



**RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE
DEL PROGRAMMA OPERATIVO FESR 2007 -
2013 DELLA REGIONE LOMBARDIA
OBIETTIVO COMPETITIVITÀ REGIONALE E
OCCUPAZIONE**
(aggiornamento al 30 giugno 2009)

31 ottobre 2009

EXECUTIVE SUMMARY	7
SPUNTI PER UNA LETTURA TRASVERSALE DEL RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE	9
1. LA LOGICA DEL PROGRAMMA NEL CONTESTO DI POLICY	15
1.1.1. VERIFICA ED AGGIORNAMENTO DELLA DIAGNOSI DELLA SITUAZIONE TERRITORIALE, AMBIENTALE E SOCIO-ECONOMICA	15
1.2. LA LOGICA INTERNA DEL PROGRAMMA	16
1.3. LA COLLOCAZIONE DEL POR NEL CONTESTO DELLE POLITICHE REGIONALI	23
1.4. VALUTAZIONE DI COERENZA E PERTINENZA DEL POR CON LE LOGICHE DI PROGRAMMAZIONE ATTUATE PER LA SUA DEFINIZIONE	25
1.4.1. La qualità e la completezza del sistema di indicatori.....	25
1.4.2. La qualità e le caratteristiche dei meccanismi di selezione dei progetti.....	25
1.5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	27
2. LO STATO DI AVANZAMENTO DEL POR COMPETITIVITÀ	29
2.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	29
2.2. L'ANALISI DELL'AVANZAMENTO PROCEDURALE DEL POR COMPETITIVITÀ	29
2.3. L'ANALISI DELL'AVANZAMENTO FINANZIARIO DEL POR COMPETITIVITÀ.....	31
2.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	33
3. VERIFICA DELLE PERFORMANCE DEL PROGRAMMA RISPETTO AGLI INDICATORI INDIVIDUATI NEL POR 35	
3.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	35
3.2. LA PERFORMANCE DEL POR	36
4. L'EFFICACIA E L'EFFICIENZA DEL POR COMPETITIVITÀ E I PRIMI IMPATTI.....	39
4.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	39
4.2. LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE INIZIATIVE DEL POR.....	40
4.3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	41

5.	VALUTAZIONE DELLA FUNZIONALITÀ E ADEGUATEZZA DEL SISTEMA DI GESTIONE.....	43
5.1.	PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	43
5.2.	I FATTORI RILEVANTI NEL PROCESSO DI IMPLEMENTAZIONE DEL POR.....	43
5.2.1.	Gli Attori	44
5.2.2.	Il Contesto	46
5.2.3.	Sistema di regole, procedure e supporti tecnici	47
5.3.	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	48
6.	VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ E DELLA FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO	51
6.1.	PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	51
6.2.	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	52
7.	VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ E DELL'EFFICACIA DEL PIANO DI COMUNICAZIONE	55
7.1.	PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	55
7.2.	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	56

Indice delle Tabelle

Tabella 2. 1 – I principali numeri dello stato di avanzamento procedurale del POR	30
Tabella 2. 2 – Lo stato di avanzamento procedurale del POR	31
Tabella 2. 3 – Sintesi finanziaria del POR per Asse	32
Tabella 2. 4 – Gli indicatori finanziari del POR: l'effetto leva	32
 Tabella 3. 1 – Gli indicatori di efficacia	 36

Indice delle Figure

Figura 2. 1 – L'avanzamento procedurale delle linee di intervento <i>attive</i> del POR	31
 Figura 4. 1 – La distribuzione territoriale dei progetti ammessi.....	 40
 Figura 5. 1 – Il rapporto tra Autorità di Gestione e Direzioni Generali coinvolte nell'attuazione del POR (Fase iniziale)	 44
Figura 5. 2 – Il rapporto tra Autorità di Gestione e Direzioni Generali coinvolte nell'attuazione del POR (Fase attuale)	45

Executive Summary

Il Rapporto Annuale di Valutazione (RAV 2009) è articolato in base alle attività previste per il servizio di valutazione indipendente del POR Competitività della Regione Lombardia.

La struttura del Rapporto è articolata in due parti: la prima parte del RAV 2009 – il Rapporto vero e proprio – mira a fornire il quadro complessivo del POR e a presentare una versione sintetica della valutazione della logica e della gestione e implementazione del programma. La seconda parte del RAV – l'Allegato al Rapporto Annuale di Valutazione – focalizza l'attenzione sui quattro Assi del POR e approfondisce dettagliatamente l'analisi del sistema di gestione del POR, con particolare attenzione ai fattori chiave del POR, al sistema di monitoraggio e alle iniziative per assicurare la pubblicità e la comunicazione del programma.

Si ritiene opportuno presentare la struttura del presente Rapporto Annuale di Valutazione (2009) sulla base delle attività di valutazione realizzate in relazione ai differenti obiettivi conoscitivi:

- il **capitolo 1. La logica del programma nel contesto di *policy*** sintetizza i risultati delle attività volte ad accertare che la diagnosi e la strategia espressi nei documenti di programmazione siano ancora attuali. Inoltre, si sofferma sull'analisi dei meccanismi di selezione dei progetti a valere sui differenti Assi al fine di verificare se i criteri e le procedure di selezione effettivamente applicati sono coerenti con gli obiettivi perseguiti dal POR e, infine, verifica la completezza e la coerenza del sistema di indicatori;
- il **capitolo 2. Lo stato di avanzamento del POR Competitività** si prefigge di valutare a livello complessivo gli aspetti relativi all'avanzamento del POR Competitività, focalizzando l'attenzione sugli aspetti procedurali e su ciò che è stato finanziato e concretizzato con le risorse allocate per l'intervento;
- il **capitolo 3. Verifica delle performance del programma rispetto agli indicatori individuati nel POR** presenta il sistema di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto individuati nel POR¹;
- il **capitolo 4. L'efficacia e l'efficienza del POR Competitività e i primi impatti** ha come obiettivo principale l'attività di verifica di quanto sta concretamente producendo il POR sul territorio. Lo stato di attuazione del programma al periodo di riferimento dei dati (30 giugno 2009) ha consentito di sviluppare una riflessione sulla distribuzione territoriale delle iniziative del POR che ha una finalità principalmente esemplificativa;
- il **capitolo 5. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione** analizza l'effettiva implementazione del POR per verificare se le premesse poste nella fase di elaborazione del programma siano state riprese e rafforzate nella concreta attuazione del

¹ Considerato lo stato di attuazione del POR al 30 giugno 2009, il RAV (2009) si concentra prevalentemente sull'impostazione metodologica dell'analisi delle *performance* del programma rispetto agli indicatori individuati nel POR e sulla presentazione delle tabelle di sintesi degli indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto degli Assi del POR.

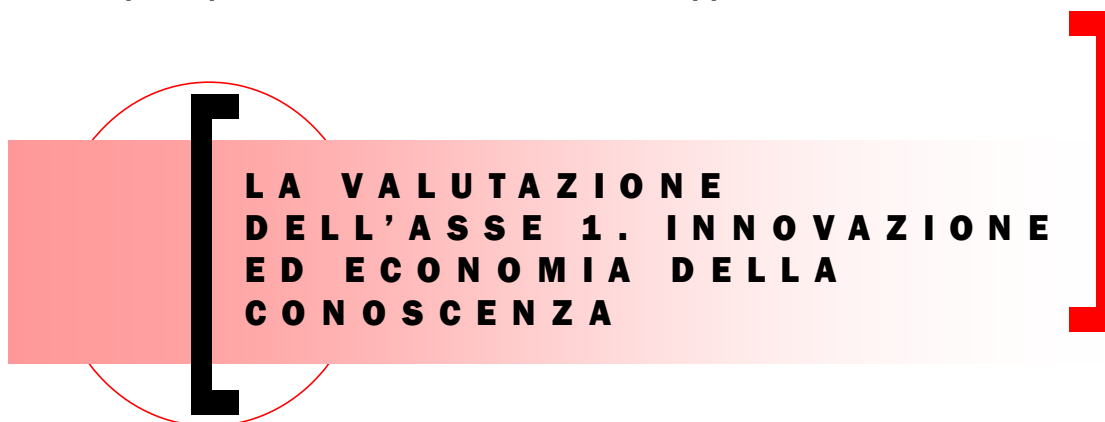
programma. L'attività di valutazione si propone, dunque, di esaminare compiutamente le modalità operative attraverso le quali vengono perseguiti gli obiettivi della programmazione, al fine di identificare i nodi critici di carattere gestionale, amministrativo, normativo e procedurale che possano influenzare l'efficienza attuativa del POR;

- il **capitolo 6. Valutazione della qualità e della funzionalità del sistema di monitoraggio** verifica dapprima la tempestiva ed adeguata predisposizione del sistema di monitoraggio, ossia l'elaborazione ed attivazione dello strumento informativo che, attraverso la raccolta dei dati a livello di progetto, sia in grado di fornire agli utenti le informazioni necessarie; successivamente appura la percezione della funzionalità del sistema di monitoraggio, la sua conoscenza e le prospettive legate ad un suo utilizzo come strumento utile a migliorare la gestione da parte dei suoi principali fruitori: i Responsabili di Asse.
- il **capitolo 7. Valutazione della qualità e dell'efficacia del Piano di Comunicazione** analizza se le azioni e gli strumenti scelti possono raggiungere gli obiettivi della comunicazione. Nel RAV (2009) l'attenzione si concentra sul Piano di Comunicazione, al fine di valutare se possiede le caratteristiche fondamentali per realizzare delle efficaci azioni di informazione e pubblicità e, infine, si avvia l'analisi nei casi in cui sia realistico approfondire l'implementazione delle azioni, come per il sito internet del POR.

Si segnala che per ciascun capitolo del Rapporto Annuale di Valutazione, l'équipe di valutazione ha ritenuto di esplicitare le finalità e gli obiettivi dell'attività, il metodo valutativo utilizzato e le principali considerazioni emerse dall'analisi, sintetizzando in un paragrafo conclusivo le raccomandazioni per migliorare l'implementazione del POR ed, eventualmente, perfezionare la strategia nella fase di riprogrammazione.

Infine, per agevolare la lettura del Rapporto e informare al meglio il Comitato di Sorveglianza e gli altri *stakeholder* dei risultati della valutazione, ha predisposto per i principali ambiti tematici una "guida alla lettura" dell'attività di valutazione che accompagna il lettore nell'individuazione dei contenuti di interesse attraverso il Rapporto.

Spunti per una lettura trasversale del Rapporto Annuale di Valutazione



L'Asse 1 del POR ha come campo di intervento uno degli ambiti di eccellenza del sistema economico lombardo che, pur se in posizione di leadership nel panorama non solo italiano bensì anche europeo, rischia di imboccare percorsi di declino: si tratta del sistema dell'innovazione e della ricerca che in Lombardia si connota per lo scarso orientamento al rapporto con il sistema delle imprese e viceversa. L'Asse 1 intende quindi stimolare attivamente la domanda di ricerca e supporto all'innovazione da parte delle imprese, affinché questa concorra alla qualificazione del sistema della ricerca.

Rimandando all'Allegato al Rapporto Annuale di Valutazione per un'analisi puntuale a livello di singolo Asse, si segnalano le parti del Rapporto in cui si possono trovare spunti di riflessione per l'Asse 1. Nello specifico, per approfondire :

- **il tema della logica dell'Asse 1:**
Capitolo 1. La logica del programma nel contesto di policy (§ 1.2. La logica interna del programma e §1.4. Valutazione di coerenza e pertinenza del POR con le logiche di programmazione attuate per la sua definizione);
- **il tema dello stato di avanzamento procedurale e finanziario dell'Asse 1:**
Capitolo 2. Lo stato di avanzamento del POR Competitività ;
- **il tema dell'efficacia e dell'efficienza dei risultati dell'Asse 1:**
Capitolo 4. L'efficacia e l'efficienza del POR Competitività e i primi impatti;
- **il tema della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione dell'Asse 1:**
Capitolo 5. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione .

LA VALUTAZIONE DELL'ASSE 2. ENERGIA

L'Asse 2 dedicato al tema "Energia", risponde alle sollecitazioni emerse a livello comunitario ed alle esigenze di un'economia che deve far fronte al complessivo deficit energetico regionale. Apprezzabile è l'attenzione riservata alla produzione di energia da fonti rinnovabili, in particolare rispetto alla valorizzazione del mini idrico, andando ad incrementare la già significativa produzione di energia idroelettrica e al potenziamento del teleriscaldamento e al miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica.

Rimandando all'Allegato al Rapporto Annuale di Valutazione per un'analisi puntuale a livello di singolo Asse, si segnalano le parti del Rapporto in cui si possono trovare spunti di riflessione per l'Asse 2. Nello specifico, per approfondire :

- **il tema della logica dell'Asse 2**
Capitolo 1. La logica del programma nel contesto di policy (§ 1.2. La logica interna del programma e §1.4. Valutazione di coerenza e pertinenza del POR con le logiche di programmazione attuate per la sua definizione);
- **il tema dello stato di avanzamento procedurale e finanziario dell'Asse 2:**
Capitolo 2. Lo stato di avanzamento del POR Competitività ;
- **il tema dell'efficacia e dell'efficienza dei risultati dell'Asse 2:**
Capitolo 4. L'efficacia e l'efficienza del POR Competitività e i primi impatti;
- **il tema della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione dell'Asse 2:**
Capitolo 5. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione .



LA VALUTAZIONE DELL'ASSE 3. MOBILITÀ SOSTENIBILE

L'Asse 3 intende fronteggiare le innumerevoli problematiche legate alla mobilità in Lombardia, in cui il livello di domanda di trasporto passeggeri e merci è il più alto a livello nazionale a fronte, invece, di indici riguardanti la rete stradale e ferroviaria inferiori alla media italiana. Gli obiettivi perseguiti dall'Asse attengono all'incremento della mobilità sostenibile ed allo sviluppo della mobilità di persone e merci e perciò includono iniziative fortemente differenziate: dalla promozione di una migliore qualità dell'aria, al potenziamento dell'interscambio modale passeggeri e merci e alla diminuzione delle ricadute negative della mobilità in termini ambientali nei centri abitati.

Rimandando all'Allegato al Rapporto Annuale di Valutazione per un'analisi puntuale a livello di singolo Asse, si segnalano le parti del Rapporto in cui si possono trovare spunti di riflessione per l'Asse 3. Nello specifico, per approfondire :

- **il tema della logica dell'Asse 3**

Capitolo 1. La logica del programma nel contesto di policy (§ 1.2. La logica interna del programma e §1.4. Valutazione di coerenza e pertinenza del POR con le logiche di programmazione attuate per la sua definizione);

- **il tema dello stato di avanzamento procedurale e finanziario dell'Asse 3:**

Capitolo 2. Lo stato di avanzamento del POR Competitività ;

- **il tema dell'efficacia e dell'efficienza dei risultati dell'Asse 3:**

Capitolo 4. L'efficacia e l'efficienza del POR Competitività e i primi impatti;

- **il tema della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione dell'Asse 3:**

Capitolo 5. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione .

LA VALUTAZIONE DELL'ASSE 4. PATRIMONIO NATURALE E CULTURALE

Il POR dedica l'Asse 4 esplicitamente alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, anche in risposta all'esigenza di contribuire alla sostenibilità dello sviluppo economico e di sostegno delle aree regionali meno sviluppate. L'Asse si pone in continuità con percorsi già avviati sul territorio, con particolare riferimento ai "Sistemi Turistici Locali", attribuendo un significativo rilievo alla volontà di integrazione tra ambiente e cultura.

Rimandando all'Allegato al Rapporto Annuale di Valutazione per un'analisi puntuale a livello di singolo Asse, si segnalano le parti del Rapporto in cui si possono trovare spunti di riflessione per l'Asse 4. Nello specifico, per approfondire:

- **il tema della logica dell'Asse 4**

Capitolo 1. La logica del programma nel contesto di policy (§ 1.2. La logica interna del programma e §1.4. Valutazione di coerenza e pertinenza del POR con le logiche di programmazione attuate per la sua definizione);

- **il tema dello stato di avanzamento procedurale e finanziario dell'Asse 4:**

Capitolo 2. Lo stato di avanzamento del POR Competitività ;

- **il tema dell'efficacia e dell'efficienza dei risultati dell'Asse 4:**

Capitolo 4. L'efficacia e l'efficienza del POR Competitività e i primi impatti;

- **il tema della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione dell'Asse 4:**

Capitolo 5. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione .



LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE E ATTUAZIONE

Per valutare la funzionalità e l'adeguatezza del sistema di gestione e di attuazione del POR è parso opportuno approfondire l'analisi di cinque fattori ritenuti particolarmente significativi: i fattori chiave per il processo di implementazione; il sistema di monitoraggio; le iniziative intraprese per assicurare l'informazione e la comunicazione del programma.

Per approfondire:

- **il tema della funzionalità e dell'adeguatezza del sistema di gestione :**
Capitolo 5. Valutazione della qualità e della funzionalità del sistema di gestione;
- **il tema della qualità e della funzionalità del sistema di monitoraggio :**
Capitolo 6. Valutazione della qualità e della funzionalità del sistema di monitoraggio;
- **il tema delle iniziative intraprese per assicurare l'informazione e la comunicazione :**
Capitolo 7. Valutazione della qualità e dell'efficacia del Piano di Comunicazione.

1. La logica del programma nel contesto di policy

Nel Capitolo 1 del Rapporto Annuale di Valutazione (RAV) confluiscono i contenuti del Documento sulla logica del contesto di *policy*, consegnato all'AdG il 30 giugno 2009, che delinea il contesto conoscitivo di riferimento per le attività di valutazione del Programma. Il documento, infatti:

- descrive (in sintesi) ed aggiorna la diagnosi della situazione socio-economica, territoriale e ambientale della Regione, ove trova attuazione il programma;
- illustra (schematicamente) la strategia mediante la quale il programma intende dare risposta ai bisogni individuati;
- evidenzia come tale risposta si integri nel complesso delle politiche di carattere regionale poste in essere in Lombardia;
- descrive i meccanismi posti in atto per dare corretta attuazione al programma (con eventuale evidenziazione degli aspetti che possono risultare problematici).

1.1.1. Verifica ed aggiornamento della diagnosi della situazione territoriale, ambientale e socio-economica

La sezione dedicata alla “Verifica e l'aggiornamento della diagnosi della situazione territoriale, ambientale e socio-economica” presenta il contesto in cui si colloca il POR, fornendo dapprima alcune informazioni di carattere introduttivo generale e, successivamente, descrivendo gli elementi maggiormente rilevanti per la comprensione del quadro regionale, correlati strettamente alla strategia del POR. L'analisi si prefigge l'**aggiornamento dell'analisi della situazione socio-economica e territoriale² del contesto** di riferimento ove trova attuazione il POR e, nello specifico:

- per quanto riguarda la **situazione socio-economica**, la verifica e l'aggiornamento della diagnosi del POR verteranno principalmente sulle variabili di natura congiunturale, al fine di fornire utili elementi conoscitivi in merito alla profonda crisi finanziaria e produttiva in corso, piuttosto che su quelle di natura strutturale, che si ritiene siano sostanzialmente invariate, essendo trascorso un breve lasso di tempo dall'approvazione del POR. Inoltre, in considerazione della rilevanza attribuita nel POR ad alcune tematiche, si ritiene di interesse

² In questa sede si prescinde dall'aggiornamento della situazione ambientale del POR al fine di evitare inutili sovrapposizioni con lo specifico approfondimento che verrà realizzato da parte dell'Autorità Ambientale, incaricata del monitoraggio ambientale del Programma.

presentare l'aggiornamento del quadro di riferimento in relazione ai principali ambiti di intervento degli Assi 1, 2 e 3, *digital divide*, energia e mobilità sostenibile *in primis*³.

- dal punto di vista dell'**analisi territoriale**, la principale novità è rappresentata dall'approvazione da parte della Giunta Regionale della proposta di Piano Territoriale Regionale il 16 gennaio 2008⁴, Il PTR si inserisce – come previsto dalla legge n. 12 del 2005 sul governo del territorio – nel generale disegno di aggiornamento della pianificazione urbanistico-territoriale in Lombardia e definisce le linee di sviluppo del territorio regionale per i prossimi anni, individuando obiettivi di valorizzazione delle risorse naturali, storiche e culturali della Regione e di sostenibilità ambientale nelle scelte di programmazione territoriale. L'aggiornamento della situazione territoriale del POR, pertanto, focalizza l'attenzione sull'analisi del territorio lombardo realizzata dal PTR, fornendo una chiave di lettura di quanto programmato dal POR alla luce degli "schemi interpretativi" del territorio inseriti nel PTR.

1.2. La logica interna del programma

La valutazione della logica interna del programma intende fornire la chiave di lettura dell'impianto strategico del POR, attraverso la sua ricostruzione mediante l'albero degli obiettivi, che consente di mettere in evidenza la catena causale che lega le singole azioni e gli Assi agli obiettivi del POR, mostrando, nel contempo, le aree di sinergia e di debolezza. Nello specifico, l'albero degli obiettivi viene proposto sia per l'intero programma, sia nel dettaglio dei quattro Assi, corrispondenti alle 4 priorità di intervento⁵:

1. Innovazione ed economia della conoscenza
2. Energia
3. Mobilità sostenibile
4. Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale

Ciascuna priorità viene sostenuta da obiettivi specifici. Ogni obiettivo specifico è perseguito mediante uno o più obiettivi operativi che sono a loro volta declinati in una o più linee di attività.

³ Le informazioni che l'équipe ha utilizzato per l'attività valutativa sono di natura secondaria e provengono principalmente da:

- i documenti di programmazione regionale (POR Competitività, Valutazione ex-ante, PTR,...);
- la banca dati "Indicatori regionali di contesto chiave e variabili di rottura" prodotta ed aggiornata da ISTAT in collaborazione con il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero per lo Sviluppo Economico;
- le banche dati della Regione Lombardia (Piano d'Azione per l'Energia, Osservatorio Regionale sui Servizi di Pubblica Utilità, ...) e dell'ISTAT (Conti economici territoriali, Rilevazione sull'innovazione delle imprese, ...);
- i rapporti tematici di carattere pubblico, quali gli annuari ISTAT, la relazione sulla Congiuntura Economica in Lombardia di Unioncamere Lombardia, il rapporto sulla Dotazione delle infrastrutture delle Province Italiane dell'Istituto Tagliacarne,

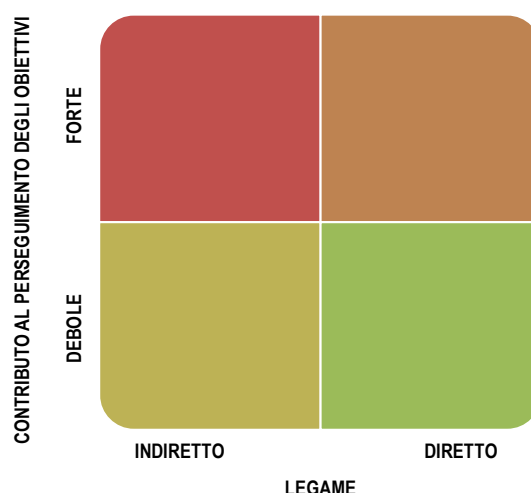
⁴ Delibera di Giunta Regionale n.6447 del 16 gennaio 2008.

⁵ Nell'analisi non viene considerato l'Asse 5, destinato all'Assistenza Tecnica, che supporta trasversalmente l'attuazione dell'intero programma.

In considerazione di ciò, la strategia del programma può essere riassunta graficamente mediante il classico strumento dell'*albero degli obiettivi*, secondo uno schema a cascata che partendo dalle linee di attività, mediante connessioni causali tra i diversi livelli di obiettivi, giunge agli obiettivi globali del programma. Questa ricostruzione schematica riprende ed aggiorna quella già proposta in sede di valutazione *ex ante*, alla luce degli elementi di conoscenza nuovi, in particolare la redazione delle Linee Guida di Attuazione che danno il dettaglio delle linee di intervento previste.

In continuità con la ricostruzione proposta dalla valutazione *ex ante*, in questa sede si ritiene opportuno approfondire l'analisi focalizzando l'attenzione sui nessi causali tra le diverse linee di attività ed i vari livelli di obiettivi, al fine di caratterizzare l'intensità di tali nessi nell'ambito dell'impianto strategico.

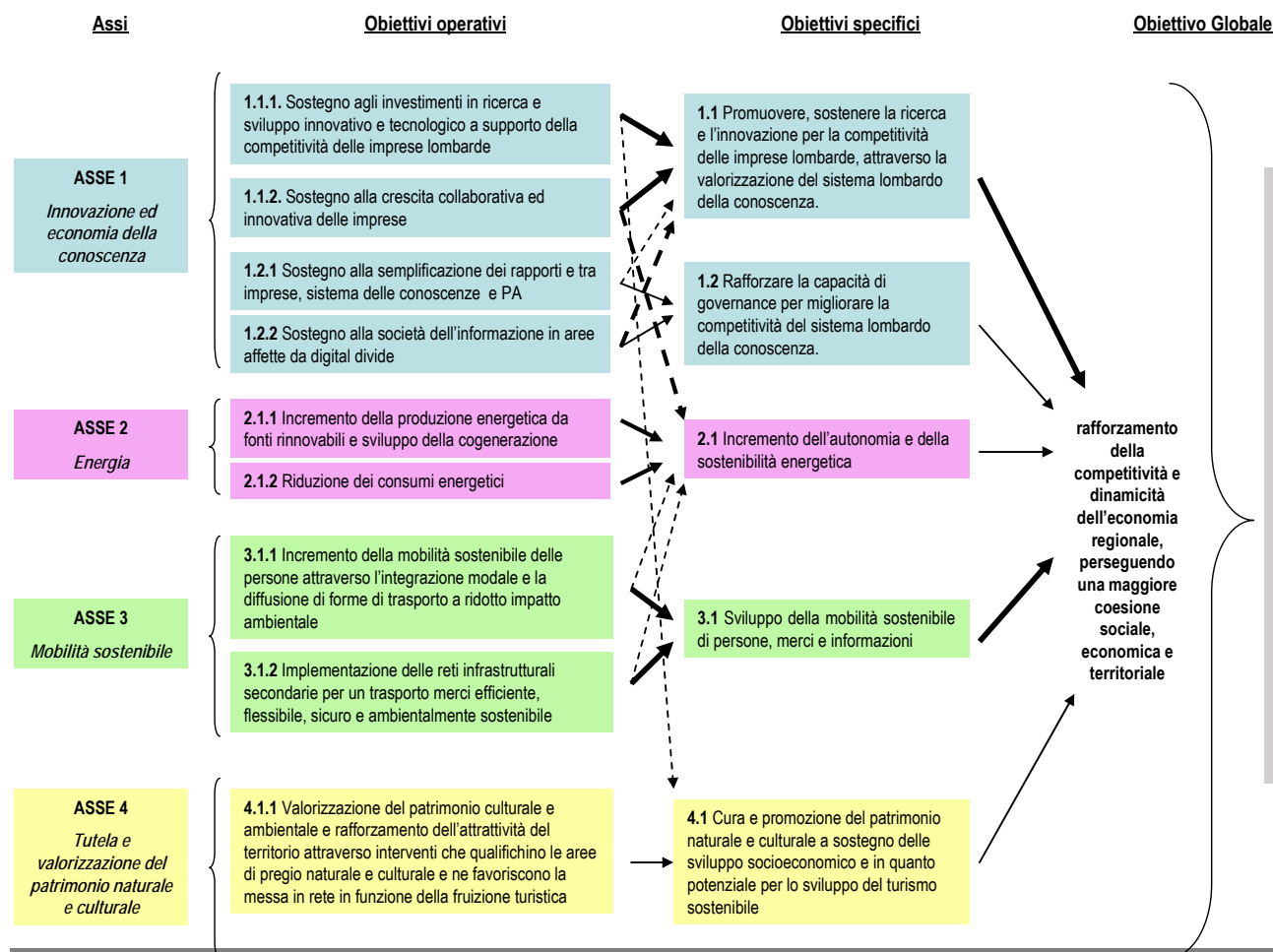
La convinzione dell'équipe di valutazione che l'utilizzo di supporti grafici agevoli la diffusione dei risultati della valutazione motiva la scelta di rappresentare graficamente tali nessi con l'ausilio di frecce con tratteggi diversi a seconda della tipologia di collegamento tra i differenti obiettivi. Nello specifico, i collegamenti tra obiettivi possono essere classificati in base alle due dimensioni: "contributo al perseguimento degli obiettivi" e "tipo di legame" evidenziate nella figura seguente



consentendo al valutatore di individuare:

- Legame diretto e contributo forte al perseguimento degli obiettivi
- Legame diretto e contributo debole al perseguimento degli obiettivi
- - - - -→ Legame indiretto e contributo forte al perseguimento degli obiettivi
- - - - -→ Legame indiretto e contributo debole al perseguimento degli obiettivi

Figura 1. 1 – L'albero degli obiettivi del POR



L'obiettivo globale del programma, ovvero "Il rafforzamento della competitività e dinamicità dell'economia regionale, perseguendo una maggiore coesione sociale, economica e territoriale" riprende quanto richiesto dalla strategia di Lisbona e dagli Orientamenti Strategici Comunitari. Rispetto alla sua declinazione in Assi, è possibile ricondurre più specificamente due Assi alla strategia di Lisbona (Asse 1 ed Asse 2) e due Assi alla politica di coesione (Asse 3 ed Asse 4).

Pur prevedendo un Asse (il quarto) destinato alle aree più deboli della regione, la strategia poggia sull'assunto teorico che il sostegno ai settori (ed alle aree) forti dell'economia regionale comporti un "effetto traino" anche sulle aree più deboli, supportandole nel superare le condizioni di marginalità. La partecipazione delle aree deboli resta comunque favorita da un approccio integrato che mira a agevolare la partecipazione di sistemi locali opportunamente organizzati e con obiettivi di sviluppo condivisi e pertinenti rispetto al programma.

Nel complesso la strategia è lineare in quanto – eccetto il caso dell'Asse 1 per il quale sono individuati due obiettivi specifici – esiste una corrispondenza biunivoca tra Asse prioritario e obiettivi specifici. In particolare, a fronte di una dotazione di risorse di 532 Meuro, il POR prevede 15 diverse linee di intervento che consentono di evitare sia di disperdere le risorse su un numero eccessivo di azioni o, al contrario, di concentrare eccessivamente le risorse su poche azioni tralasciando settori importanti, dando così concreta attuazione al disposto degli Orientamenti comunitari e dei Regolamenti, che richiedono una concentrazione tematica e finanziaria delle risorse disponibili per conseguire più facilmente gli obiettivi individuati.

Prescindendo da una ricostruzione puntuale di tutti i legami tra obiettivi specifici e linee di intervento, ampiamente analizzati nella valutazione *ex ante*, e chiaramente visualizzati nell'albero degli obiettivi, in questa sede risulta più significativo richiamare l'attenzione sui legami che è possibile enucleare tra obiettivi specifici riconducibili ai diversi assi di intervento, al fine di evidenziare il grado di interazione che tra questi è auspicabile venga concretizzato. In particolare, pertanto, si evidenzia:

- il contributo fornito dagli Assi 1 e 3 per il conseguimento degli obiettivi dell'Asse 2, in termini di risparmio energetico. Infatti l'Asse 1 attiva, nell'ambito della linea di intervento 1.1.1.1⁶, una specifica azione destinata alla promozione dell'efficienza energetica (finanziando progetti di miglioramento della coibentazione nell'ambito dell'edilizia, impianti e tecnologie più efficienti per la climatizzazione degli ambienti, nuovi impianti di cogenerazione, rigenerazione o sistemi di accumulo dell'energia, fotovoltaico e solare termico, tecnologie avanzate per l'illuminazione, tecnologie per l'efficienza energetica dei processi industriali, energia da fonti rinnovabili, macchine e motori elettrici ad alta efficienza) a cui si aggiunge, all'interno della linea di intervento 1.1.2.1⁷ l'attivazione del progetto TREND (Tecnologia e Innovazione per il risparmio e l'efficienza energetica diffusa), che prevede la concessione di contributi per il supporto alla realizzazione presso le imprese di check-up energetici ed interventi finalizzati all'efficientamento energetico o alla produzione di energia tramite fonti alternative. Nel contempo, la promozione di trasporti più efficienti e lo sfruttamento di modalità di trasporto diverse da quella su gomma consentono risparmi energetici e riducono le emissioni climalteranti);

⁶ Sostegno alla ricerca industriale e all'innovazione di alto profilo nei settori di punta delle PMI lombarde; all'innovazione di sistema ed organizzativa, di interesse sovraziendale.

⁷ Sostegno alla crescita della capacità competitiva delle imprese lombarde.

- la convergenza della linea di intervento 1.1.1.1⁸ con gli obiettivi dell'Asse 4: l'Asse 1, infatti, prevede la concessione del contributo a progetti di valorizzazione del patrimonio culturale (sistemi, materiali e impianti innovativi per il restauro, riqualificazione del patrimonio culturale; sistemi innovativi per la conservazione, la fruizione e il monitoraggio del patrimonio culturale; piattaforme, sistemi e modelli di business innovativi per la salvaguardia, messa in sicurezza e gestione sostenibile di "edifici e luoghi culturali).

A completamento delle attività di ricostruzione della strategia promossa dal POR, l'équipe di valutazione ritiene rilevante procedere ad una riflessione sul piano finanziario per Asse⁹ presentato nella Figura 1.2.

Figura 1. 2 – Il Piano Finanziario del POR per Asse

POR		532.000.000 €
	Asse 1	262.860.000 €
	Asse 2	50.000.000 €
	Asse 3	139.000.000 €
	Asse 4	60.000.000 €
	Asse 5	20.140.000 €

La Figura 1.2 mostra come il conseguimento degli effetti previsti dipenda fortemente dagli Assi 1 e 3 cui sono complessivamente destinate oltre il 75% delle risorse disponibili. In particolare, nell'ambito dell'Asse 1 l'obiettivo specifico 1.1 riveste un'importanza strategica.

In aggiunta, con riferimento ai temi trasversali viene proposta e commentata una tabella che, per ogni linea di intervento, mostra se i temi trasversali sono tenuti in considerazione, anche implicitamente, a livello strategico.

L'intento è quello di individuare i percorsi che mediante le diverse linee di intervento attivate consentono di arrivare al conseguimento degli obiettivi previsti ai vari livelli, in modo da poter giudicare se le scelte operate sono quelle opportune e se tali catene causali sono appropriate per giungere al raggiungimento dell'obiettivo finale.

A completamento delle attività di ricostruzione della strategia promossa dal POR, l'équipe di valutazione ritiene rilevante procedere ad una verifica del grado di integrazione delle tematiche trasversali ed a tal fine viene proposta la schematizzazione seguente, che evidenzia il livello di significatività che sostenibilità ambientale, pari opportunità, occupazione, logica partenariale nell'attuazione dei progetti e delle politiche e innovazione assumono nell'ambito degli Assi attivati.

⁸ Sostegno: alla ricerca industriale e all'innovazione di alto profilo nei settori di punta delle PMI lombarde; all'innovazione di sistema ed organizzativa, di interesse sovraziendale.

⁹ Si ricorda che il piano finanziario è vincolante solo a livello di Asse [Reg. (CE) n. 1083/2006 art.37].

Il POR Competitività evidenzia un corretto *mix* di *policy* verticali ed orizzontali: le prime mirano a produrre sul territorio i risultati prefissati dagli obiettivi stabiliti dal programma; le seconde fanno in modo che ciò avvenga nel rispetto e nella valorizzazione di temi determinanti dell'azione comunitaria, integrando tali *policy* nella strategia del POR e individuando importanti obiettivi da conseguire.

Tabella 1. 1 – Applicazione delle priorità trasversali

Linea di intervento	Sostenibilità ambientale	Pari opportunità	Occupazione	Logica partenariale	Innovazione
1.1.1.1 Sostegno alla ricerca industriale e all'innovazione di alto profilo nei settori di punta delle PMI lombarde; all'innovazione di sistema ed organizzativa, di interesse sovraziendale					
1.1.1.2 Sviluppo di centri di competenza di rilievo regionale					
1.1.2.1 Sostegno alla crescita della capacità competitiva delle imprese lombarde					
1.1.2.2 Sostegno alla nascita e alla crescita di imprese innovative					
1.2.1.1 Sviluppo di reti e sistemi informativi per la diffusione e condivisione di informazioni e servizi tra PMI, tra PMI e sistema della ricerca, tra PMI e PA					
1.2.2.1 Sviluppo d'infrastrutture per la banda larga sul territorio regionale					
2.1.1.1 Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento					
2.1.1.2 Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici, da fonti geotermiche e attraverso sistemi a pompa di calore					
2.1.2.1 Interventi innovativi, anche a valenza dimostrativa, per ridurre i consumi energetici e implementare la certificazione energetica degli edifici pubblici					
2.1.2.2 Interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica					
3.1.1.1 Accessibilità e integrazione urbana delle stazioni per lo sviluppo del trasporto ferroviario e dell'intermodalità passeggeri					

Linea di intervento	Sostenibilità ambientale	Pari opportunità	Occupazione	Logica partenariale	Innovazione
3.1.1.2 Interventi integrati per la riduzione degli impatti ambientali derivanti dalla mobilità urbana ed interurbana					
3.1.2.1 Interventi infrastrutturali per lo sviluppo dell'intermodalità merci					
3.1.2.2 Potenziamento delle reti stradali secondarie, mediante il miglioramento del collegamento con le reti di trasporto primarie (TEN-T)					
4.1.1.1 Promozione e diffusione di una fruizione sostenibile nel sistema delle aree protette e nelle aree della rete ecologica lombarda attraverso la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale					

Una lettura della Tabella 1.1 consente di percepire con immediatezza la **sostanziale integrazione** delle tematiche trasversali nell'impianto strategico del POR; tuttavia, una riflessione più mirata consente di esprimere alcune considerazioni:

- **assai significativo e assolutamente trasversale ai quattro assi in cui è articolato il programma risulta il rilievo riconosciuto alla tematica ambientale**, per la quale si evidenzia un alto livello di integrazione in numerose linee di intervento. Nello specifico:
 - l'Asse 1 favorisce i progetti imprenditoriali che contribuiscono a minimizzare la pressione ambientale dei processi produttivi e si prefigge di creare le condizioni per sostituire traffico reale a traffico virtuale, mediante il rafforzamento delle reti telematiche e lo sviluppo di servizi *on line* per i cittadini e le imprese;
 - l'Asse 2 promuove la produzione di energia da fonti rinnovabili e la riduzione dei consumi energetici, migliorando la sostenibilità ambientale;
 - l'Asse 3 si prefigge di migliorare il trasporto pubblico locale e favorire l'uso della ferrovia, in modo tale da diminuire le situazioni di congestione del traffico e l'inquinamento;
 - l'Asse 4 pone la valorizzazione dell'ambiente tra i punti di forza del territorio, come elemento per lo sviluppo turistico e la creazione di nuove opportunità di reddito ed occupazione.
- decisamente **più debole appare la rilevanza strategica attribuita esplicitamente alla problematica delle pari opportunità**, sebbene possano essere individuati dei potenziali effetti sulle pari opportunità per le linee di intervento che sostengono la crescita e l'innovazione delle PMI lombarde (1.1.1.1, 1.1.2.1, 1.1.2.2), che si prefiggono di ridurre il *digital divide* attraverso lo sviluppo d'infrastrutture per la banda larga sul territorio regionale (1.2.2.1), che mirano a migliorare la mobilità urbana ed interurbana con particolare attenzione alle fasce più deboli dell'utenza (3.1.1.2) e, infine, che promuovono interventi in coerenza con le politiche di inclusione sociale e le politiche delle pari opportunità (4.1.1.).

- **rilevante risulta il peso attribuito alla tematica dell'innovazione**, con un evidente concentrazione nell'ambito dell'Asse 1 nelle linee di intervento volte a stimolare e sostenerne la diffusione presso il sistema di piccole e medie imprese, ma con una certa rilevanza anche nell'Asse 2 con riferimento agli interventi innovativi per ridurre i consumi energetici e implementare la certificazione energetica degli edifici pubblici (2.1.2.1) e agli interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica (2.1.2.2);
- **trasversale appare il rilievo riservato alla tematica dell'approccio partenariale**, con un evidente riferimento più marcato nell'ambito dell'Asse 4 (tramite lo strumento dei Progetti Integrati d'Area). In realtà si tratta di una modalità di attuazione delle operazioni preferita in tutti gli Assi, in coerenza con un approccio ormai consolidato per l'intera programmazione regionale, come dimostra il fatto che anche l'Asse 1 prevede operazioni promosse da partenariati che vedano coinvolti partner pubblici e privati nella diverse combinazioni (privato-pubblico, pubblico-pubblico o privato-privato): si pensi al sostegno alla creazione di cluster, ai partenariati ed alle associazioni tra imprese, agli accordi tra centri di ricerca ed imprese,...;
- **notevole risulta il riscontro nella strategia complessiva del POR della tematica occupazionale**, sia in termini quantitativi che qualitativi, in coerenza con la strategia europea per l'occupazione che parla esplicitamente di "nuovi e migliori posti di lavoro"¹⁰. Innanzitutto deve essere sottolineato il fatto che i numerosi interventi di carattere infrastrutturale (banda larga, centrali di teleriscaldamento, piccole centrali idroelettriche, stazioni ferroviarie, connessioni stradali, ecc...) creano occupazione di cantiere, sebbene non si tratti di occupazione stabile. Inoltre, tutti gli interventi destinati alle imprese (Asse 1) hanno, tra i propri obiettivi, quello dell'incremento occupazionale che, visto che alcune linee di azione sono dedicate alla ricerca ed a settori di punta, potrebbe essere di alto profilo¹¹. In misura minore, l'Asse 4 potrà generare occupazione stabile nella realizzazione e gestione delle azioni di promozione e valorizzazione dei beni naturali e culturali.

1.3. La collocazione del POR nel contesto delle politiche regionali

Il POR è uno dei diversi strumenti di cui dispone Regione Lombardia per sostenere lo sviluppo socioeconomico. Tale sostegno può infatti contare su ulteriori programmi comunitari (si pensi al POR Occupazione, al PO di Cooperazione transfrontaliera Italia – Svizzera, al Programma di Sviluppo Rurale) e su strumenti e leggi di livello nazionale, regionale e locale¹². Al fine di assicurare un'azione coerente, che eviti sovrapposizioni e, di converso, possa favorire sinergie e complementarità, è opportuno che in fase di programmazione si tenga in considerazione tutto lo spettro dell'azione pubblica inerente i temi oggetto dell'intervento proposto.

¹⁰ Uno dei due indicatori di impatto del programma riguarda proprio il numero di posti di lavoro creati.

¹¹ È significativo il fatto che il sistema degli indicatori prevede di disaggregare il dato dell'occupazione creata per tipologia contrattuale, in modo da poter rilevare il livello dell'occupazione creata.

¹² Le Province, le Comunità Montane, le Camere di Commercio possono attivare strumenti di sostegno alla crescita socioeconomica.

Il paragrafo intende, a valle del processo di programmazione, verificare come il POR Competitività si integri con i principali strumenti di sostegno alla crescita socioeconomica regionale, non solo a livello di strategia (obiettivi), ma, nei casi in cui le informazioni lo consentono, approfondendo l'analisi a livello di linee di intervento intraprese.

A tal fine, ci si propone di analizzare la coerenza e le sinergie tra gli obiettivi e le linee di intervento del POR con gli obiettivi (e, quando possibile, le azioni) dei Programmi e degli strumenti regionali su temi analoghi. Al fine di identificare con maggiore immediatezza la presenza di possibili effetti sinergici e di integrazione tra il POR Competitività e gli altri Programmi, si è scelto utilizzare come strumento di supporto all'analisi la **matrice di coerenza esterna** che consente di rappresentare graficamente il livello di sinergia degli obiettivi dei Programmi considerati¹³.

Figura 1. 3 – La matrice di coerenza¹⁴

Programma X	POR Competitività				
	Obiettivi	Obiettivo 1.1	Obiettivo 1.2	...	Obiettivo 4.1
	Obiettivo X ₁	*			
	Obiettivo X ₂		**		**
	...			***	*
	Obiettivo X _n				

Legenda

* bassa coerenza

** media coerenza

*** forte coerenza

Infine, in taluni casi – ad esempio il confronto POR Competitività – Leader – per verificare la corrispondenza tra la concentrazione territoriale del POR e il Programma di riferimento si è scelto di valorizzare i GIS, nella convinzione che tale strumento di analisi cartografica facilitasse la visualizzazione della distribuzione delle iniziative sul territorio e consentisse di percepire con maggiore immediatezza la presenza di possibili effetti sinergici e di integrazione.

¹³ Si segnala che, laddove la numerosità delle azioni dovesse rendere la matrice di coerenza esterna illeggibile, la rappresentazione grafica riguarderà gli obiettivi, lasciando al commento nel testo lo spazio per approfondire l'analisi a livello di linea di intervento.

¹⁴ In continuità con la valutazione *ex ante* del POR si utilizzano i medesimi criteri: bassa, media e forte coerenza.

1.4. Valutazione di coerenza e pertinenza del POR con le logiche di programmazione attuate per la sua definizione

1.4.1. La qualità e la completezza del sistema di indicatori

L'équipe di valutazione ha posto come prima attività nella propria agenda valutativa la verifica e la validazione del sistema degli indicatori. Sia l'AdG che il Valutatore, infatti, concordano sulla necessità di un'integrazione del set presente nel POR, questo per i seguenti ordini di ragioni:

- l'attuazione del Programma ha necessariamente evidenziato dettagli di gestione e realizzazione che risultano interessanti da approfondire soprattutto a livello di linea di intervento;
- a livello comunitario e nazionale, sono intervenuti cambiamenti che rendono necessario l'aggiornamento del sistema nel suo complesso; in particolare, da una parte la Commissione ha ulteriormente affinato la sua batteria di *Core Indicator*. Dall'altra l'IGRUE, al fine di implementare il monitoraggio Unitario del QSN, ha proposto a sua volta una serie di indicatori;
- l'équipe stessa ha delle specifiche esigenze informative che possono essere soddisfatte principalmente attraverso la formulazione di nuovi indicatori.

Per tali ragioni, l'équipe di valutazione, di concerto con l'Autorità di Gestione e in accordo con i Responsabili di Asse, ha analizzato il sistema degli indicatori proposto dal POR. Questi indicatori sono stati oggetto di una prima analisi di coerenza con gli indicatori previsti in ambito comunitario (indicatori *Core* della Commissione) e nazionale (indicatori IGRUE del QSN). Inoltre, soprattutto per quanto riguarda il livello delle realizzazioni fisiche, si è voluto dettagliare con più precisione gli interventi alla luce sia delle Linee Guida di Attuazione che delle manifestazioni di interesse e bandi per ciascuna linea di intervento. In aggiunta, l'équipe ha introdotto alcuni indicatori, in numero comunque limitato, necessari alla propria attività specifica di valutazione.

Infine, il Valutatore:

- ha focalizzato l'attenzione sugli indicatori che rappresentano aspetti trasversali di policy quali ambiente, pari opportunità, ricerca e innovazione, occupazione e logica partenariale;
- ha supportato l'Amministrazione Regionale nella puntuale individuazione del sistema di indicatori da utilizzare per i bandi di attuazione degli Assi;
- ha predisposto delle rappresentazioni grafiche che facilitassero la ricostruzione della logica sottostante i sistemi di indicatori appositamente individuati per i quattro Assi del POR.

1.4.2. La qualità e le caratteristiche dei meccanismi di selezione dei progetti

Lo strumento del bando pubblico è la modalità più frequente mediante la quale vengono attuate le linee di intervento del programma. Diviene rilevante analizzare i contenuti dei bandi aperti al 30 maggio 2009 per verificare come viene concretamente implementata la strategia del POR e, in

particolare, se i criteri di selezione sono effettivamente rispondenti agli obiettivi prefissati dal Programma, consentendo pertanto di selezionare i progetti maggiormente pertinenti.

A tal fine, il paragrafo esamina per ciascun Asse del POR la rispondenza dei criteri di selezione utilizzati nei bandi aperti rispetto alle indicazioni fornite dalle linee guida di attuazione. L'analisi è completata con la riflessione sui temi orizzontali affrontati dal POR (sostenibilità ambientale, pari opportunità, occupazione, approccio partenariale, innovazione).

In questa sede si ritiene di interesse ricostruire il quadro logico delle scelte effettive del POR in relazione con le priorità trasversali del Programma: Sostenibilità ambientale, Pari Opportunità, Occupazione, Approccio partenariale e Innovazione.

La Tabella 1.2 rappresenta sinteticamente i risultati dell'attività di verifica della presenza di criteri di selezione sensibili alle tematiche trasversali del POR, indicando, per ciascuna linea di intervento, il numero dei criteri di selezione associati ad un tema trasversale rispetto al numero totale di criteri di selezione e valutazione utilizzati.

Tabella 1.2 – Presenza di criteri di selezione e valutazione legati ai temi trasversali

	Sostenibilità ambientale	Pari Opportunità	Occupazione	Approccio partenariale	Innovazione
Linea di intervento 1.1.2.1 "Sostegno alla crescita della capacità competitiva delle imprese lombarde" – Azione A: Fondo di rotazione per l'imprenditorialità (FRIM FESR)	2/12				6/12
Linea di intervento 2.1.1.1 "Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento" – Azione A	2/14				
Linea di intervento 2.1.1.1 "Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento" – Azione B	2/14				
Linea di intervento 2.1.2.2 "Interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica"	1/12			1/12	1/12
Linea di intervento 3.1.1.1 "Accessibilità e integrazione urbana delle stazioni per lo sviluppo del trasporto ferroviario e dell'intermodalità passeggeri"	1/17	1/17			1/17
Linea di intervento 3.1.1.2 "Interventi integrati per la riduzione degli impatti ambientali derivanti dalla mobilità urbana ed interurbana"	2/17	1/17			1/17
Linea di intervento 3.1.2.1 "Interventi infrastrutturali per lo sviluppo dell'intermodalità merci"	1/13				1/13
Linea di intervento 3.1.2.2 "Potenziamento delle reti stradali secondarie, mediante il miglioramento del collegamento con le reti di trasporto primarie (TEN-T)"	1/12				1/12
Linea di intervento 4.1.1. "Promozione e diffusione di una fruizione sostenibile nel sistema delle aree protette e nelle aree della	3/16	2/16		2/16	1/16

	Sostenibilità ambientale	Pari Opportunità	Occupazione	Approccio partenariale	Innovazione
rete ecologica lombarda attraverso la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale" e "Realizzazione e promozione di itinerari turistici per la fruizione sostenibile delle risorse culturali e ambientali"					

La strategia del POR effettivamente implementata alla luce dei criteri di selezione degli interventi sembra tenere in maggior considerazione le priorità orizzontali e le specifiche priorità del programma. Infatti, i criteri di selezione previsti nei bandi attuativi delle linee di intervento si prefiggono di finanziare progetti che:

- assicurano la sostenibilità ambientale: i criteri di selezione a valenza ambientale sono presenti in tutte le linee di intervento (in numerosi casi i criteri di carattere ambientali sono più di uno);
- sostengono le pari opportunità, non solo in un'ottica di genere, ma anche focalizzando l'attenzione sui residenti stranieri, sui portatori di handicap, ... (3.1.1.1, 3.1.1.2, 4.1.1);
- rispondono ad una logica partenariale, privilegiando operazioni presentate da Comuni in forma aggregata (2.1.2.2), la composizione del PIA e lo sviluppo di forme di collaborazione strutturale tra i soggetti promotori del PIA (4.1.1);
- valorizzano l'innovazione presente tra i criteri di selezione nella maggior parte delle linee di intervento, eccetto le iniziative relative alla realizzazione delle reti di teleriscaldamento (1.2.1.A, 2.1.1.1, 3.1.1.1, 3.1.1.2, 3.1.2.1, 3.1.2.2, 4.1.1);
- non rispondono ad una logica di sviluppo occupazionale.

1.5. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

Sebbene il servizio di valutazione indipendente del POR Competitività sia appena agli inizi, fin d'ora si ritiene di interesse focalizzare l'attenzione sugli elementi che emergono dall'analisi che potrebbero essere utili ai fini di una riprogrammazione del POR o, eventualmente, di un successivo periodo di programmazione comunitaria.

Al momento, i principali spunti di riflessione risultano dalla valutazione dei due Assi il cui stato di attuazione è maggiormente avanzato: l'Asse 1. Innovazione ed economia della conoscenza e l'Asse 2. Energia.

Innanzitutto, per quanto riguarda l'Asse 1 si osserva come per la linee di intervento **1.1.1.2. Sviluppo di centri di competenza di rilievo regionale e 1.2.1.1 Sviluppo di reti e sistemi informativi per la diffusione e condivisione di informazioni e servizi tra PMI, tra PMI e sistema della ricerca, tra PMI e PA** debbano ancora essere definiti i contenuti specifici e, con riferimento alla linea di intervento 1.1.1.2, l'amministrazione intenda avviare una riflessione specifica. Senza entrare in questa sede nel merito dei contenuti specifici delle linee di intervento, appare opportuno offrire un suggerimento sulle modalità operative di definizione dei contenuti delle linee di intervento: **si raccomanda all'Amministrazione Regionale di sviluppare una più sistematica e sostanziale interazione con i rappresentanti delle parti e economiche sociali e**

con gli interlocutori privilegiati della filiera della ricerca e dell'innovazione lombarda, al fine di sviluppare un costante *fine tuning* della strategia del POR. Come anticipato, infatti, la rapida evoluzione del contesto economico internazionale rendono necessaria una grande flessibilità e capacità di adattamento delle linee di intervento dell'Asse per rispondere efficacemente all'evoluzione dei bisogni del sistema economico lombardo. Si segnala, in proposito, la consapevolezza di tale esigenza da parte del Responsabile dell'Asse 1, che intende promuovere all'inizio del 2010 una riflessione in tal senso, volta sia a sviluppare il contenuto delle linee di intervento non ancora attivate, sia a perfezionare le azioni già avviate alla luce dell'avanzamento dell'Asse che ci si attende nei prossimi mesi. Il Valutatore raccomanda che tale riflessione non sia endoamministrativa, ma, al contrario, sappia coinvolgere attivamente tutti i soggetti portatori di interessi rilevanti.

In secondo luogo, con riferimento all'Asse 2 si sottolinea come la Direttiva 20/20/20 – in base alla quale l'Unione Europea si prefigge di ridurre per il 2020 del 20% le emissioni di gas a effetto serra, portare al 20% il risparmio energetico e aumentare al 20% il consumo di fonti rinnovabili – rafforzi ulteriormente la strategia energetica del POR. E, in effetti, per raggiungere l'obiettivo 20/20/20 dell'Unione Europea la Regione Lombardia ha recentemente presentato il "Piano per una Lombardia sostenibile" che prevede lo stanziamento di 900 milioni di risorse pubbliche e si prefigge di creare entro il 2015 almeno 40.000 nuovi posti di lavoro, legati al comparto di "economia ambientalmente sostenibile".

In questa fase, sembra opportuno agire per attivare tempestivamente le due linee di intervento penalizzate da cambiamenti nella normativa nazionale e comunitaria. In particolare, nell'ambito della linea di intervento 2.1.1.2 si palesa l'esigenza di archiviare la produzione di energia da impianti mini-idroelettrici – resi meno vantaggiosi dalla Finanziaria 2008 – a favore della produzione di energia attraverso sistemi a pompa di calore.

2. Lo stato di avanzamento del POR Competitività

2.1. Presentazione della metodologia adottata

Il **Capitolo 2. Lo stato di avanzamento del POR Competitività** si prefigge di valutare gli aspetti relativi all'avanzamento del POR focalizzando l'attenzione sugli aspetti procedurali e sulle realizzazioni del POR Competitività, ossia su ciò che è stato finanziato e concretizzato con le risorse allocate per l'intervento.

Nel corso del processo di valutazione, l'analisi **si concentrerà sullo stato di attuazione procedurale, finanziario e fisico** e, prendendo le mosse dai dati del sistema di monitoraggio, **esaminerà l'andamento degli indicatori procedurali, finanziari e fisici**. In funzione dello stato di avanzamento degli interventi del POR, l'attenzione dell'équipe si focalizzerà su specifici aspetti ritenuti maggiormente rilevanti, con riferimento esplicito ai nodi critici che possono incidere negativamente sulla regolare attuazione degli interventi e sul raggiungimento degli obiettivi operativi individuati.

In questa fase di attuazione del POR – il Rapporto presenta i dati aggiornati al 30 giugno 2009 – il processo di valutazione verte principalmente sull'**analisi dell'avanzamento procedurale** e, nello specifico, si focalizza sulle procedure attuative che hanno consentito di avviare l'iter di definizione e pubblicazione dei bandi di attuazione del POR. L'esame dell'iter si estende al processo di istruttoria e valutazione delle domande nei casi in cui è già iniziata la fase di analisi dei progetti presentati.

La valutazione approfondisce, inoltre, l'**analisi dell'avanzamento finanziario** per gli Assi per i quali, identificati i progetti oggetto di contributo, sono disponibili le informazioni relative alla quota di risorse destinata e la documentazione presentata per l'istruttoria.

Viceversa, in questa sede non si considera l'analisi dello **stato dell'avanzamento fisico** non essendo possibile al 30 giugno 2009 registrare ancora effetti concreti nell'attuazione del programma.

2.2. L'analisi dell'avanzamento procedurale del POR Competitività

La valutazione dell'avanzamento procedurale del POR è articolata con riferimento allo stato registrato al 30 giugno 2009; tale analisi è integrata con le considerazioni raccolte presso l'Autorità di Gestione ed i Responsabili di Asse in relazione allo stato di attuazione al 30 settembre ed agli sviluppi maturati nel mese di ottobre ed attesi per la fine dell'annualità 2009.

Nel valutare lo stato di attuazione del POR al 30 giugno 2009 si può esprimere una valutazione positiva. A meno di un anno dall'approvazione delle Linee Guida di Attuazione del POR, come evidenzia la Tabella 2. 1, sono stati attivati la maggior parte¹⁵ dei bandi attuativi e, come si avrà

¹⁵ Al riguardo si segnala che per l'Asse 1 si stima vengano pubblicati entro la fine del 2009 i bandi per gli Interventi per la realizzazione di progetti volti all'innovazione dei processi e dell'organizzazione nei servizi promossa da micro, piccole e medie imprese anche in collaborazione con grandi imprese (Linea di intervento 1.1.1.1.C) e il Sostegno alla nascita e alla crescita di imprese innovative (Fondo JEREMIE FESR, Linea di intervento 1.1.2.2). Per contro, i bandi

modo di approfondire nella parte dedicata all'analisi dell'avanzamento finanziario del POR, è stata impegnata la gran parte delle risorse.

Tabella 2. 1 – I principali numeri dello stato di avanzamento procedurale del POR

	Numero Bandi Pubblicati	Altro(*)
Asse 1	5	2 ¹⁶
Asse 2	2	-
Asse 3	4	-
Asse 4	1	1 ¹⁷
Asse 5	5	3 ¹⁸
Totale	17	6

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

La Figura 2. 1 mostra nel dettaglio il momento del processo di attuazione in cui versano le differenti linee di intervento del POR e, in particolare, evidenzia che nell'autunno 2009 l'Amministrazione Regionale dovrà approfondire un impegno significativo e dedicare particolare attenzione per concretizzare una serie di attività avviate nella prima metà dell'anno e implementare gli interventi degli Assi che, al momento (Tabella 2. 2) sono ancora a livello embrionale.

relativi al Sostegno alla crescita della capacità competitiva delle imprese lombarde (Progetto TREND, Linea di intervento 1.1.2.1.C) e al Sostegno alla semplificazione dei rapporti tra imprese, sistema delle conoscenze e PA (Linea di intervento 1.2.1.1) necessitano di una ulteriore focalizzazione dei contenuti che farà slittare la pubblicazione dei bandi nel corso del 2010. Infine, per quanto riguarda il Sostegno alla società dell'informazione in aree affette da digital divide (Linea di intervento 1.2.1.2) si prevede una rapida attuazione a cavallo tra il 2009 e il 2010.

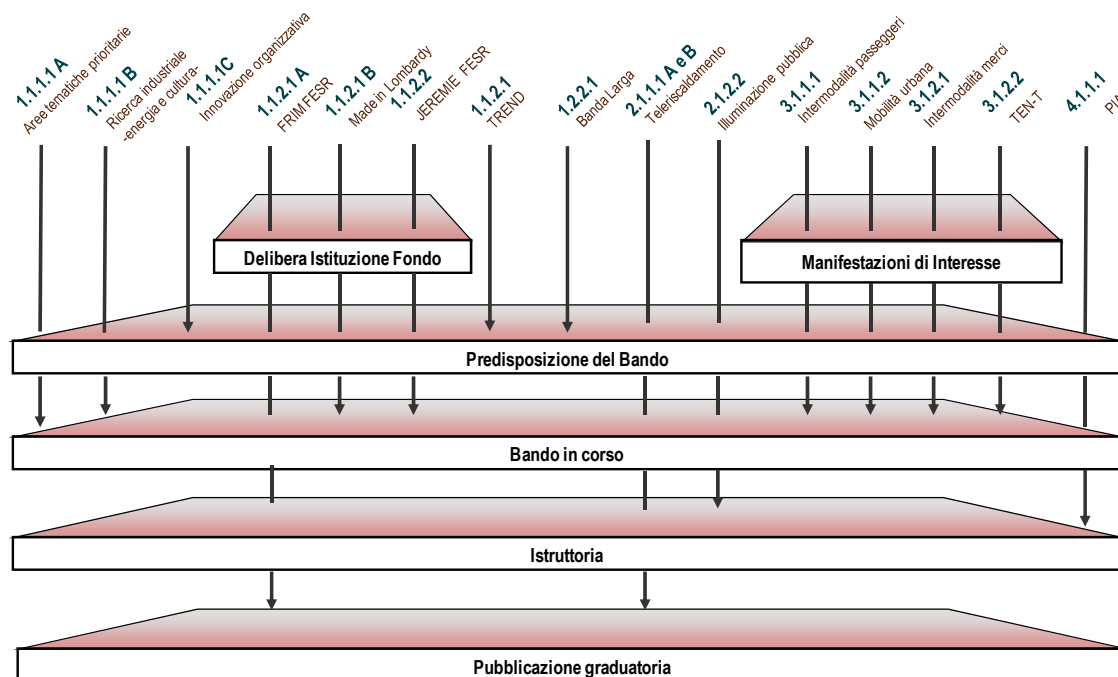
Per l'Asse 2, invece, i finanziamenti destinati alla Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici (Linea di intervento 2.1.1.2) e alla realizzazione di Interventi innovativi, anche a valenza dimostrativa, per ridurre i consumi energetici e implementare la certificazione energetica degli edifici pubblici (Linea di intervento 2.1.2.1) sembrano richiedere una riprogrammazione e, pertanto, necessitano di un percorso attuativo maggiore rispetto alle previsioni iniziali.

¹⁶ L'Asse 1 del POR si caratterizza per la costituzione di un Fondo di rotazione per l'imprenditorialità (FRIM) per la concessione di contributi a progetti finalizzati all'innovazione di processo, di prodotto ed all'applicazione industriale di risultati della ricerca, un Fondo di garanzia *Made in Lombardy*, che si propone di migliorare le condizioni di accesso al credito delle imprese operanti in Lombardia, stimolando il sistema finanziario privato su strumenti di credito non tradizionali e, infine, un Fondo di investimento JEREMIE FESR, che intende superare i limiti del sistema finanziario nella concessione di credito a nuove iniziative imprenditoriali. Nello specifico, il Fondo di rotazione per l'imprenditorialità (FRIM) non è stato istituito *ex novo*, in virtù dell'esistenza di un FRIM regionale, cui sono state aggiunte le linee di intervento del FESR; il Fondo di garanzia *Made in Lombardy* è stato istituito con DGR del 29 ottobre 2008; il Fondo di investimento JEREMIE FESR è stato istituito con DGR del 24 Luglio 2008.

¹⁷ Il 19 settembre 2008 (D.p.g.r. n. 10130) l'Amministrazione Regionale ha approvato l'Accordo di Programma per la valorizzazione del Lago di Idro sottoscritto da Regione Lombardia e dai Comuni di Idro, Anfo, Bagolino e Lavenone.

¹⁸ L'Asse 5, Assistenza Tecnica, ha affidato attraverso incarichi diretti i servizi di Sviluppo Sistema Informativo della Programmazione Comunitaria 2007-2013 della Regione Lombardia; Supporto tecnico all'Autorità di Gestione del Por Competitività per la programmazione, gestione, attuazione e controllo degli interventi previsti nell'Asse 1; Attività di supporto specialistico alla DG Infrastrutture e Mobilità per l'attuazione dell'asse 3 del PO Competitività FESR 2007-2013.

Figura 2. 1 – L'avanzamento procedurale delle linee di intervento attive del POR



2. Lo stato di avanzamento del POR Competitività

Al 30 giugno 2009 lo stato di avanzamento procedurale per il complesso del POR rileva che sono stati protocollati 150 progetti dei quali solamente 67 sono stati effettivamente finanziati.

Tabella 2. 2 – Lo stato di avanzamento procedurale del POR

	Asse 1	Asse 2	Asse 3	Asse 4	POR
Progetti protocollati	66	52	-	30	148
Progetti non ammessi	16	6	-	-	22
Progetti non finanziati	0	12	-	-	12
Progetti finanziati	31	33	-	-	64

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

2.3. L'analisi dell'avanzamento finanziario del POR Competitività

Per perseguire l'obiettivo di rafforzare la competitività e la dinamicità dell'economia regionale, mirando ad una maggiore coesione sociale, economica e territoriale il POR destina complessivamente 532.000.000 € finalizzati rispettivamente a promuovere, sostenere la ricerca e l'innovazione per la competitività delle imprese lombarde, attraverso la valorizzazione del sistema lombardo della conoscenza e sostenere la crescita collaborativa ed innovativa delle imprese (262.000.000 € pari a circa il 50% delle risorse complessive del POR); incrementare l'autonomia e

la sostenibilità energetica (50.000.000 € pari al 9% delle risorse complessive del POR); incrementare la mobilità sostenibile delle persone attraverso l'integrazione modale e la diffusione di forme di trasporto a ridotto (139.000.000 € pari al 26% delle risorse complessive del POR); promuovere e valorizzare il patrimonio naturale e culturale a sostegno dello sviluppo socioeconomico e in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile (60.000.000,00 € pari al 11% delle risorse complessive del POR); rafforzare la capacità amministrativa connessa all'attuazione del POR (20.140.000,00 € pari al 4% delle risorse complessive del POR).

Come anticipato nell'introduzione, lo stato di attuazione attuale del POR non consente di approfondire l'avanzamento finanziario del programma, eccezion fatta per l'Asse 5 che, finalizzato a supportare l'organizzazione e la gestione del POR, è effettivamente quello maggiormente avanzato, con una capacità di impegno pari al 52% della dotazione.

Tabella 2.3 – Sintesi finanziaria del POR per Asse

	Dotazione finanziaria ¹⁹	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di avanzamento	Capacità di realizzazione
Asse 1	262.860.000 €	92.000.000 €	0 €	35%	0%	0%
Asse 2	50.000.000 €	26.109.813 €	0 €	52%	0%	0%
Asse 3	139.000.000 €	0 €	0 €	0%	0%	-
Asse 4	60.000.000 €	0 €	0 €	0%	0%	-
Asse 5	20.140.000 €	10.426.993 €	378.010 €	52%	2%	4%
	532.000.000 €	128.536.806 €	378.010 €	24%	0%	0%

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

La Tabella 2.4 mostra l'effetto leva attivato dai diversi Assi del POR. Com'era lecito attendersi, l'effetto leva prodotto dal FRIM FESR – cui corrisponde il contributo concesso per l'Asse 1 – presenta un effetto considerevole: **per ogni euro di spesa pubblica sono stati investiti quasi 3 € di risorse private**. Il dato è positivo e conferma la scelta regionale di valorizzare l'utilizzo degli strumenti finanziari proprio al fine di una maggiore attivazione di risorse private.

Tabella 2.4 – Gli indicatori finanziari del POR: l'effetto leva²⁰

	Asse 1	Asse 2	Asse 3	Asse 4
Investimento ammesso	18.565.654,94 €	33.837.195,43 €	-	-
Contributo concesso	6.477.800,00 €	26.109.813,68 €	-	-
Effetto leva (risorse totali/risorse pubbliche)	2,87	1,29	-	-

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

¹⁹ In relazione alla sintesi finanziaria del POR per Asse, si ritiene opportuno precisare che la Tabella 2.3. presenta la dotazione finanziaria dell'Asse, in base a quanto stabilito dal Piano Finanziario del POR. Per quanto riguarda, invece, le tabelle di sintesi finanziaria dei singoli Assi presentati in allegato, la dotazione finanziaria corrisponde a quella dei bandi effettivamente pubblicati, non essendovi un Piano Finanziario *ufficiale* per singola linea di intervento.

²⁰ La Tabella 2.4 non considera l'Asse 5 per il quale il ragionamento sull'effetto leva è poco significativo.

2.4. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

L'analisi dello stato di avanzamento del POR consente di esprimere **una valutazione complessivamente positiva in ragione del significativo impegno profuso dall'Amministrazione al fine di rendere disponibile al territorio il sostegno delle risorse della programmazione comunitaria**. Infatti, come ricordato, al 30 giugno 2009 sono stati attivati la maggior parte dei bandi attuativi e, attualmente, sono in corso le procedure di istruttoria e valutazione delle domande di finanziamento presentate sui quattro Assi del POR.

In questa fase, tuttavia, lo stato di avanzamento procedurale del POR motiva la scelta del Valutatore di concentrare l'attenzione sull'attuazione dell'Asse 1 e dell'Asse 2 che, al momento, presentano uno stato di attuazione più avanzato e, pertanto, offrono maggiori elementi di interesse.

L'analisi avviate e le riflessioni espresse hanno sottolineato il **significativo risultato** raggiunto in termini di **avanzamento procedurale** e le **importanti risorse ed opportunità** rese disponibili per il sostegno alla **competitività ad i processi innovativi** del sistema imprenditoriale lombardo.

Grazie **all'impegno profuso dall'amministrazione regionale**, sono complessivamente attivati sull'Asse 1 **126 milioni di euro**, corrispondenti a:

- 72 di milioni di euro destinati ai Fondi **FRIM FESR e Made in Lombardy**, cui si aggiungeranno nell'autunno 9 milioni di euro del **Jeremie FESR**²¹, di cui, peraltro, va apprezzato il significativo **effetto leva potenziale**;
- 54 milioni di euro della linea di intervento 1.1.1.1, articolati nell'azione relativa alle **aree tematiche prioritarie** (36 milioni di euro), nelle iniziative volte alla diffusione **dell'efficientamento energetico** (15 milioni di euro) ed in quella per la **valorizzazione del patrimonio culturale** (3 milioni di euro).

Positiva è stata la **prima risposta del sistema imprenditoriale**, nonostante l'attuale **congiuntura economica internazionale** e la scelta dell'amministrazione regionale di mantenere **fermi gli obiettivi** di sostegno a processi d'innovazione di **qualità**, privilegiando l'adozione di un **orizzonte di medio-lungo periodo**.

Analogamente, **si rileva il risultato positivo raggiunto dall'Asse 2 in termini di avanzamento procedurale e di attivazione delle risorse destinate dall'Amministrazione Regionale all'Energia**. Al 30 giugno 2009, infatti, sono state attivate due linee di intervento su quattro movimentando 31 milioni di euro (il 58% della dotazione finanziaria dell'Asse 2) corrispondenti a:

- 21 milioni di euro destinati al teleriscaldamento (Linea di intervento 2.1.1.1),
- 10 milioni di euro della linea di intervento finalizzata a finanziare l'Illuminazione pubblica (Linea di intervento 2.1.2.2);

che, in aggiunta, hanno ottenuto una risposta particolarmente positiva da parte del territorio.

²¹ Si ritiene doveroso sottolineare che le procedure di coinvolgimento dei confidi necessarie a garantire l'operatività del Fondo JEREMIE FESR riguardano attualmente 9 milioni di euro rispetto ai 20 complessivamente disponibili.

In generale, l'istruttoria delle domande di finanziamento attese per **l'autunno-inverno 2009 e l'inizio del 2010** consentirà di **apprezzare più compiutamente la reattività** delle imprese e degli operatori del sistema dell'innovazione e della ricerca lombardi alle opportunità offerte dall'Asse 1 e degli Enti pubblici e dei soggetti privati alle occasioni offerte dagli Assi 2, 3 e 4.

Nel corso del 2010 ci si propone, quindi, di **sviluppare un'analisi più qualificante della capacità di risposta dei potenziali beneficiari** agli Assi e alle linee di intervento attivate e, parallelamente, **l'adequatezza delle diverse azioni ai reali bisogni del territorio regionale**, soprattutto **alla luce dell'evoluzione del contesto economico internazionale**.

L'organizzazione della attività di istruttoria calendarizzate suggeriscono una riflessione circa **l'esigenza di un rafforzamento delle strutture coinvolte e di una governance dei processi relativi e dei soggetti a diverso titolo coinvolti**: l'efficacia e l'efficienza che l'amministrazione regionale saprà garantirà rappresentano, infatti, nel contempo l'obiettivo dei prossimi mesi e la condizione per il successo del POR.

Il Valutatore ritiene, quindi, di esprimere le seguenti raccomandazioni:

- imprescindibile risulta il **raggiungimento della piena operatività ed il completo sviluppo del sistema informativo**, che, come si è avuto modo di anticipare e come sarà argomentato nel prosieguo del rapporto, evidenzia attualmente **alcune significative lacune** rispetto alla copertura dell'intero ciclo di vita delle linee di intervento e dei progetti presentati, ostacolando in tal modo la piena capacità di governo dell'amministrazione;
- si ritiene opportuno **sviluppare una più sistematica e sostanziale interazione con i rappresentanti delle parti e economiche sociali** e, in particolare, gli interlocutori privilegiati della filiera della ricerca e dell'innovazione lombarda, al fine di sviluppare un costante adeguamento della strategia del POR. Come anticipato, infatti, la rapida evoluzione del contesto economico internazionale rende necessaria una grande flessibilità e capacità di adattamento delle linee di intervento dell'asse per rispondere efficacemente all'evoluzione dei bisogni del sistema economico lombardo.

3. Verifica delle performance del programma rispetto agli indicatori individuati nel POR

3.1. Presentazione della metodologia adottata

Il **Capitolo 3. Verifica delle performance del programma rispetto agli indicatori individuati nel POR** ha come obiettivo principale l'attività di verifica delle *performance* del programma rispetto agli indicatori individuati nel POR; in considerazione di ciò, nel corso del servizio di valutazione, l'équipe focalizzerà l'attenzione sulle realizzazioni fisiche cui da origine la spesa, che evidenziano i progressi fatti nella realizzazione delle misure (realizzazioni); sugli effetti immediati sui beneficiari delle azioni finanziate (risultati); sugli impatti sul conseguimento degli obiettivi specifici del POR. **Considerato lo stato di attuazione del POR al 30 giugno 2009, il RAV (2009) si concentra prevalentemente sull'impostazione metodologica dell'analisi delle performance del programma rispetto agli indicatori individuati nel POR e sulla presentazione delle tabelle di sintesi degli indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto degli Assi del POR.**

Nel prosieguo dell'attività di valutazione, invece, la **verifica delle performance del programma rispetto agli indicatori individuati nel POR** si concretizzerà nella comparazione delle realizzazioni, dei risultati e degli impatti effettivamente prodotti dal programma con i valori previsti (*verifica di efficacia*) e con le risorse investite (*verifica di efficienza*).

La **verifica delle performance del programma rispetto agli indicatori individuati nel POR** si concretizzerà, quindi, nella comparazione delle realizzazioni, dei risultati e degli impatti effettivamente prodotti dal programma con i valori previsti (*verifica di efficacia*) e con le risorse investite (*verifica di efficienza*). Nello specifico, la verifica di efficacia degli interventi programmati non sarà circoscritta esclusivamente all'utilizzo di indicatori, ma terrà conto dei molteplici aspetti che direttamente od indirettamente sono collegati alla realizzazione del programma. Conseguentemente, in tutti i casi in cui si evidenzieranno scostamenti significativi tra quanto previsto e quanto effettivamente concretizzato sul territorio, verranno avviati approfondimenti volti ad analizzarne le cause; in particolare:

- verrà verificata la coerenza dei contenuti delle iniziative attivate ai reali bisogni dei beneficiari, attraverso il confronto con testimoni privilegiati in grado di esplicitare un'eventuale domanda inespressa, utilizzando tecniche di interazione strutturata;
- si procederà a verificare che la normativa regionale, nazionale o comunitaria non preveda possibilità di usufruire di analoghe iniziative a condizioni maggiormente favorevoli o più gradite per i beneficiari;
- si dedicherà specifica attenzione alla verifica della diffusione presso il pubblico beneficiario delle informazioni relative alle opportunità offerte dagli Assi, da parte sia dei competenti uffici regionali, sia degli enti ed associazioni locali deputati a tale attività;
- infine, sarà accertata "l'accessibilità" dei finanziamenti, in termini di chiarezza e semplicità delle procedure di accesso da parte dei beneficiari finali.

3.2. La performance del POR

Tabella 3. 1 – Gli indicatori di efficacia

Indicatore	Unità di misura	Valore previsto	Valore effettivo	Efficacia
Asse 1				
Progetti finanziati (1.1.1)	Numero	250		
Soggetti finanziati (1.1.1)	Numero	500		
Progetti finanziati (1.1.2)	Numero	1.200		
Soggetti finanziati (1.1.2)	Numero	1.400		
Spin off di ricerca creati (1.1.2)	Numero	40		
Investimenti del POR per ICT	Meuro	10		
Progetti ICT finanziati (1.2.1)	Numero	150		
Soggetti finanziati (1.2.1)	Numero	1.000		
Interventi realizzati (1.2.2)	Numero	10		
Investimenti del POR per Trasferimento tecnologico, Innovazione di processo e di prodotto, R & ST e ICT	Meuro	235		
Centri ricerca e assistenza tecnologica coinvolti	Numero	550		
di cui 1.1	Numero	500		
di cui 1.2	Numero	50		
Soggetti operanti nel campo della ricerca supportati rispetto al totale presente in Lombardia	%			
di cui 1.1	%	40%		
di cui 1.2	%	10%		
Spesa per innovazione per addetto nelle imprese finanziate	Euro	500		
Unità locali di imprese ICT sul totale delle unità locali finanziate	%	25%		
Brevetti derivanti dalla ricerca applicata direttamente finanziata	Numero	500		
Popolazione coperta da banda larga	%	96%		
Asse 2				
Interventi realizzati (2.1.1)	Numero	30		
Interventi di cogenerazione realizzati	Numero	3		
Interventi realizzati (2.1.2)	Numero	70		
TEP prodotti	TEP	1.200		

Indicatore	Unità di misura	Valore previsto	Valore effettivo	Efficacia
TEP risparmiati	TEP	21.500		
Asse 3				
Interventi realizzati (3.1.1.)	Numero	15		
Interventi realizzati (3.1.2.)	Numero	15		
Riduzione dei mezzi pesanti su lunghe percorrenze stradali	Numero	150.000		
Viaggiatori saliti/scesi nel giorno feriale medio nelle stazioni ferroviarie interne all'area di intervento	Numero	460.000		
Asse 4				
Interventi realizzati	Numero	50		
Soggetti coinvolti nella realizzazione dei progetti	Numero	100		
Investimenti complessivi attivati	Meuro	100		
Incremento di presenze nelle strutture e nelle aree oggetto di riqualificazione	%	10%		

3. Verifica delle performance rispetto agli indicatori individuati dal POR



4. L'efficacia e l'efficienza del POR Competitività e i primi impatti

4.1. Presentazione della metodologia adottata

Il **Capitolo 4. L'efficacia e l'efficienza del POR Competitività e i primi impatti** si prefigge di accertare principalmente che cosa concretamente il programma sta producendo, a favore di chi e con quali modalità e, pertanto, analizza i progressi compiuti in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi specifici e operativi, al fine di accertare la probabilità di conseguire gli obiettivi globali.

La logica perseguita nell'individuazione delle domande valutative è stata quella di privilegiare il realismo, la fattibilità e l'utilizzabilità al fine di scegliere domande a cui sia possibile verosimilmente fornire una risposta adeguata ed esaustiva, sulla base dei dati disponibili, dell'orizzonte temporale e delle esigenze evidenziate dai soggetti coinvolti nella gestione dell'Asse. Per tale ragione, al fine di contestualizzare e comprendere pienamente le riflessioni espresse di seguito, si ritiene doveroso sottolineare come **lo stato di attuazione** del POR al periodo di riferimento dei dati (30 giugno 2009)²² abbia reso **premature** sviluppare un'analisi specifica rispetto alle domande di valutazione previste per l'annualità 2009²³.

Per tale ragione in questa sede si ritiene opportuno presentare una riflessione sulla distribuzione territoriale delle iniziative del POR che, per le premesse appena fatte, ha una finalità principalmente esemplificativa. In particolare, la riflessione seguente si basa sui dati disponibili nel Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria e sulle informazioni acquisite grazie al confronto con il Responsabile di Asse e alla valorizzazione degli elementi presenti nella documentazione ufficiale di approvazione di progetti ammessi a finanziamento.

Si rimanda all'Allegato al RAV (2009) per la riflessione per ciascun Asse del POR sulla distribuzione territoriale delle domande di finanziamento e sulle tipologie di beneficiari che hanno presentato domanda di finanziamento/hanno avuto un progetto finanziato.

4. L'efficacia e l'efficienza del POR Competitività e i primi impatti

²² Nonostante l'impegno profuso dall'amministrazione e l'avvio delle procedure delle più significative linee di intervento previste dal POR, alla data del 30 settembre 2009 solo l'azione A FRIM FESR della linea di intervento 1.1.2.1 e le azioni A (Interventi volti alla realizzazione e/o estensione di reti di teleriscaldamento per edifici destinati a residenza o servizi, inclusi ospedali, case di cura e simili. L'alimentazione energetica di tali reti deve essere ricavata per una quota non inferiore al 60% da biomasse vegetali vergini) e B (Interventi volti alla realizzazione e/o estensione di reti di teleriscaldamento per edifici destinati a residenza o servizi, inclusi ospedali, case di cura e simili. Sono escluse le reti la cui alimentazione energetica viene ricavata dalla combustione di biomasse vegetali vergini) della linea di intervento Linea di intervento 2.1.1.1. Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento hanno completato l'istruttoria delle domande di finanziamento, esaminando rispettivamente 50 e 52 progetti.

²³ D'altra parte, le criticità relative al reperimento di informazioni qualificanti i progetti ammessi a finanziamento hanno ulteriormente ridotto la significatività delle considerazioni esprimibili. Infatti, il Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria non ha ancora sviluppato il modulo relativo al monitoraggio fisico dei progetti ammessi a finanziamento ed attualmente anche le informazioni relative al processo di istruttoria e valutazione dei progetti non sono accessibili in forma organica e funzionale.

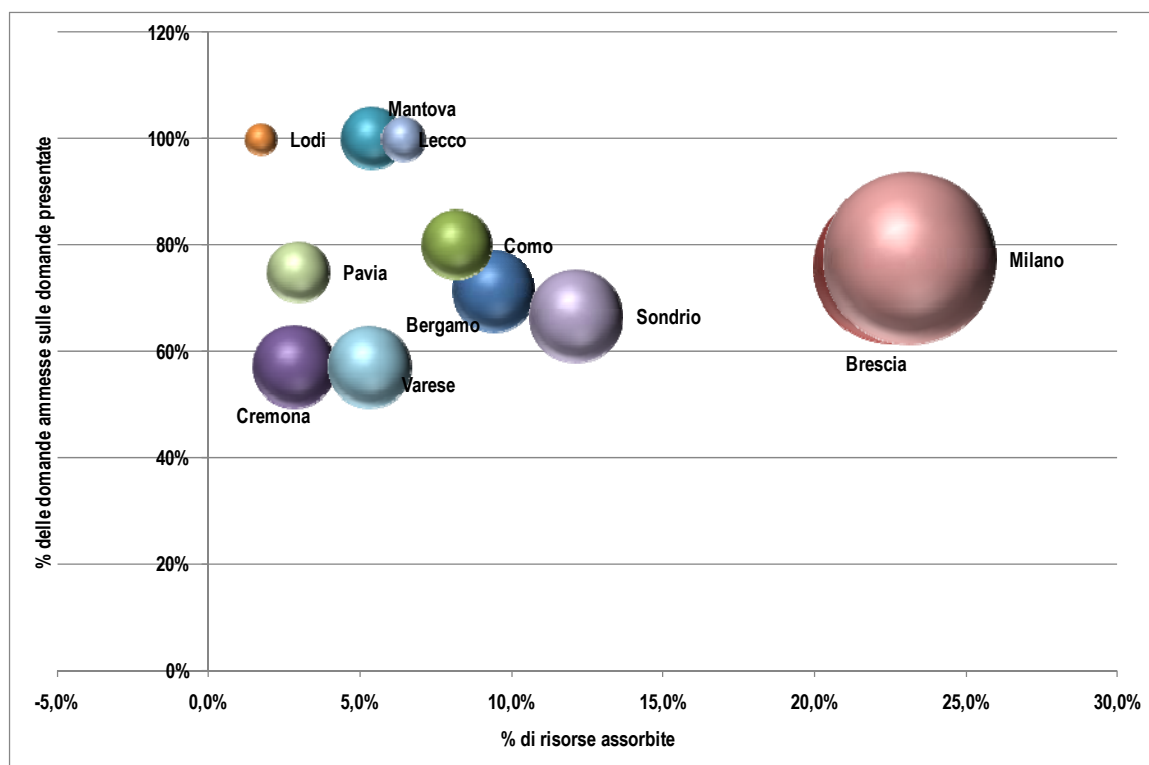
4.2. La distribuzione territoriale delle iniziative del POR

Il grafico a dispersione presentato nella Figura 4.1 stimola una percezione complessiva del posizionamento relativo di tutte le province lombarde rispetto alla numerosità delle domande istruite (evidenziata dalla dimensione delle "bolle") e alla percentuale delle domande ammesse sul totale ed alle risorse complessivamente assorbite per le azioni per le quali al 30 settembre 2009 sono state pubblicate le graduatorie degli interventi ammessi a finanziamento: l'azione A FRIM FESR della linea di intervento 1.1.2.1. Sostegno alla crescita della capacità competitiva delle imprese lombarde e le azioni A e B della linea di intervento 2.1.1.1. Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento.

Nello specifico, si ritiene di interesse sottolineare il ruolo da protagonista assunto dalle Province di **Milano** e di **Brescia**, apprezzabile sia dal punto di vista della **capacità di risposta espressa** (sommando i dati relativi alla numerosità di domande di questi territori istruite si supera la metà delle domande complessivamente esaminate), sia dal punto di vista delle **risorse complessivamente assorbite** dai progetti finanziati (che assomma oltre il 45% delle risorse complessivamente assorbite).

Per entrambe le linee di intervento avviate, inoltre, si segnala il posizionamento della Provincia di Varese e Cremona, per le quali si rileva una numerosità contenuta di progetti presentati (7), un basso tasso di successo (57%) ed un poco significativo assorbimento di risorse.

Figura 4. 1 – La distribuzione territoriale dei progetti ammessi



Fonte: Elaborazione Gruppo CLAS su dati del processo di istruttoria.

4.3. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

Come anticipato nell'impostazione metodologica, il **Capitolo 4. L'efficacia e l'efficienza del POR Competitività e i primi impatti** si prefigge di rispondere alle domande valutative individuate in base agli obiettivi perseguiti dagli Assi del POR al fine di analizzare che cosa stia producendo concretamente il programma.

Lo stato di attuazione del POR al 30 giugno 2009, tuttavia, ha consentito di impostare e avviare l'analisi preliminare della capacità dell'impianto programmatico di rispondere alle esigenze del sistema imprenditoriale, degli operatori pubblici e privati, dei Centri e degli Organismi di Ricerca e degli Enti locali lombardi principalmente a titolo esemplificativo per le azioni delle due linee di intervento per le quali sono stati approvati i progetti ammessi. Negli altri casi, per valutare in che misura il territorio ha risposto alle iniziative proposte dal POR, l'attenzione si è concentrata sulla distribuzione territoriale delle domande di finanziamento.

Con tali premesse, appare poco significativo in questa fase esprimere valutazioni sui differenti percorsi di sviluppo intrapresi dalle diverse aree e, pertanto, si rimanda tale analisi alle fasi successive del servizio di valutazione, quando lo stato di attuazione del programma sarà maggiormente avanzato.



5. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione

5.1. Presentazione della metodologia adottata

Il **Capitolo 5. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione** mira a **valutare l'effettiva implementazione del programma in relazione agli attori, al contesto e al sistema di regole, procedure e supporti tecnici** per verificare se le premesse poste nella fase di elaborazione del programma siano state riprese e rafforzate nella sua concreta attuazione.

A tal fine, l'attività di valutazione analizza compiutamente le modalità operative attraverso le quali vengono perseguiti gli obiettivi della programmazione, al fine di identificare i nodi critici di carattere gestionale, amministrativo, normativo e procedurale che possano influenzare l'efficienza attuativa del POR. Gli spunti di riflessione derivanti dalla valutazione offriranno, infatti, l'opportunità di integrare e rivedere parzialmente le scelte fatte in sede di programmazione, consentendo di migliorare l'attuazione del programma.

In questa fase dell'attuazione del POR, la valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione e di attuazione si è concentrata sull'analisi dei tre fattori chiave del processo di implementazione: gli attori, il contesto e il sistema di regole, procedure e supporti tecnici. Nello specifico, il modello di analisi della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione²⁴ si basa sull'idea che l'implementazione di un programma – e quindi le realizzazioni ad essa riconducibili – siano influenzate da tre fattori chiave – gli attori, il contesto e il sistema di regole, procedure e supporti tecnici – e che il “grado di condizionamento” che hanno i diversi fattori possa essere valutato efficacemente utilizzando delle schede appositamente predisposte.

Pertanto, mentre nell'Allegato al RAV l'équipe di valutazione concentra l'attenzione sull'effetto che hanno avuto i fattori chiave per l'implementazione del POR sull'attuazione di ciascuno degli Assi prioritari del POR, in questa sede si ritiene maggiormente di interesse sintetizzare i principali risultati per il programma nel complesso.

5. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione

5.2. I fattori rilevanti nel processo di implementazione del POR

Come anticipato, al fine di valutare l'adeguatezza e la funzionalità del complesso sistema che governa l'attuazione del POR, si è scelto di focalizzare l'attenzione sulle informazioni essenziali e sugli spunti di riflessione offerti dai fattori che possono rivestire un ruolo determinante nel successo dell'andamento del POR, al fine di evidenziare le buone pratiche, da assumere come punto di riferimento, e le eventuali problematiche da tenere presenti come errori da non ripetere o da modificare. In considerazione di ciò, quindi, sono stati individuati tre fattori gli attori coinvolti (Autorità di Gestione, Autorità Ambientale, Partenariato, Direzioni Generali coinvolte, Responsabile

²⁴ Costruito dall'équipe di valutazione adeguando alla struttura e ai contenuti specifici del FESR le Linee Guida per la valutazione del processo di implementazione del FSE.

per le Pari Opportunità, etc.); il contesto regionale in cui il POR trova attuazione; il sistema di regole, procedure e supporti che hanno caratterizzato il processo di implementazione.

5.2.1. Gli Attori

Preliminarmente alla riflessione sull'effetto del sistema di attori sul processo di implementazione del POR si ritiene di interesse presentare sinteticamente le modalità attraverso le quali si sviluppa l'interazione tra l'Autorità di Gestione del POR e le Direzioni Generali (DG) coinvolte nell'attuazione degli Assi.

Nel corso del tempo si è passati da una struttura fortemente incentrata sulla figura dell'Autorità di Gestione sulla quale convergevano la responsabilità del programma e la maggior parte degli oneri (Figura 5.1), ad un modello organizzativo maggiormente partecipato, in cui la responsabilità dell'attuazione dei differenti Assi è stata attribuita ad alcune DG, che, tuttavia, coinvolgono intensamente nella gestione le altre DG che condividono gli obiettivi dell'Asse (Figura 5.2).

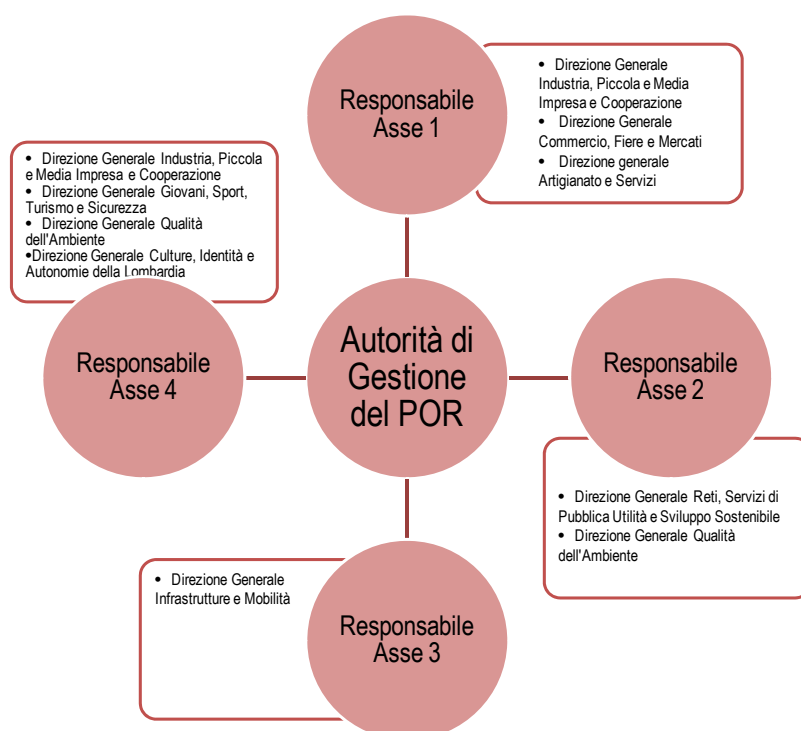
Figura 5. 1 – Il rapporto tra Autorità di Gestione e Direzioni Generali coinvolte nell'attuazione del POR (Fase iniziale)



In tale contesto organizzativo, emergono frequenti relazioni tra i Responsabili di Asse e l'**Autorità di Gestione**. Nello specifico, tali interazioni si basano sia su contatti prevalentemente informali, sia su una forma di interazione istituzionalizzata fondata sulla scelta decisamente positiva dell'AdG di affiancare a ciascun Responsabile di Asse un "Referente" dell'AdG che supportasse il

Responsabile nell'attuazione del programma. In aggiunta, l'AdG ha svolto un coordinamento operativo e istituzionale per il complesso delle operazioni del POR, con particolare riferimento, non solo all'elaborazione delle Linee Guida di Attuazione, ma anche, ad esempio, alla revisione delle modalità di selezione dei progetti e di nuove linee di intervento, al fine di consentire di attribuire agli Assi del POR i contenuti adeguati per rispondere agli obiettivi definiti dalla strategia del programma.

Figura 5. 2 – Il rapporto tra Autorità di Gestione e Direzioni Generali coinvolte nell'attuazione del POR (Fase attuale)



5. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione

In generale, appare degna di rilievo la collaborazione tra l'Autorità Ambientale, l'Autorità di Gestione e i Responsabili di Asse, che hanno operato in sinergia nella fase di programmazione e, nel rispetto dei diversi ruoli, nelle successive fasi di definizione dei bandi attuativi di attuazione e nel monitoraggio degli interventi per quanto riguarda le linee di intervento a valenza ambientale.

Si segnala che la strategia delineata risulta maggiormente orientata alla valorizzazione della tematica ambientale, mentre più sfumata appare l'attenzione riservata alle pari opportunità, in ragione della natura specifica degli interventi finanziati dal POR e finanziabili dal FESR. Per tale motivo, pertanto, non è possibile comparare il ruolo svolto dall'Autorità Ambientale e quello della Responsabile delle Pari Opportunità, la cui attività nel passato si è concretizzata prevalentemente nella definizione dei criteri di selezione delle azioni e, nel corso del 2009, nel confronto con l'AdG e il Valutatore, nell'ambito del Laboratorio di Valutazione del POR. Si auspica, per il futuro, un coinvolgimento della Responsabile di Pari Opportunità in relazione agli Assi i cui temi hanno un'attinenza diretta con il principio di pari opportunità, in relazione, ad esempio, alla verifica

periodica dell'attuazione dei progetti maggiormente significativi, in analogia con l'attività di monitoraggio ambientale svolto dall'Autorità Ambientale.

In conclusione, si ritiene di interesse evidenziare come il POR Competitività dedichi particolare attenzione al tema del partenariato attribuendovi importanza sia da punto di vista degli strumenti attuativi del POR, come nel caso dei PIA dell'Asse 4, sia per quanto attiene alle attività di comunicazione del POR, sia, infine, in relazione al partenariato istituzionale. Con riferimento a quest'ultimo si segnala come l'AdG del programma, di concerto con il Valutatore, abbia valorizzato il contributo del partenariato nell'ambito del Gruppo di Pilotaggio, di cui fanno parte i rappresentanti della Conferenza delle autonomie e del Patto per lo Sviluppo, e che, nel corso del 2009, si è riunito già due volte. Inoltre, si osserva come una sessione annuale del Patto per lo sviluppo sia espressamente dedicata alla programmazione comunitaria, al fine di favorire la riflessione complessiva. Per il futuro, tuttavia, si suggerisce il partenariato venga coinvolto anche nella fase di implementazione del programma, ad esempio, verificando periodicamente con esso l'attualità della strategia nelle fasi immediatamente antecedenti la pubblicazione di un bando di finanziamento.

5.2.2. Il Contesto

In relazione all'evoluzione del contesto socio-economico, la congiuntura economica internazionale ed i suoi nefasti effetti sul sistema imprenditoriale rappresentano certamente un elemento di rischio per il raggiungimento degli obiettivi dell'Asse 1. Innovazione ed economia della conoscenza. Al riguardo, merita di essere apprezzata la scelta dell'Amministrazione Regionale di mantenere il *focus* sulla competitività e sull'innovazione, invece che scegliere percorsi più semplici che supportassero la tenuta del sistema territoriale.

I cambiamenti nelle politiche e nelle normative dello Stato Membro e dell'Unione Europea hanno prodotto effetti divergenti sull'Asse 2. Energia. Nello specifico, la Finanziaria 2008 ha reso non conveniente per i destinatari l'utilizzo dei fondi FSE del mini idrico (linea di intervento 2.1.1.2) motivo per cui l'intervento è stato congelato e, ad oggi, si ipotizza l'attuazione della linea di intervento volta a finanziare progetti relativi a pompe di calore. Per tale ragione, le disposizioni legislative hanno comportato effetti negativi sulla linea di intervento in termini di modalità e tempi di attuazione. Per contro, la Direttiva 20/20/20 – in base alla quale l'Unione Europea si prefigge di ridurre per il 2020 del 20% le emissioni di gas a effetto serra, portare al 20% il risparmio energetico e aumentare al 20% il consumo di fonti rinnovabili – potrebbe avere un effetto decisamente positivo sull'andamento dell'Asse, in quanto rafforza ulteriormente la strategia energetica del POR.

Si riscontra, infine, la significatività del fattore chiave caratteristiche e numerosità dei potenziali beneficiari degli interventi. Nello specifico, si registra:

- un elevato numero di domande pervenute per i due bandi dell'Asse 2 relativi alle linee di intervento 2.1.1.1 Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento e 2.1.2.2. Interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica e il bando per la linea di intervento 4.1.1.1. "Promozione e diffusione di una fruizione sostenibile nel sistema delle aree protette e nelle aree della rete ecologica lombarda attraverso la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale";

- un numero di domande inferiore alle attese, seppur comunque significativo, per l'Asse 3 e una riduzione dei potenziali beneficiari degli interventi per l'Asse 1. In entrambi i casi, l'istruttoria e la valutazione dei progetti consentirà di verificare se la contrazione delle domande è coincisa con progetti di maggiore qualità, innescando così un meccanismo virtuoso di selezione delle domande di finanziamento.

5.2.3. Sistema di regole, procedure e supporti tecnici

In relazione agli adempimenti connessi all'attuazione delle normative comunitarie si osserva come la tempistica ed onerosità del processo di notifica del regime di aiuto per la Linea di intervento 1.2.2.1 Sviluppo d'infrastrutture per la banda larga sul territorio regionale abbiano prodotto un effetto negativo sull'implementazione della linea.

Per quanto riguarda la procedure di gestione del POR, si ritiene necessario evidenziare, come nel corso dell'ultimo anno, siano state prima approvate le Linee Guida di Attuazione del POR e, successivamente, siano stati attivati la maggior parte dei bandi attuativi e siano state impegnate gran parte delle risorse.

Per l'autunno 2009 e per i primi mesi del 2010 si prevede una concentrazione delle attività di istruttoria sulle domande che perverranno dai beneficiari a valere sui diversi bandi aperti e, quindi, una focalizzazione delle risorse umane dedicate al programma su tali attività. In aggiunta, la numerosità delle domande pervenute verosimilmente renderà ancor più gravosa la fase di istruttoria. Infine, in relazione alle attività di istruttoria e valutazione delle domande, si segnala la scelta dell'Amministrazione Regionale di avvalersi di un Nucleo tecnico di valutazione composto da esperti tematici, in ragione della complessità della procedura e della specificità dei contenuti tecnici dei progetti attesi, per numerose linee di intervento, tra le quali si citano, in questa sede l'Azione A della linea di intervento 1.1.1.1 e la linea di intervento 4.1.1.1.

La riflessione sul sistema di monitoraggio non conduce ad un giudizio omogeneo, poiché la valutazione espressa dai Responsabili di Asse differisce sostanzialmente a seconda dello stato di attuazione dell'Asse e della numerosità di domande di finanziamento presentate per le linee di intervento. In generale, il Sistema di Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria è percepito come un elemento positivo per l'effettiva gestione integrata dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali. Tuttavia, sebbene la scelta della Regione Lombardia di prevedere un Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria rappresenti una buona pratica nell'ambito del monitoraggio unitario della programmazione comunitaria e nazionale 2007-2013, tale impostazione, complessa da sviluppare e da mettere a regime, ha generato ritardi e inciso negativamente sulla capacità della struttura di gestione del POR di gestire in modo soddisfacente la fase di avvio del programma. In aggiunta, si deve sottolineare come la tardiva "piena operatività" del SII si sia riflessa negativamente anche sull'attività di valutazione che non ha potuto disporre di informazioni sui bandi in forma organica e funzionale. Si suggerisce all'Amministrazione Regionale di attivarsi tempestivamente per migliorare la funzionalità e l'operatività del sistema e, nel caso non si riesca a perfezionare il SII in breve tempo, perlomeno a muoversi nella direzione di sviluppare un

sistema di monitoraggio “parallelo”²⁵, che omogeneizzi gli strumenti dei Responsabili di Asse e supporti loro effettivamente nella sorveglianza del POR.

Per quanto riguarda le misure intraprese per assicurare la pubblicità del programma, l'efficacia è evidente dalla risposta dei beneficiari alle opportunità del POR, sebbene si ritenga che l'utilità di tali azioni sarebbe maggiore se si promuovessero iniziative maggiormente focalizzate rispetto ai contenuti e più mirate rispetto ai soggetti da coinvolgere.

Infine, l'Assistenza Tecnica al POR si è attivata per rispondere a tutte le istanze ed esigenze manifestate per l'efficace implementazione del POR e dei diversi Assi, sebbene non sempre in modo sistemico. Al riguardo, è d'uopo sottolineare che seppur l'Assistenza Tecnica sia organizzata in modo sistemico, come dimostra il Piano di lavoro dell'AT elaborato semestrale, talvolta l'attività dell'AT sia percepita dai Responsabili di Asse come un supporto sporadicamente episodico e discontinuo. Per il futuro, si suggerire all'AdG di valorizzare ulteriormente l'attività dell'AT nel supporto puntuale ai Responsabili di Asse del POR, tenendo maggiormente conto delle esigenze connesse alla specificità delle tematiche e degli ambiti di responsabilità di ciascun Asse.

5.3. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

L'analisi dei fattori rilevanti per il processo di implementazione si sviluppa in una fase attuativa del POR poco avanzata, e, pertanto, le considerazioni esprimibili risultano provvisorie e parziali. Ciò premesso, nel complesso, è possibile esprimere una valutazione positiva dell'effetto dei fattori di implementazione sul POR, sebbene varrebbe la pena valorizzarne il contributo in modo maggiormente sistemico.

In particolare, si valuta positivamente sia il passaggio ad un modello organizzativo maggiormente partecipato rispetto a quello assunto in fase di programmazione del POR, sia la scelta di affiancare a ciascun Responsabile di Asse un “Referente” dell'AdG che supporti il Responsabile nell'attuazione del programma. Tuttavia, si ritiene opportuno sottolineare che potrebbe giovare ulteriormente all'implementazione del POR l'impegno dell'AdG ad agire come *facilitatore* del sistema, anche valendosi in tale azione di un supporto più incisivo e sistematico dell'Assistenza Tecnica al programma.

In relazione agli altri attori coinvolti nell'attuazione del POR appare degna di rilievo la collaborazione tra l'Autorità Ambientale, l'Autorità di Gestione e i Responsabili di Asse, mentre meno significativa è stata l'interazione della Responsabile di Pari Opportunità con gli stessi soggetti. Per il futuro, varrebbe la pena coinvolgere la Responsabile di Pari Opportunità in un'azione di *capacity building* per i soggetti coinvolti nell'implementazione del POR.

In aggiunta, si ritiene opportuno suggerire all'Autorità di Gestione alcuni correttivi che potrebbero migliorare l'attuazione del POR:

- coinvolgere maggiormente il partenariato istituzionale nella fase di implementazione del POR, con particolare riferimento all'Asse 1, ad esempio verificando periodicamente con esso

²⁵ Da raccordare con il SII, in modo analogo a quanto avviene con il SITAR e il SII per il PSR.

l'attualità della strategia nelle fasi immediatamente antecedenti la pubblicazione di un bando di finanziamento;

- dedicare particolare attenzione all'autunno 2009 e ai primi mesi del 2010, periodo in cui si prevede una concentrazione delle attività di istruttoria sulle domande che perverranno dai beneficiari a valere sui diversi bandi aperti;
- attivarsi tempestivamente per migliorare la funzionalità e l'operatività del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria affinché le informazioni relative al processo di istruttoria e valutazione dei progetti siano sono accessibili in forma organica e funzionale e venga sviluppato quanto prima il modulo relativo al monitoraggio fisico dei progetti ammessi a finanziamento;
- valorizzare il supporto dell'AT ai Responsabili di Asse del POR in relazione alla specificità delle tematiche e degli ambiti di responsabilità di ciascun Asse.



6. Valutazione della qualità e della funzionalità del sistema di monitoraggio

6.1. Presentazione della metodologia adottata

Nella fase iniziale del servizio di Valutazione Indipendente del POR Competitività, l'attenzione dell'équipe di valutazione è volta a verificare la tempestiva e l'adeguata predisposizione del sistema di monitoraggio, ossia l'elaborazione ed attivazione dello strumento informativo che, attraverso la raccolta dei dati a livello di progetto, dovrebbe essere in grado di fornire agli utenti le informazioni rilevanti riguardanti il programma, attraverso la produzione di dati di sintesi, tra i quali gli indicatori individuati dal POR.

Data l'importanza strategica del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria (SII) per realizzare una valutazione rigorosa e di qualità del POR, nel presente capitolo del Rapporto Annuale di Valutazione (RAV) si presenta la ricostruzione del sistema di monitoraggio, al fine di verificare l'adeguatezza e la funzionalità del sistema di monitoraggio rispetto alle complesse esigenze conoscitive. Nel contempo, si procede ad appurare la percezione della funzionalità del sistema di monitoraggio, la sua conoscenza e le prospettive legate ad un suo utilizzo come strumento utile a migliorare la gestione da parte dei suoi principali fruitori: i Responsabili di Asse.

Nello specifico, l'analisi è volta a valutare²⁶:

- Come sta funzionando il sistema di monitoraggio?
- Come interagisce il sistema di monitoraggio con l'implementazione del POR?
- Come è percepito il sistema di monitoraggio dall'Amministrazione regionale?
- Come si può modificarne il funzionamento in modo che risulti più utile?

Per valutare l'adeguatezza del sistema di monitoraggio, si è scelto di intervistare il Responsabile del SII per verificare da un lato quale sia l'effettiva funzionalità del sistema e d'altra parte la qualità del medesimo percepita dagli erogatori del servizio. Gli aspetti esaminati riguardano in particolare:

- il grado di completamento del sistema informatico rispetto alle funzionalità base: i moduli base del SII sono stati sviluppati e sono effettivamente operativi?
- la formazione/assistenza fornita per implementare il sistema: quali attività sono state realizzate per insegnare e assistere i soggetti deputati ad implementare il SII?
- l'operatività delle procedure di immissione dati: quali bandi stati gestiti mediante il sistema?

Parallelamente per verificare il grado di utilizzo del SII da parte dei soggetti direttamente coinvolti nella gestione del programma, focalizzando l'attenzione sulle aspettative riposte nel sistema di monitoraggio, si è scelto di intervistare i principali fruitori del SII: i Responsabili di Asse, l'Autorità di

²⁶ Le domande valutative sono state espresse nell'ambito delle Linee Nazionali per la Valutazione Intermedia che ha esplicitato gli spunti di riflessione ed i suggerimenti ritenuti più significativi con riferimento all'analisi del sistema di monitoraggio implementato.

Gestione, l'Autorità di Certificazione, l'Autorità di Audit e l'Autorità Ambientale. Nello specifico, sono stati affrontati i seguenti punti:

- il grado di completezza e funzionalità del sistema, così come percepito dall'utente del servizio;
- la facilità di accesso e di immissione dati;
- l'assistenza e la formazione all'utilizzo del sistema di monitoraggio;
- l'utilità del SII per la conoscenza rispetto alla tematiche trasversali

Rimandando alla lettura dell'Allegato al RAV (2009) per il puntuale approfondimento delle suddette questioni, in questa sede si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione sugli elementi maggiormente significativi per migliorare la qualità e la funzionalità del sistema.

6.2. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

Le attività di monitoraggio del POR Competitività non rappresentano solamente uno strumento strategico per la gestione del Programma da parte dell'Amministrazione Regionale, AdG e Responsabili di Asse *in primis*, ma si prefiggono inoltre di rispondere alle esigenze di monitoraggio dei soggetti coinvolti a vari livelli nell'attuazione del POR, la Commissione Europea e l'Amministrazione Centrale dello Stato Membro.

In questa fase iniziale di attuazione del POR Competitività, le attività di monitoraggio si riferiscono a due diversi sistemi informatici, le cui funzioni andranno progressivamente ad unificarsi: il sistema informativo SFC 2007-2013²⁷, finalizzato a consentire lo scambio di informazioni in formato elettronico tra gli Stati Membri e la Commissione Europea e il sistema SRTP, messo a disposizione dall'IGRUE (o un sistema locale in grado di raccordarsi con esso) e volto a permettere lo scambio di dati tra l'Amministrazione centrale e le Amministrazioni locali²⁸. Con riferimento al monitoraggio procedurale, finanziario e fisico finalizzato a trasmettere i dati al Sistema Unico di Monitoraggio, Regione Lombardia ha scelto di dotarsi di un sistema locale di tipo proprietario – il Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria 2007-2013 – in grado di interfacciarsi e trasmettere con successo i dati di monitoraggio all'IGRUE.

Rispetto al contesto comunitario e nazionale, che è stato oggetto di adeguamenti e ha richiesto minori adattamenti al proprio sistema informativo, Regione Lombardia ha garantito fin dall'inizio l'operatività richiesta.

²⁷ Come previsto dall'articolo 39 del Regolamento (CE) n. 1828/2006, a livello comunitario lo scambio di dati elettronici tra gli Stati membri e la Commissione europea avviene mediante il sistema informativo SFC 2007-2013, preposto a raccogliere una molteplicità di dati e documenti, tra cui i rapporti annuali di esecuzione, gli indicatori di monitoraggio dei programmi, le dichiarazioni di spesa, le domande di sostegno ad un Grande progetto.

²⁸ Per completezza di informazione, si segnala che, a livello nazionale, al fine di trasmettere i dati di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale al Sistema Unico di Monitoraggio, le regioni possono scegliere se adottare il sistema SRTP, messo a disposizione da IGRUE, o dotarsi di un sistema locale di tipo proprietario. Per colloquiare con il Sistema Unico di Monitoraggio, un sistema locale deve utilizzare il software "SENDER", che gestisce il colloquio tra i sistemi locali e il Sistema Unico di Monitoraggio. Inoltre, deve trasmettere dati allineati con il tracciato contenuto nel documento "Monitoraggio unitario progetti 2007/2013 Protocollo di colloquio".

Per quanto riguarda il monitoraggio comunitario, il sistema SFC 2007-2013, Regione Lombardia si è subito attivata nell'utilizzo dello strumento ed ha caricato, validato, trasmesso con successo ed entro i termini stabiliti, il Rapporto Annuale di Esecuzione (RAE) 2007, gli indicatori del POR ed il Piano di Comunicazione. Nel corso del 2009, inoltre, Regione Lombardia ha trasmesso con successo anche la prima dichiarazione di spesa e il RAE 2008, già approvato dalla Commissione. Appare utile evidenziare come l'Amministrazione regionale sia risultata tra le prime, se non la prima, ad utilizzare tale procedura. Analogamente, anche per quanto attiene al sistema nazionale, Regione Lombardia è risultata tra le prime amministrazioni ad inviare le informazioni (fasi di trasmissione e pre-validazione) mediante il citato protocollo di colloquio²⁹.

Per tali ragioni, la scelta della Regione Lombardia di prevedere un Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria (SII) rappresenta indubbiamente una buona pratica nell'ambito del monitoraggio unitario della programmazione comunitaria e nazionale 2007-2013. Tuttavia tale impostazione, complessa da sviluppare e da mettere a regime, per quanto riguarda l'utilizzo del SII a livello regionale ha generato ritardi che, a loro volta, hanno inciso negativamente sulla capacità della struttura di gestione del POR di governare in modo soddisfacente la fase di avvio del programma.

Il SII è ritenuto comunemente uno strumento strategico per la gestione del Programma e, infatti, sia i Responsabili di Asse che le Autorità di programma vi ripongono aspettative elevate. In effetti, nell'attuale ciclo di programmazione 2007-2013, il SII è stato disegnato in modo da rappresentare un'evoluzione rispetto al precedente periodo 2000-2006 e diventare, in sostanza, un "gestionale" del programma garantendo sia l'accessibilità a funzionalità operative (presentazione/selezione delle operazioni, rendicontazioni/controllo) sia la disponibilità di informazioni per il controllo strategico dell'avanzamento del programma e della sua *governance*, fornendo, in particolare, un supporto per la riprogrammazione.

L'analisi sulla qualità e la funzionalità del sistema di monitoraggio evidenzia un ritardo nell'implementazione del SII che, seppur impostato coerentemente con i dettami comunitari, dal punto di vista operativo non sembra rispondere appieno alle disposizioni regolamentari. In aggiunta, lo sfasamento tra l'avanzato stato di implementazione del POR, per il quale sono già stati emanati 12 bandi, e la tardiva piena operatività del sistema costituisce un elemento cui porre particolare attenzione, in modo da perseguire con tempestività una completa corrispondenza tra i due processi. In realtà, negli ultimi mesi, l'impegno profuso dal soggetto gestore e dall'Amministrazione Regionale ha consentito di accelerare l'attuazione del sistema; in aggiunta, dovrebbe assicurare il fatto che, in base al cronogramma attuativo, il SII dovrebbe entrare nella sua fase pienamente operativa entro la fine del 2009.

Infine, è necessario sottolineare come la tardiva "piena operatività" del SII si sia riflessa negativamente anche sulla realizzazione della attività di valutazione previste dal Regolamento (CE) n. 1083 del 2006. Non solo il Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria non ha ancora sviluppato il modulo relativo al monitoraggio fisico dei progetti ammessi a finanziamento, ma attualmente anche le informazioni relative al processo di istruttoria e valutazione dei progetti non sono accessibili in forma organica e funzionale.

²⁹ La fase di validazione sarà effettuata, così come richiesto, nel corso del mese di novembre 2009, in linea con i tempi stabiliti. Con ciò si garantirà la possibilità all'Amministrazione centrale di consolidare i dati ricevuti e trasmetterli alla Commissione europea tramite SFC 2007-2013.

In conclusione, appare opportuno focalizzare l'attenzione su un aspetto del SII che, in questa concitata fase iniziale di attuazione del sistema, è stato momentaneamente considerato con forse minore cura e interesse: la formazione e l'assistenza ai fruitori del SII che, al momento, non sembra soddisfare pienamente gli utenti del SII. Al riguardo, si ritiene di suggerire all'Amministrazione Regionale di definire con il soggetto gestore un "Piano di Formazione per il SII", il cui processo di definizione potrebbe seguire gli step rappresentati nella Figura 6.1.

Figura 6.1 – Il processo di definizione del Piano di della formazione per il SII



7. Valutazione della qualità e dell'efficacia del Piano di Comunicazione

7.1. Presentazione della metodologia adottata

Il **Capitolo 7. La valutazione della qualità e dell'efficacia del Piano di Comunicazione** si prefigge di analizzare se le azioni individuate dal Piano siano in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati e se le risorse destinate alla comunicazione rafforzino l'efficacia del POR. In tal senso, l'attività di valutazione del Piano di Comunicazione offre all'Autorità di Gestione del POR l'opportunità di non considerare il Piano come uno strumento statico, ma, anzi, di valorizzare i *feedback* della valutazione per ridefinire costantemente l'attività di comunicazione, innestando, così, un circolo virtuoso tra iniziative di comunicazione e attività di valutazione.

La rilevanza strategica delle azioni di informazione e comunicazione nell'implementazione del POR motivano la scelta di proporre un'attività di valutazione del Piano di Comunicazione che accompagni il POR fin dalle prime fasi di attuazione e, pertanto, è necessario prevedere un'attività di valutazione distinta in due fasi.

La prima fase, l'**analisi critica del Piano di Comunicazione**, si prefigge di verificare che nel Piano di Comunicazione figurino gli obiettivi e i gruppi destinatari; la strategia e il contenuto delle azioni di informazione e comunicazione; un bilancio di attuazione indicativo; i servizi amministrativi responsabili della sua attuazione; i dettagli sulle modalità di valutazione. Tale analisi consentirà, infatti, di **fornire all'Autorità di Gestione le informazioni essenziali per migliorare l'efficienza e la coerenza delle azioni di comunicazione prima dell'attuazione (o nelle fasi iniziali) del Piano.**

Nella seconda fase il Valutatore focalizzerà l'attenzione sull'**attuazione del Piano di Comunicazione** per verificare il raggiungimento degli obiettivi previsti. A tal fine verrà valutata l'efficacia e l'efficienza del complesso delle azioni di comunicazioni in relazione a quattro tipi di indicatori (finanziari, di realizzazione, di risultato, di impatto), verrà approfondita l'analisi del sito internet del POR e, in concomitanza con i Rapporti di Valutazione Intermedia, delle pubblicazioni realizzate nell'ambito delle iniziative di comunicazione, informazione e divulgazione collegate all'attuazione del PO.

Il presente Rapporto Annuale di Valutazione (RAV) del 2009 si colloca, in realtà, in un momento in cui lo stato di attuazione delle iniziative di informazione e comunicazione del POR rende significativo:

- **concentrare l'attenzione sul Piano di Comunicazione**, al fine di verificare che possieda fin d'ora le caratteristiche fondamentali per realizzare delle efficaci azioni di informazione e pubblicità;
- **impostare la metodologia per la valutazione delle iniziative di informazione e comunicazione**, avviando l'analisi nei casi in cui sia realistico approfondire l'implementazione delle azioni, come per il sito internet del POR, e rimandando al RAV (2010) l'applicazione della metodologia proposta per la valutazione delle pubblicazioni;

- **rinvviare l'analisi dell'efficacia e dell'efficienza delle azioni di comunicazione in relazione agli indicatori ad una fase successiva**, quando l'implementazione del Piano di Comunicazione sarà più avanzata.

Rimandando alla lettura dell'Allegato al RAV (2009) per il puntuale approfondimento delle suddette questioni, in questa sede si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione sugli elementi maggiormente significativi delle misure per assicurare la pubblicità del POR.

7.2. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

La valutazione della qualità e dell'efficacia del Piano di Comunicazione ha evidenziato come, nella fase iniziale di implementazione del Programma, l'Amministrazione Regionale abbia concentrato le proprie energie nella realizzazione dei presupposti necessari per l'attuazione di un'efficace attività di Comunicazione del POR, che non si limitasse a fornire le informazioni sulle opportunità di finanziamento offerte, ma fosse in grado di comunicare come le risorse messe a disposizione dell'Unione Europea costituiscano delle reali opportunità per lo sviluppo regionale.

A tal fine, il primo passo effettuato dall'AdG nell'impostazione delle attività di comunicazione è consistito nella definizione di un Piano di Comunicazione chiaramente strutturato, che presentasse tutti gli elementi essenziali per la realizzazione efficace delle attività di informazione e pubblicità (obiettivi e i gruppi destinatari; la strategia e il contenuto delle azioni di informazione e comunicazione; un bilancio di attuazione indicativo; i servizi amministrativi responsabili della sua attuazione; i dettagli sulle modalità di valutazione) e che, allo stesso tempo, si caratterizzasse per una significativa flessibilità, consentendo ampi margini di libertà ai Responsabili di Asse nella articolazione della strategia in interventi e azioni puntuali.

Il secondo passaggio fondamentale nel porre le basi per la realizzazione di un'efficace attività di comunicazione sul Programma si è compiuto con l'individuazione della struttura incaricata di fornire un supporto esterno all'Autorità di Gestione e agli altri soggetti coinvolti nell'implementazione del Piano di Comunicazione. La procedura di affidamento del "Servizio di Assistenza Tecnica per le attività di Impostazione e Realizzazione del Piano della Comunicazione" connesso al POR Lombardia FESR 2007-2013 Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione si è conclusa ad inizio 2009 con l'aggiudicazione dell'incarico ad Ernst and Young³⁰.

La collaborazione tra l'Autorità di Gestione e la suddetta struttura esterna di supporto si è concretamente attivata attraverso la realizzazione delle prime iniziative di informazione sui bandi e, parallelamente, ha consentito l'elaborazione degli elementi comuni alla comunicazione e necessari

³⁰ La procedura di affidamento del "Servizio di Assistenza Tecnica per le attività di Impostazione e Realizzazione del Piano della Comunicazione connesso al POR Lombardia FESR 2007-2013 Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione" è stata avviata con la pubblicazione (in data 18 dicembre 2007) di un bando ad evidenza pubblica. La procedura di affidamento si è conclusa con l'aggiudicazione dell'incarico ad Ernst and Young, che ha sottoscritto il contratto il 27 gennaio 2009 dando inizio alla propria attività di supporto nella implementazione del Piano.

all'implementazione delle azioni di informazione e comunicazione previste dal Piano. Tra le prime iniziative intraprese meritano di essere annoverate l'ideazione dell'immagine del POR costituita da un logo e da uno slogan e del kit POR FESR, ovvero lo strumento trasversale ideato per la presentazione dei contenuti e delle linee guida del POR.

Stante lo stato di implementazione nel quale il Programma si trova al 30 giugno 2009, nell'ambito del presente Rapporto la valutazione dell'attuazione del PdC per la verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati, si è concentrata sull'analisi del sito internet del POR FESR. Tale analisi ha messo in luce come la scelta effettuata dalla Regione Lombardia di ospitare sul proprio sito un'unica sezione dedicata alla programmazione comunitaria, che include i diversi Programmi attivati dall'Amministrazione Regionale, se da un lato risulta efficace in termini di comunicazione del principio di integrazione tra i Fondi Strutturali e i diversi strumenti di programmazione comunitaria, e premiante per la maggiore visibilità che la Regione Lombardia evidentemente ottiene da questa scelta comunicativa, d'altro canto sembra penalizzare la visibilità del Programma, riducendo la semplicità della individuazione del sito internet e, dunque, la reperibilità delle informazioni relative al Programma.