di spesa certificata fossero funzionanti, ovvero completati o in uso, e pertanto ammissibili e che vi fossero le condizioni per una eventuale suddivisione in fasi dei progetti. Per quanto riguarda il ruolo dell'Autorità di Audit, fu evidenziata

l'impossibilità di estendere la data finale di ammissibilità ed il termine ultimo dei documenti di chiusura (stabiliti rispettivamente al 31/12/2015 e al 31/03/2017), la possibilità della flessibilità tra gli assi in chiusura, gli adempimenti relativi alla preparazione alla chiusura e alla documentazione finale da presentare e la necessità di fissare una scadenza per l'ultima domanda di pagamento intermedio (la Commissione europea propose, già allora, il 30 giugno 2016 quale data utile), il completamento degli audit di sistema e degli audit delle operazioni relativamente alla spesa dichiarata nel 2015 e nel 2016. Anche in quella occasione, la Commissione europea ebbe modo di sottolineare l'importanza di svolgere le attività di preparazione alla chiusura su base continuativa nel corso dell'attuazione stessa del programma, in modo da evitare il sorgere di possibili criticità in fase di chiusura.

Le Autorità di Audit proseguirono il confronto su questi aspetti; tuttavia restavano aperte alcune questioni relative all'attuazione che avrebbero potuto rallentare la pianificazione effettiva delle attività per la preparazione alla chiusura. Pertanto, da un lato diventava impellente che la Commissione europea desse risposte alle questioni ancora da chiarire, dall'altro le Autorità di Audit avvertivano l'esigenza di un coinvolgimento effettivo anche delle altre autorità competenti dei programmi, condivisione sentita come urgente anche a livello complessivo di Stato membro.

Durante l'incontro tecnico multilaterale *Multi-fund Technical Group Meeting* di Bruxelles del 23 gennaio 2014, la Commissione europea ebbe modo di chiarire una serie di elementi, quali il tema della riconciliazione dei dati, il metodo di campionamento e la spesa cuscinetto. Altro tema affrontato dalla Commissione fu la determinazione delle rettifiche finanziarie con la illustrazione degli aggiornamenti di alcuni casi nuovi non ancora previsti, con l'obiettivo di armonizzare il trattamento delle irregolarità nonché di promuovere un giusto trattamento secondo il principio della proporzionalità. A tal proposito furono illustrate dalla Commissione "Le linee guida per la determinazione delle rettifiche finanziarie da apportare alle spese per il mancato rispetto della normativa in materia di appalti pubblici", per entrambi i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, specificando che si sarebbero applicate a tutte le irregolarità riscontrate dopo la data di approvazione delle stesse (19/12/2013).

Vista l'esigenza di avere maggiori certezze sulle prospettive della chiusura della programmazione 2007-2013, sia rispetto alle ulteriori precisazioni fornite dalle linee guida per la chiusura 2007-2013 - (C(2013) 1573 *final* del 20.3.2013 - sia rispetto al dibattito specifico che si stava sviluppando tra le diverse autorità, il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica organizzò un seminario sulla chiusura, nell'ottica della collaborazione inter-istituzionale.

L'incontro plenario sulla chiusura degli interventi 2007-2013 dei fondi strutturali si tenne il 6 maggio 2014 a Roma e vi parteciparono tutte le autorità dei programmi operativi italiani. L'iniziativa rientrava nel programma di formazione della Commissione europea a tutti gli Stati membri, finalizzato a sensibilizzare gli attori coinvolti nelle procedure di chiusura.

Durante l'incontro la Commissione europea annunciò, in continuità con il periodo 2000-2006, la predisposizione di uno specifico registro di domande e risposte che sarebbe stato reso disponibile agli Stati membri e che, inoltre, sarebbero stati modificati gli orientamenti sulla chiusura prevedendo, come auspicato da diversi Stati membri tra cui l'Italia, l'inserimento della clausola di flessibilità tra assi (10%) nell'ambito della presentazione della richiesta di saldo finale. Furono ricordati gli adempimenti procedurali e le scadenze per l'invio dei documenti di chiusura in capo alle tre Autorità e furono illustrati dalla Commissione europea i punti di debolezza che

caratterizzarono il processo di chiusura della programmazione 2000-2006 e le relative lezioni apprese, evidenziando come uno degli aspetti rilevanti per una adeguata preparazione alla chiusura fosse il fattore tempo e quindi la pianificazione della attività da mettere in campo in anticipo: scadenze interne, individuazione del personale da impiegare nelle procedure di chiusura, lo scambio informale dei documenti tra le tre Autorità (5).

La situazione esigeva nuovi sforzi, in quanto negli ultimi anni si erano accumulati ritardi, che per l'Italia avevano determinato circa 26 miliardi di euro di risorse comunitarie ancora da rendicontare. A tal proposito la Commissione europea manifestava sempre più l'esigenza di rafforzare e migliorare il coordinamento con le istituzioni nazionali per affrontare al meglio le problematiche emerse e la sovrapposizione della programmazione 2007-2013 con l'inizio della 2014-2020; il MEF, inoltre, invitava a riflettere sulla capacità programmatoria e procedurale di attuazione da parte degli Stati membri e sull'importanza dello sforzo da parte di tutte le Autorità dei programmi nella direzione di creare le migliori condizioni per il completo utilizzo dei fondi. Dal ciclo di programmazione 2007-2013 fino al 2014 emergevano ancora, oltre il basso livello di attuazione finanziaria, carenze dei Sistemi di Gestione e Controllo, che avevano determinato spesso la sospensione dei programmi e il blocco dei pagamenti. Diventava importante, quindi, creare condizioni di efficacia ed efficienza nella gestione e controllo dei programmi in modo da sbloccare la liquidità ed alimentare virtuosamente i flussi finanziari che consentissero la realizzazione di interventi con impatto sulla crescita e lo sviluppo.

Nel 2014 le Regioni iniziarono a definire più compiutamente il processo di chiusura della programmazione, attraverso anche atti formali, per fornire indicazioni, tempistiche e adempimenti a tutti gli attori coinvolti (autorità dei programmi, organismi intermedi e beneficiari).

Anche nel corso dei Comitati di Sorveglianza fu presentato uno stato dell'arte sulla preparazione alla chiusura, centrato principalmente sulla pianificazione delle attività attraverso un cronoprogramma che permettesse alle diverse autorità di rispettare le tempistiche dettate dal Regolamento e dagli orientamenti forniti dalla Commissione.

È in questo scenario, a Cagliari, in occasione dell'incontro dell'8 e 9 ottobre 2014, che le Autorità di Audit formularono alcuni quesiti puntuali, quali la possibilità di utilizzo dell'assistenza tecnica, alcuni aspetti dirimenti relativi agli strumenti di ingegneria finanziaria, la suddivisione in fase dei progetti, la definizione del tasso annuale di errore totale previsto e del tasso di errore residuo alla chiusura, il tema dei progetti generatori di entrate.

A Cagliari, inoltre, il MEF presentò il "Documento nazionale di orientamento per i lavori di chiusura della programmazione 2007/2013" per fornire un quadro d'insieme della procedura di chiusura e un supporto operativo per la predisposizione della documentazione e la tempistica, basandosi sui documenti di riferimento predisposti dalla CE. Altro importante contributo del MEF riguardò la predisposizione di un modello per la chiusura degli strumenti di ingegneria finanziaria, evidenziando come le operazioni di ingegneria finanziaria dovessero essere sottoposte a successivi audit *ad hoc*, effettuati sempre sulla base di un'analisi dei rischi e che comunque la pianificazione annuale delle attività di Audit avrebbe dovuto tenere conto della necessità di svolgimento di queste tipologie di audit.

In occasione delle riunioni del 22 ottobre 2014 e del 25 febbraio 2015 del gruppo di esperti comunitari dei fondi strutturali e di investimento europei fu portata alla discussione la revisione

della guida orientativa sulla chiusura. Si ricorda tra l'altro che le revisioni si basavano sulle questioni relative alla chiusura affrontate nell'arco del 2014.

Il dibattito veniva sollecitato sia dalle difficoltà riscontrate nel lavoro, ma soprattutto dagli orientamenti della Commissione che spesso contribuivano a chiarire gli aspetti operativi, ma talvolta generavano ulteriori dubbi interpretativi, come nel caso della nota della Commissione europea inviata nel marzo 2015 "Consigli sulla selezione del campione 2015".

In occasione dell'incontro annuale di Coordinamento tra CE, IGRUE e Autorità di Audit del 27 maggio 2015 a Perugia vennero trattati le attività rilevanti ai fini della chiusura 2007-2013, con particolare attenzione alle verifiche delle dichiarazioni sui ritiri e recuperi e la riconciliazione dei dati attraverso l'analisi degli importi negativi.

Successivamente, nelle giornate dell'11-12 giugno 2015, si tenne a Bruxelles l'incontro tecnico multilaterale *Multi-fund Technical Group Meeting* durante il quale furono presentate le linee guida aggiornate sul trattamento degli errori all'interno della programmazione 2007-2013.

Un ulteriore importante momento di confronto si ebbe con la riunione del Gruppo degli Omologhi di Riga del 21-22 settembre 2015, che produsse un dibattito estremamente utile per la chiusura della programmazione 2007-2013; dei suoi esiti si parlò nell'ambito della sezione dedicata nell'incontro annuale di Milano di qualche mese dopo. I temi trattati riguardarono gli strumenti di ingegneria finanziaria, le questioni specifiche relative al calcolo del rischio residuo, il cui adempimento ricade sulle Autorità di Audit in fase di chiusura, l'affidabilità dell'audit alla chiusura, le misure sulla migliore attuazione e gli impatti sull'affidabilità dell'audit alla chiusura (in particolare i progetti non funzionanti, la suddivisione in fasi, etc.), l'esperienza della Corte dei Conti europea relativamente alle attività di audit per la chiusura, etc. La Commissione europea a Riga ribadì in maniera chiara di lanciare la fase preparatoria il prima possibile, pianificando tutte le attività per ogni attore coinvolto al fine di predisporre la chiusura, organizzando risorse adeguate, cercando di verificare e assicurare la coerenza del pacchetto di chiusura.

Nell'evidenziare le principali differenze con il precedente periodo di programmazione, la Commissione ebbe modo di notare come, per il 2007-2013, le Autorità di Audit fossero state designate nel quadro dei PO, fossero stati richiesti il RAC e il parere annuale di audit e i tassi di errore validati, la reportistica sui ritiri e recuperi, l'adozione di misure preventive, come interruzioni e sospensioni e ulteriori misure correttive **(6)**. A partire dal dibattito emerso a Riga, IGRUE ebbe modo ulteriormente di aggiornare e rendere disponibile la guida orientativa sulla chiusura.

In occasione dell'incontro tecnico multilaterale *Multi-fund Technical Group Meeting* del 20 novembre 2015 furono presentate le linee guida per il campionamento nel quadro della programmazione 2007-2013, gli orientamenti sugli appalti pubblici dedicati a funzionari e tecnici della pubblica amministrazione e relative *check-list*, la bozza di linee guida per le rettifiche finanziarie sulla programmazione 2007-2013.

Ulteriori elementi di riflessione sulla chiusura 2007-2013 vennero forniti dai controlli effettuati dalla Commissione europea durante il 2015. In particolare dalle attività di audit svolte sono emerse criticità relative alle irregolarità in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato, nonché carenze nei controlli di gestione e il mancato rispetto del principio di sana gestione finanziaria. A

tal proposito, in occasione dell'incontro annuale bilaterale di Coordinamento tra CE, IGRUE e Autorità di Audit del 18 e 19 maggio 2016, è emersa la necessità, alla luce delle precedenti costatazioni e della evoluzione della normativa di riferimento, di costituire tavoli tecnici misti CE/IGRUE/AdA, con il compito di definire e condividere modelli di *check list* mediante i quali le Autorità di Audit possano svolgere i propri controlli nell'ambito della programmazione 2014-2020. Va segnalato, a tal proposito, che è stato realizzato un lavoro preparatorio all'incontro, attraverso apposite ricognizioni, con lo scopo di rilevare lo stato dell'arte e le principali criticità ancora presenti nel processo di chiusura.

A partire dalla lettura dei RAC 2015 la Commissione europea ha avuto modo di accertare una migliore situazione rispetto agli anni precedenti, rilevando, d'altro canto, ancora alcune difformità relativamente alla metodologia di campionamento utilizzata e ai tassi di errore riportati rispetto a quanto previsto dagli orientamenti in tal senso.

Alcuni audit della Commissione europea di *fact finding* (missioni di controllo puntuale) sul periodo di programmazione 2007-2013, nel revisionare e valutare il lavoro svolto dall'Autorità di Audit in preparazione al Rapporto annuale di Controllo 2015, così come in generale le irregolarità riscontrate nella predisposizione dei RAC 2015, hanno in diversi casi anticipato alcuni temi relativi ad alcune criticità della preparazione della chiusura, facendo emergere quella massa critica di osservazioni e riflessioni che andranno presumibilmente a comporre e delimitare il campo di intervento e le prospettive della chiusura.

Nel corso del mese di maggio, la Commissione europea – DG Occupazione ha sperimentato, infatti, audit sulla preparazione della chiusura effettuando alcune missioni presso amministrazioni regionali su tutte e tre le Autorità, aventi ad oggetto la preparazione della chiusura e gli strumenti di ingegneria finanziaria e il cui obiettivo generale è stato quello di valutare come le varie Autorità si siano preparate per permettere un regolare processo di chiusura del PO Fse del periodo di programmazione 2007-2013.

A seguito della richiesta di informazioni da varie Autorità di Audit sulle procedure di campionamento per quanto riguarda le spese dichiarate nel 2015 e il 2016, i servizi di audit della Commissione hanno considerato utile condividere alcuni suggerimenti sui problemi del campionamento nel contesto della chiusura dei programmi operativi 2007-2013 ed effettuare alcune precisazioni sull'affidabilità degli audit alla chiusura.

In tal senso la Commissione ha definito l'approccio da adottare da parte delle Autorità di Audit per quanto riguarda l'affidabilità degli audit alla chiusura, proponendo una versione definitiva della Guida al metodo di campionamento per le Autorità di Audit (per i periodi di programmazione 2007- 2013 e 2014-2020).

Note:

(5): Nel corso dell'incontro furono, altresì, affrontate alcune questioni tecniche, rispetto alle quali la Commissione fornì alcune prime indicazioni, relativamente agli strumenti di ingegneria finanziaria, l'utilizzo delle risorse di assistenza tecnica, la conferma del 10% di flessibilità tra gli assi, l'ammissibilità della spesa nell'ambito degli aiuti di Stato, dei SIF e delle operazioni a costi standard, una adeguata motivazione dell'eventuale scostamento degli indicatori, la differenza tra operazioni sospese e sottoposte a procedimenti giudiziari, le problematiche connesse alla conciliazione tra tempi di chiusura e tempi di conclusione delle procedure di recupero, la suddivisione in fasi dei

progetti, le modifiche da apportare ai Si.Ge.Co.

(6): Le sfide principali secondo la Commissione europea riguardavano principalmente la delimitazione del perimetro delle attività di audit (il completamento degli audit dei sistemi e delle operazioni sulla spesa dichiarata nel 2015-2016; le verifiche se il lavoro delle AdG e degli OI per la chiusura sia completo e affidabile, se il lavoro delle AdC sia adeguato, la correttezza dei calcoli e la correttezza dei ritiri e recuperi di cui all'allegato XI), nonché il tema delle tempistiche e della sufficiente affidabilità dell'audit, il tasso di rischio residuo, il tema di un approccio specifico ai controlli sugli strumenti di ingegneria finanziaria, gli impatti delle misure per una buona attuazione.

Aggiornamento

Conclusioni: una chiusura condivisa tra le Autorità

Conclusioni: una chiusura condivisa tra le Autorità

Le Autorità di Audit si stanno cimentando nell'assicurare un presidio costante per il coordinamento tra le autorità dei PO e la definizione di scadenze interne per le attività di chiusura, anche grazie al supporto del Coordinamento nazionale IGRUE.

Le attività per lo più hanno previsto in capo alle amministrazioni regionali talune formalizzazioni e riunioni *ad hoc* attraverso l'attivazione di adempimenti e strumenti in grado di consentire, in maniera celere, di governare lo stato di attuazione dei processi pianificati con veri e propri accordi sulla tempistica delle procedure in capo alle tre Autorità.

In alcuni casi è stato necessario apportare modifiche alla strategia di audit, prevedendo aggiornamenti al cronoprogramma per l'audit di sistema 2015/2016 e per il campionamento e audit delle operazioni sulla spesa 2015-2016, in vista degli adempimenti e in coerenza con le scadenze previste per la chiusura del programma. Da questo punto di vista le Autorità di Audit hanno optato per accordi di massima con le altre Autorità sia sulla data di certificazione che sul campionamento, dando il tempo necessario alle Autorità di Gestione e di Certificazione per poter favorire la completezza della certificazione e cercando di avviare quanto prima gli audit *in loco* sulla spesa certificata.

Alla luce della ricognizione effettuata da IGRUE in occasione dell'incontro annuale di maggio e dei successivi aggiornamenti in corso, la maggior parte delle Autorità di Audit potrebbero essere costrette a rivedere il proprio piano di attività per domande di pagamento presentate a ridosso della chiusura. Ciò, nonostante le raccomandazioni della Commissione europea, potrebbe determinare un consistente picco di lavoro a ridosso della fase ultima di predisposizione dei documenti della chiusura.

Le Autorità di Audit si stanno confrontando sulle misure da adottare per superare tali problematiche e scongiurare il rischio, qualora non vi dovesse essere tempo sufficiente per il completamento delle verifiche, di dover esprimere un giudizio professionale con riserva.

In tal senso, le Autorità di Audit si trovano a dover gestire una serie di sfide per la chiusura dei programmi, verificando che eventuali errori e irregolarità siano stati corretti, prestando attenzione

a quale sia il tasso di errore da comunicare per le spese dichiarate nel 2015 e 2016, rivedendo probabilmente il proprio piano di attività qualora siano stati modificati gli accordi precedentemente stabiliti con l'Autorità di Gestione e di Certificazione sulla data ultima per la dichiarazione finale delle spese, facendo in modo che si possa stabilire il campione ed eseguire le verifiche delle operazioni in tempo debito prima del 31 marzo 2017.

Le Autorità si sono cimentate, inoltre, nella definizione della copertura del campione e della relativa decisione di effettuare le verifiche per organismi e requisiti chiave, ponendosi il problema di come l'analisi della copertura del campione, per il periodo di programmazione, si possa connettere alle verifiche dei *follow-up* rimasti aperti per tipologia di organismo e requisito chiave. In questo modo si potrebbe verificare la necessità di ulteriori controlli, prevedendo, se del caso, eventuali audit di sistema specifici ai fini della chiusura.

Sarà necessario capire come gestire una serie di specifiche situazioni quali le metodologie e la tempistica da adottare (per esempio nel caso dei SIF e degli aiuti di Stato) e come applicare un giudizio professionale per valutare professionalmente la "sostenibilità" delle spese in chiusura. In particolare, le Autorità dovranno evitare che si vada a determinare la necessità di un lavoro di revisione supplementare a seguito della chiusura del programma, a causa di eventuali rischi specifici associati alle spese certificate tardivamente a ridosso della chiusura.

Risulterà, pertanto, importante l'effettivo lavoro di squadra delle tre Autorità, che le amministrazioni regionali hanno già posto in essere da diverso tempo, finalizzato ad evitare il più possibile attività aggiuntive, e fronteggiare le diverse variabili, assicurando sia il regolare e formale processo di chiusura dei programmi operativi sia la completa certificazione delle spese senza alcuna perdita delle fondamentali risorse comunitarie.

In Pillole

Certificazione delle competenze e QNQR, lo stato dell'arte

Certificazione delle competenze e QNQR, lo stato dell'arte

di **Daniela Conte**

Settore Istruzione - Tecnostruttura

Il percorso di attuazione del decreto legislativo n. 13/2013 e del decreto interministeriale del 30 giugno 2015 negli ultimi mesi è entrato nel vivo. Il Gruppo tecnico nazionale Competenze (GT), composto dai ministeri del Lavoro e dell'Istruzione, dalle Regioni e Province autonome, con il supporto di Isfol e Tecnostruttura, dopo avere completato il lavoro metodologico propedeutico alla realizzazione del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze, ha dato concretamente avvio alla realizzazione del Quadro nazionale delle qualificazioni regionali (QNQR) e delle relative competenze.

Il QNQR è uno dei due pilastri portanti di tale Sistema. Costituisce, infatti, il riferimento operativo unitario per le Regioni e Province autonome per quanto riguarda la descrizione delle qualificazioni professionali regionali. In esso sono contenuti i Repertori regionali, e cioè le qualificazioni e le competenze resi leggibili e riconoscibili sulla scorta di una comune rappresentazione del lavoro. Le qualificazioni raccolte nel database, al momento, sono 3.732 e popolano 23 settori economico professionali e un'area comune. A ciascuna qualificazione verificata e validata dal GT Competenze è attribuito il relativo livello EQF. Il QNQR è uno strumento aperto e flessibile, per cui, attraverso procedure codificate di manutenzione e aggiornamento può essere modificato o integrato con elementi ulteriori sia rispetto ai Repertori già afferenti al Quadro nazionale che rispetto a Repertori di nuova istituzione.

Le diapositive allegate ripercorrono le tappe compiute per arrivare a questo risultato, riportano cenni al contesto normativo europeo e nazionale in cui sono maturate le scelte operative adottate, riassumono il lavoro svolto dal GT Competenze e i risultati raggiunti.

In particolare, dalla lettura in filigrana delle attività emerge il ruolo comprimario delle Regioni e Province autonome che hanno dedicato considerevoli energie per concorrere a disegnare e realizzare il Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze. All'impegno delle realtà regionali che già si erano dotate di un proprio Repertorio di Qualificazioni professionali si è affiancato lo sforzo compiuto dalle Regioni e Province autonome che se ne dovevano dotare,

secondo i tempi stabiliti dalla Commissione europea: la carta geografica riportata nella diapositiva n. 18 fotografa l'evoluzione dei risultati raggiunti nell'arco dell'ultimo anno. Le Regioni e Province autonome hanno adottato protocolli di intesa bilaterali o interregionali e, nel rispetto dei parametri fissati per il contenimento della spesa, hanno valorizzato le esperienze già messe in campo da altre amministrazioni e si sono dotate di un proprio Repertorio regionale, o traghettando *in toto* i contenuti dei Repertori di altre Regioni ovvero, attraverso l'istituto del *maternage*, attingendo a tali Repertori per fare proprie, duplicandole, singole qualificazioni.

L'altro tassello di cui si compone il Sistema nazionale della certificazione delle competenze, e rispetto al quale le Regioni e Province autonome sono chiamate ad adoperarsi, è la definizione degli standard minimi di sistema per l'individuazione e la validazione e la certificazione delle competenze. Mentre l'impianto metodologico nazionale è stato già definito, i lavori di attuazione sono ancora in corso: quattordici Regioni e PA, infatti, hanno istituito a livello normativo procedure formali che codificano un proprio sistema di certificazione, sette invece hanno avviato l'iter normativo, pur non avendolo ancora completato, utilizzando anche in questo caso l'istituto del traghettamento e del *maternage*. La diapositiva n. 19, con i vari colori, inquadra quale sia lo stato dell'arte.

Le Regioni e PA, garantendo il riconoscimento e la certificazione delle competenze, si dotano di uno strumento nuovo che, mettendo in trasparenza gli apprendimenti, rende le qualificazioni regionali, validate dal GT, certificabili e spendibili non solo sul territorio nazionale, ma anche in Europa. Rende inoltre più agevole la mobilità dei lavoratori e, soprattutto, l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro.

Documenti Allegati

[Certificaz-Competenze_14-09-16](#)

In Pillole

Lo sviluppo del sistema duale nel nostro Paese

Lo sviluppo del sistema duale nel nostro Paese

di **Flavio Manieri**

Settore Istruzione - Tecnostruttura

Il 24 settembre 2015 è stato sottoscritto, in sede di Conferenza Stato/Regioni l'Accordo sul progetto sperimentale recante "Azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale", proposto dal MLPS e successivamente perfezionato nel corso di diversi incontri tecnici e politici con le Regioni e le Province autonome.

Tale sperimentazione si situa in diretta continuità con le esperienze già maturate nei territori nel campo del raccordo tra scuola e lavoro e rappresenta una valida occasione per supportare e sviluppare ulteriormente quanto di buono già realizzato nel corso degli ultimi anni con l'introduzione dei percorsi regionali di IeFp. Inizia quindi a prendere forma anche nel nostro Paese la strutturazione di un "sistema duale" capace di creare quella osmosi tra istruzione/formazione e lavoro fondamentale per arginare e combattere attivamente la forte crisi occupazionale giovanile.

Come previsto nei *Considerata* iniziali dell'Accordo del 24 settembre 2015 in materia, tutte le Regioni e Province autonome hanno siglato un protocollo specifico con il MLPS al riguardo per il recepimento dello stesso, ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano che non partecipa alla sperimentazione.

In allegato vengono presentate una serie di *slides* che rappresentano una prima tavola di sintesi che raccoglie alcune informazioni relativamente alle previsioni di tali protocolli territoriali e degli ulteriori atti di indirizzo e attivazione dell'offerta formativa già predisposti, restituendo un quadro aggiornato dei livelli di attuazione territoriale in materia.

Documenti Allegati

[Slide-sistema-duale-19-09-16](#)

News dall'Europa

Discorso sullo stato dell'Unione 2016: una nuova Europa per i cittadini

di Rappresentanza in Italia della Commissione europea

Il 14 settembre, il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ha pronunciato il discorso sullo stato dell'Unione 2016 dinanzi al Parlamento europeo. Un appuntamento annuale per fare il punto sui risultati conseguiti dalle politiche dell'Unione e definire gli obiettivi da perseguire per potenziare il processo di integrazione e risolvere le criticità.

Il presidente Juncker ha fornito una descrizione critica e oggettiva della condizione della UE; un'Unione che spesso fatica a dimostrare unità di intenti a causa del prevalere dei particolarismi nazionali e che sembra non riuscire a trovare soluzioni di lungo periodo per gestire la pressione migratoria, l'integrazione dei profughi, gli elevati tassi di disoccupazione e di debito pubblico, la disuguaglianza sociale e le minacce alla sicurezza interna ed esterna.

Una fotografia chiara e nitida dell'Unione europea oggi. Il realismo del discorso del presidente Juncker è tuttavia accompagnato dalla volontà e dall'auspicio di potenziare l'integrazione europea, sciogliendo i nodi che ostacolano l'incisività e l'efficacia delle politiche dell'Unione. In vista del sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma, il 25 marzo 2017, e per i prossimi dodici mesi, la Commissione europea sarà impegnata nella costruzione di una nuova Europa per le generazioni future: "Un'Europa che preservi il loro modo di vivere, un'Europa che le difenda e dia loro forza, un'Europa che le protegga".

Le proposte contenute nel discorso sullo stato dell'Unione 2016 toccano diversi temi: crescita e occupazione, Unione dei mercati dei capitali, mercato unico digitale, migrazione, sicurezza.

A sostegno della crescita e dell'occupazione in Europa e nel mondo, la Commissione europea propone di estendere la durata e la capacità finanziaria del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), fulcro del Piano di investimenti per l'Europa, il cosiddetto "Piano Juncker". Il FEIS fornirà 500 miliardi di euro entro il 2020 e 630 miliardi entro il 2022. Inoltre, la Commissione propone di adottare un nuovo piano europeo per gli investimenti esterni volto ad incoraggiare gli investimenti in Africa e nel vicinato della UE nell'ottica dello sviluppo sostenibile. In materia di occupazione, il presidente ha posto grande enfasi sull'importanza di investire nei giovani. Pur riconoscendo che garantire l'occupazione giovanile è compito dei singoli Stati, non ha voluto esimare l'Unione europea dalla responsabilità di affiancare e sostenere gli Stati membri, ad esempio, tramite la garanzia della UE per i giovani o i programmi Erasmus che sono canali d'ingresso al mondo del lavoro per un giovane su tre in Europa. "Non posso e non voglio accettare che l'Europa sia e rimanga il continente della disoccupazione giovanile", ha dichiarato il presidente.

Juncker ha anche presentato le prossime tappe verso il mercato unico digitale e il completamento dell'Unione dei mercati dei capitali (UMC). Per quanto riguarda il primo, sarà avviata un'ambiziosa riforma delle norme UE in materia di telecomunicazioni per soddisfare il crescente bisogno di connettività dei cittadini europei e rafforzare la competitività dell'Europa grazie ad investimenti nelle reti ad altissima capacità. È inoltre prevista la modernizzazione delle norme sul diritto d'autore al fine di aumentare la diversità culturale in Europa e i contenuti disponibili online. Relativamente all'UMC, la Commissione ha chiesto al Parlamento europeo di intraprendere le azioni necessarie per completarla entro il 2019. Consentendo ai capitali di circolare più liberamente nel mercato unico, l'UMC sosterrà le imprese e offrirà ai cittadini europei maggiori opportunità di investimento.

La gestione della crisi dei rifugiati e la sicurezza non potevano mancare nel discorso del presidente. Con riferimento alla prima, Juncker ha proposto l'istituzione di un corpo europeo di solidarietà entro la fine dell'anno, che coinvolgerà 100.000 giovani europei entro il 2020. Riguardo alla sicurezza, il presidente ha ribadito la volontà di aumentarla preservando il pluralismo e la diversità culturale. "La tolleranza – ha affermato il presidente – non può mettere a rischio la nostra sicurezza". Le proposte avanzate in quest'ambito comprendono una rapida entrata in funzione della guardia costiera e di frontiera europea, l'adozione e l'attuazione in tempi brevi di un sistema di ingressi/uscite della UE, la presentazione di proposte volte a creare un sistema europeo di informazioni e di autorizzazione per i viaggi, il potenziamento del Centro europeo antiterrorismo di Europol.

I messaggi e le proposte del discorso sullo stato dell'Unione 2016 sono rivolti principalmente ai cittadini europei, che sono fautori e al tempo stesso beneficiari del nuovo volto dell'Unione europea. Il presidente Juncker ha infatti parlato di una nuova Unione costruita per e con i cittadini europei. I prossimi dodici mesi saranno dunque cruciali per la definizione di un'Europa migliore, in cui ogni singolo cittadino percepisca il valore aggiunto dell'essere parte del grande progetto europeo.

Ascolta le puntate di ["22 minuti"](#) la trasmissione radiofonica curata dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea.

Quaderni Tecnostruttura

Sito web: <http://quaderni.tecnostruttura.it>

Editore: Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo

Direttore: Marcello Mochi Onori

Direttore responsabile: Roberta Giangiorgi

Redazione: Via Volturmo, 58 - 00185 Roma - Tel. 06 49270501 – Fax 06 492705108

E-mail: stampasegreteria@tecnostruttura.it

TECNOSTRUTTURA DELLE REGIONI PER IL FONDO SOCIALE EUROPEO

Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo è l'Associazione delle Regioni e delle Province autonome italiane costituita per affrontare insieme l'impegno dello sviluppo delle risorse umane attraverso l'uso del Fondo sociale europeo.

L'obiettivo iniziale, mantenuto nel corso degli anni, è stato quello di costruire un luogo di incontro delle Regioni che permettesse a tutti, al di là degli avvicendamenti e delle stagioni politiche, di confrontare le esperienze, acquisire soluzioni da altre realtà, costruire una identità tarata su standard di qualità comuni o comunque confrontabili sui temi dell'istruzione, della formazione, del lavoro, con particolare attenzione all'utilizzazione del Fondo sociale europeo.

Oggi Tecnostruttura è una struttura di assistenza e di confronto tecnico delle posizioni regionali, capace di realizzare iniziative di elaborazione, studio, informazione e sostegno operativo, tecnico e giuridico alle politiche di interesse per le Regioni, a tutti i livelli.

In altri termini, Tecnostruttura rappresenta per le Regioni un'associazione che funge da elemento di supporto e di sintesi delle diverse istanze regionali, un'interfaccia tecnica con le istanze nazionali ed europee, quindi un organismo che può essere sia interlocutore privilegiato "interno" delle Regioni stesse, sia espressione omogenea delle volontà delle singole amministrazioni regionali verso l'esterno.

Ciò che caratterizza l'agire di Tecnostruttura è che questa ha scelto di non svolgere attività che potrebbero essere assicurate da soggetti privati, la cui funzione si realizza negli specifici confini di ciascuna Regione, l'associazione, al contrario, agisce per valorizzare sempre la logica "sistemica" e la dimensione interregionale. Ciò fa sì che l'azione di Tecnostruttura determini un valore aggiunto unico e cioè l'operare per tutti con una forte connotazione istituzionale, l'intervenire con approccio interdisciplinare, l'agire con approfondita conoscenza e consapevolezza dei processi che hanno determinato nel tempo e "a monte" le situazioni, le disposizioni e la realtà sulla quale le Regioni sono chiamate a svolgere le proprie attività.