

RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE

Servizio di valutazione ex ante del POR FESR 2014 –2020 di Regione Lombardia

Il rapporto di ricerca è stato curato dall'ATI composto da Gruppo CLAS SpA, Expert for Europe.

Gruppo di Lavoro

Laura Belloni, Cinzia Lombardo, Chiara Sumiraschi, Paola Zito (Gruppo CLAS SpA); *Nicola Bellini, Marcello D'Amico* (Expert for Europe).

Il gruppo di lavoro è stato coordinato da *Chiara Sumiraschi*.

Impaginazione e grafica a cura di *Mariuccia Azzali* (Gruppo CLAS SpA).

INDICE

INTRODUZIONE	1
PARTE PRIMA LA STRATEGIA DEL PROGRAMMA	5
Presentazione della metodologia adottata	6
1 La coerenza del POR FESR [Art. 55 (b) (d)]	9
1.1 La coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del Programma [Art. 55 (d)]	9
1.2 La coerenza interna del Programma [Art. 55 (b-1)]	15
1.3 Il rapporto del POR FESR con gli altri programmi finanziati dai Fondi SIE sul territorio di Regione Lombardia [Art. 55 (b-2)]	21
1.3.1 Il rapporto tra il POR FESR 2014-2020 e il PSR 2014-2020	23
1.3.2 Il rapporto tra il POR FESR 2014-2020 e il POR FSE 2014-2020	24
2 La coerenza degli Assi prioritari del POR FESR [Art. 55 (b) (d)]	30
2.1 ASSE PRIORITARIO I: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	30
2.2 ASSE PRIORITARIO II: Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	34
2.3 ASSE PRIORITARIO III: Promuovere la competitività delle PMI	36
2.4 ASSE PRIORITARIO IV: Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio	39
2.5 ASSE PRIORITARIO V: Sviluppo urbano sostenibile	43
2.6 ASSE PRIORITARIO VI: Sviluppo turistico delle Aree Interne	45
3 In che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi [Art. 55 (f)]	46
3.1 ASSE PRIORITARIO I: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	50
3.1.1 Gli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse I	52
3.1.2 Fattori facilitanti per il raggiungimento degli obiettivi dell'Asse I	56
3.1.3 Ostacoli al raggiungimento degli obiettivi dell'Asse I	60
3.2 ASSE PRIORITARIO III: Promuovere la competitività delle PMI	65
3.2.1 Gli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse III	67
3.2.2 I fattori che potrebbero facilitare oppure ostacolare il conseguimento dei risultati attesi dall'Asse III	70
3.3 ASSE PRIORITARIO IV: Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	77
3.3.1 Gli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse IV	79
3.3.2 I fattori che potrebbero facilitare oppure ostacolare il conseguimento dei risultati attesi dall'attuazione dell'Azione IV.4.c.1.1.	82
3.4 ASSE PRIORITARIO V: Sviluppo urbano sostenibile	90
3.4.1 Gli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse V	92
3.4.2 I fattori che potrebbero facilitare oppure ostacolare il conseguimento dei risultati attesi dall'attuazione dell'Asse V	93
4 La motivazione della forma di sostegno proposta [Art. 55 (h)]	99
5 L'adeguatezza delle risorse umane, dell'organizzazione e della capacità amministrativa per la gestione del programma [Art. 55 (i)]	102
5.1 Presentazione della metodologia adottata	102
5.2 Adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma	103
6 Le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari [Art. 55 (i)]	109
6.1 Il coinvolgimento del Partenariato	111

PARTE SECONDA IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA EU2020 115
1 Il contributo del Programma alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionati, tenendo conto delle esigenze nazionali e regionali (a) 116

1.1	Presentazione della metodologia adottata	116
1.2	La congruità del POR FESR con la strategia Europa 2020	117
1.3	Il contributo del POR FESR al raggiungimento degli obiettivi e dei target della strategia Europa 2020	118

2 La valutazione ex ante dei principi orizzontali: l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire la discriminazione (l) 122

2.1	Presentazione della metodologia adottata	122
2.2	L'integrazione dell'ottica di genere e la promozione delle pari opportunità per tutti nelle politiche di coesione economica, sociale e territoriale per il periodo 2014-2020.	123
2.3	Le lezioni apprese e le attuali sfide in ottica di genere in relazione alla crescita intelligente e sostenibile	125
2.4	L'integrazione della promozione della parità tra uomini e donne e non discriminazione nell'analisi dei fabbisogni del sistema economico e sociale che ha motivato la strategia regionale del Programma Operativo FESR 2014-2020	127
2.5	L'adeguatezza delle questioni connesse alla parità di genere, alla non discriminazione e all'accessibilità per i disabili nella definizione della strategia e nella descrizione degli Assi prioritari	129
2.6	L'integrazione della promozione della parità tra uomini e donne e non discriminazione nelle disposizioni relative alla fase di esecuzione del programma, anche in connessione alla sorveglianza, alla predisposizione delle relazioni annuali e alla valutazione	131
2.7	Il coinvolgimento degli organismi di parità, delle organizzazioni della società civile e altri rilevanti portatori di interessi con riferimento alle politiche di genere e pari opportunità per tutti nella fase di preparazione del Programma	131

3 La valutazione ex ante dei principi orizzontali: l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile (m) 133

3.1	Presentazione della metodologia adottata	133
3.2	Gli effetti ambientali attesi dall'attuazione del POR	134
3.3	L'analisi del processo di Valutazione Ambientale Strategica	138

PARTE TERZA: ALLOCAZIONE FINANZIARIA, INDICATORI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE 140
1 La coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del POR FESR [art. 55 (c)] 141
2 La pertinenza e la chiarezza degli indicatori del POR FESR [Art. 55 (e)] 145

2.1	Asse I. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	148
2.2	Asse II. Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	151
2.3	Asse III. Promuovere la competitività delle PMI	152
2.4	Asse IV. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	155
2.5	Asse V. Sviluppo Urbano Sostenibile	157
2.6	Asse VI. Sviluppo turistico delle Aree Interne	159

3 La realistica dei target al 2023 degli indicatori del POR [Art. 55 (G)] 164

3.1	La valutazione del target degli indicatori di realizzazione	165
3.2	La valutazione del target degli indicatori di risultato	166

4	<i>La realistica dei target di metà periodo per il quadro di riferimento della riserva di efficacia [ART 55 (k)]</i>	172
5	<i>L'idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni (j)</i>	173
	<i>PARTE QUARTA: LE LEZIONI APPRESE DAL POR FESR 2007-2013</i>	175
1	<i>Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione</i>	177
2	<i>Promuovere la competitività delle PMI</i>	181
3	<i>Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio</i>	185
4	<i>Sistema di gestione e sorveglianza</i>	193
	<i>Ringraziamenti</i>	197

INTRODUZIONE

La valutazione ex ante discende dall'**Articolo 55 Valutazione ex ante del Regolamento (UE) n. 1303/2013** e fonda il proprio approccio sul documento pubblicato nel gennaio 2013 dalla Commissione Europea "**Guidance document on ex ante evaluation**"¹ (d'ora in avanti "Linee Guida"):

«This guidance is aimed at national and regional authorities responsible for the preparation of cohesion policy programmes for 2014-2020. It also provides advice for the evaluators undertaking the evaluations» (p. 1).

A partire dalle Linee Guida, le attività di valutazione ex ante (Vexa) individuate dall'art. 55 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 vengono raggruppate in quattro componenti:

- **Strategia di programma**, nell'ambito della quale la Vexa si occupa di analizzare:
 - la coerenza interna del programma o delle attività proposte e il rapporto con altri strumenti pertinenti (b);
 - la coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico Comune, l'accordo di partenariato e le raccomandazioni pertinenti specifiche per paese (d);
 - in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi (f);
 - la motivazione della forma di sostegno proposta (h);
 - l'adeguatezza delle risorse umane, dell'organizzazione e della capacità amministrativa per la gestione del programma (i);
 - l'adeguatezza delle forme di coinvolgimento del partenariato e degli stakeholder dei territori interessati (j);
 - le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari (n);
- **Indicatori, monitoraggio e valutazione**, in relazione ai quali la Vexa approfondisce:
 - la pertinenza e la chiarezza degli indicatori del programma proposto (e);
 - se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dei Fondi SIE (g);
 - l'idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni (j);
 - l'idoneità dei target intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (k);
- **Congruenza delle ripartizioni finanziarie**, rispetto alla quale la Vexa focalizza l'attenzione su:
 - la coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma (c);

Le componenti della valutazione ex ante del POR FESR 2014-2020

¹ European Commission (2013), *The Programming Period 2014-2020. Monitoring and evaluation of European Cohesion Policy. Guidance document on ex-ante evaluation*. La prima versione risale a giugno 2012.

- **Contributo alla Strategia Europa 2020**, con riferimento al quale la Vexa esamina:
 - il contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionati, tenendo conto delle esigenze nazionali e regionali, delle potenzialità di sviluppo, nonché dell'esperienza acquisita nell'ambito dei precedenti periodi di programmazione (a);
 - l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione per quanto concerne, in particolare, l'accessibilità per le persone con disabilità (l);
 - l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile (m).

Nello svolgimento della valutazione ex ante, il valutatore si prefigge tre obiettivi prioritari:

1. supportare l'Autorità di Gestione e i soggetti coinvolti nella definizione del POR nel periodo 2014-2020 per **contribuire al miglioramento della qualità dell'elaborazione del POR FESR attraverso la verifica che i suoi obiettivi e le sue finalità generali e specifiche possano essere conseguite**. Questa finalità di rafforzamento istituzionale e di produzione di conoscenza per supportare la costruzione di decisioni più efficaci è sintetizzata nelle parole chiave **CAPACITY BUILDING**;
2. **informare il partenariato istituzionale e sociale, gli stakeholder e i cittadini di quanto pianificato, al fine di garantire la trasparenza del processo di programmazione**. Le parole chiave per comprendere tale obiettivo valutativo è **TRASPARENZA**: la valutazione collabora con l'AdG nell'attività di informazione nei confronti delle parti economiche e sociali, dei cittadini,...;
3. **fornire ai decisori elementi di conoscenza necessari per orientare le scelte** (ad esempio, sulla pertinenza del sistema di indicatori, sull'adeguatezza delle procedure per l'attuazione degli interventi previsti dal Programma), anche a partire dalle buone pratiche individuate nell'ambito del processo di programmazione 2007-2013. In questo caso, la parola chiave è **LEARNING**.

Gli obiettivi prioritari

In tale contesto, il servizio di valutazione ex ante è strutturato tenendo presente²:

I documenti di riferimento

i **Regolamenti che governano il prossimo ciclo di investimenti della politica di coesione europea per il periodo 2014-2020** e che sono stati approvati formalmente dal Consiglio dell'Unione europea³ con particolare riferimento a:

- il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

² In aggiunta, per ciascun Obiettivo Tematico sono considerati specifici documenti settoriali per i quali si rimanda alla lettura del Capitolo 2.

³ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:FULL:IT:PDF>.

- e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;
- il Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il Regolamento (CE) n. 1080/2006;
 - gli **strumenti di guidance** della Commissione:
 - Guidance document on monitoring and evaluation (2014), http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf;
 - Guidance document on ex-ante evaluation (2013), http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf;
 - i **documenti di lavoro** dei Servizi della Commissione:
 - “Position Paper” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020 (d’ora in avanti Position Paper), http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/it_position_paper_it.pdf;
 - Elementi di un Quadro Strategico Comune (d’ora in avanti QSC) 2014 - 2020 per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (d’ora in avanti Fondi per il QCS), http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_it.pdf, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_it.pdf;
 - i **documenti per la programmazione della politica di coesione 2014-2020** prodotti dal Ministero per la Coesione territoriale:
 - Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020 (2012), <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wpcontent/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>;
 - l’Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 trasmesso alla Commissione Europea il 22 aprile 2014 e le successive revisioni e integrazioni, con particolare attenzione alla versione del settembre 2014 che è stata adottata dalla Commissione Europea il 29 ottobre 2014;
 - i **documenti per la programmazione della politica di coesione 2014-2020 elaborati da Regione Lombardia**:
 - Deliberazione N° X / 893 del 8 novembre 2013 “Documento strategico «Indirizzi per la definizione dei Programmi Operativi Regionali 2014-2020 a valere sui Fondi Strutturali – Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e Fondo Sociale Europeo (FSE)”,

<http://www.ue.regione.lombardia.it/shared/ccurl/542/149/DGR%20X%20893%202013%20Indirizzi%20strategici.pdf>;

- Programma Operativo Regionale 2014-2020 Regione Lombardia Obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell’occupazione” cofinanziato con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) (versione approvata dalla Giunta regionale con Deliberazione X/2110 dell’11 luglio 2014 e versione di novembre 2014);
- Rapporto Ambientale preliminare del processo di Valutazione Ambientale Strategica del POR FESR 2014-2020, Rapporto Ambientale, Sintesi non Tecnica e “Valutazione di Incidenza del Programma Operativo Regionale a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020” (Decreto n. 9951 del 28 ottobre 2014) ;
- Rapporto finale dell’attività di supporto all’individuazione e alla scelta degli indicatori in relazione alla definizione dei Programmi Operativi Regionali (POR) della Lombardia per la programmazione comunitaria 2014-2020 prodotto da Eupolis.

In aggiunta, la presente versione del Rapporto di Valutazione *ex ante* considera le Osservazioni sul Programma Operativo Regionale «Lombardia» (CCI 2014IT16RFOP012) formulate dalla Commissione Europea in riferimento all’articolo 29, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.



PARTE PRIMA LA STRATEGIA DEL PROGRAMMA

Presentazione della metodologia adottata

La valutazione della strategia del POR FESR 2014-2020 si concentra sui seguenti commi dell'art. 55 del Regolamento (UE) n. 1303/2013:

- b) la coerenza interna del programma o delle attività proposte e il rapporto con altri strumenti pertinenti;
- d) la coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico Comune, l'Accordo di Partenariato, le Raccomandazioni pertinenti specifiche per paese, il Programma nazionale di riforma;
- e) in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi;
- h) la motivazione della forma di sostegno proposta;
- i) l'adeguatezza delle risorse umane, dell'organizzazione e della capacità amministrativa per la gestione del programma;
- j) l'adeguatezza delle forme di coinvolgimento del partenariato e degli stakeholder dei territori interessati.

In coerenza con i documenti della Commissione Europea:

- **“Guidance document on ex ante evaluation”** che suggerisce di utilizzare un *logical framework* (quadro logico) per chiarire la logica dell'intervento sottesa ad ogni priorità di investimento ed ogni obiettivo tematico in relazione al cambiamento che il POR si prefigge di realizzare;
- **“Evalsed Sourcebook: Method and techniques”** che ricorda come la tecnica del *logical framework* faciliti:
 - la descrizione sintetica e schematica di un programma;
 - la chiara articolazione classificazione degli obiettivi e delle priorità;
 - l'individuazione dei legami causali tra (risultati attesi) azioni, priorità e obiettivi;
 - la verifica del raggiungimento degli obiettivi;

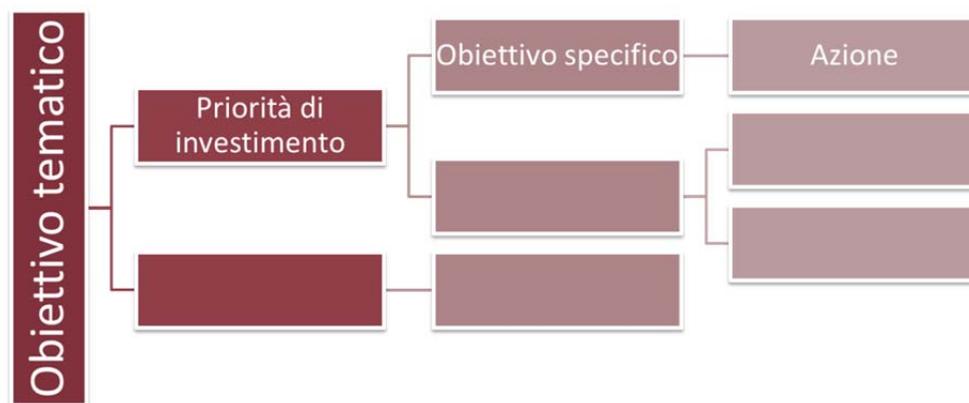
il Valutatore propone di utilizzare il quadro logico “Obiettivi tematici-Priorità di investimento-Obiettivi specifici-Azioni” (rappresentato nella figura seguente), in ragione della sua capacità di strutturare e capire la logica di programmazione, quale strumento di supporto alla valutazione della strategia del Programma, con riferimento ai punti (b) la coerenza interna del programma e il rapporto con altri strumenti pertinenti; (d) la coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico Comune; (i) l'adeguatezza delle risorse umane, dell'organizzazione e della capacità amministrativa per la gestione del programma.

Il *logical framework* **“Obiettivi tematici-Priorità di investimento-Obiettivi specifici-Azioni”** costituisce lo strumento utilizzato per tutta la prima parte del Rapporto per l'analisi della strategia del Programma per valutare:

- la rispondenza della strategia del Programma alle sfide e ai bisogni individuati;

La costruzione del logical framework per la valutazione ex ante della strategia del programma

- la coerenza interna della strategia;
- le relazioni e le complementarità tra le diverse azioni;
- il contributo di ciascuna azione alle priorità di investimento e, a cascata, agli obiettivi tematici;
- in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi;
- l'adeguatezza delle risorse umane, dell'organizzazione e della capacità amministrativa per la gestione del programma.



Il Capitolo 1 e 2, a partire dalla ricostruzione della strategia attraverso il *logical framework*, presentano per il Programma nel complesso (Capitolo 1) e per gli Assi⁴ del POR considerati singolarmente (Capitolo 2):

- la coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del Programma con:
 - il Quadro Strategico Comune;
 - l'Accordo di Partenariato;
 - le Raccomandazioni pertinenti specifiche per paese;
 - il Programma nazionale di riforma [Art. 55 (d)];
- la coerenza interna del Programma [Art. 55 (b-1)];
- il rapporto con gli altri strumenti rilevanti a livello comunitario, nazionale e regionale. A tal fine, per ciascun Asse del POR FESR 2014-2020 la valutazione analizza la pertinenza rispetto ai principali documenti di riferimento a livello comunitario, nazionale e regionale relativi alle priorità e agli ambiti tematici prioritari della strategia Europa 2020 [Art. 55 (b-2)].

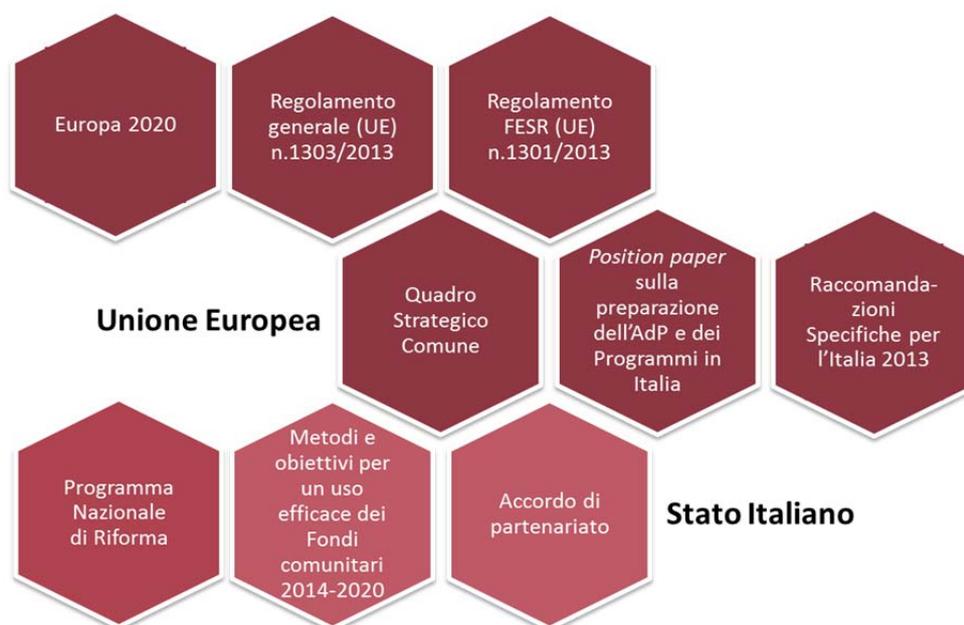
Nello specifico, al fine di evitare duplicazioni tra i contenuti dei Capitolo 1 e 2 si è scelto di approfondire nell'analisi del POR la coerenza con i principali documenti a livello comunitario e nazionale che offrono una visione d'insieme. Mentre il Capitolo 2, che esamina la coerenza con un dettaglio relativo all'Asse,

⁴ Asse prioritario I: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (p.31), Asse prioritario II: Promuovere la competitività delle PMI (p.35), Asse prioritario III: Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio (p.38), Asse prioritario IV: Sviluppo urbano sostenibile (p.42), Asse prioritario V: Sviluppo turistico delle aree interne (p.44).

si limita a richiamare i documenti sovraordinati e focalizza l'attenzione sui documenti "settoriali", a livello comunitario, nazionale e regionale.

1 LA COERENZA DEL POR FESR [ART. 55 (B) (D)]

1.1 La coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del Programma [Art. 55 (d)]



L'analisi di coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del POR FESR 2014-2020 di Regione Lombardia con il QSC, l'Accordo di partenariato, le raccomandazioni pertinenti specifiche per Paese e il Programma Nazionale di Riforma si prefigge di inquadrare la strategia del POR FESR all'interno di un contesto strategico più ampio che considera i principali documenti rappresentati nella figura precedente, ossia – oltre la Strategia Europa 2020 e i Regolamento (UE) n. 1303/2013 e 1301/2013:

- il **Quadro Strategico Comune** (QSC) che, indicando le azioni chiave per ciascun Obiettivo Tematico nell'ambito del FESR (Allegato I: Obiettivi Tematici), rappresenta il documento di riferimento per gli Stati membri e le Regioni per la definizione delle priorità di investimento;
- il **"Position Paper"** dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020 che illustra le sfide specifiche e le priorità di finanziamento per promuovere la crescita nel territorio italiano;
- le **Raccomandazioni Specifiche per l'Italia 2013** e le **Raccomandazioni Specifiche per l'Italia 2014**, che riassumono le principali indicazioni della Commissione Europea rispetto alle linee strategiche da prefiggersi per perseguire gli obiettivi in materia di crescita e occupazione;
- il **Programma Nazionale di Riforma 2013 (PNR)** che, a partire da una sintesi delle principali riforme introdotte in Italia nel periodo di riferimento, presenta una panoramica degli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla strategia Europa 2020;

- l'**Accordo di Partenariato** (AdP), lo strumento di programmazione nazionale dei fondi strutturali e di investimento europei assegnati all'Italia per la programmazione 2014-2020.

La strategia del Programma Operativo Regionale 2014-2020 di Regione Lombardia in relazione all'obiettivo "**Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione**" (da ora POR FESR) è stata definita a partire dalla **strategia Europa 2020** per promuovere la crescita intelligente e sostenibile, dalle disposizioni comuni per i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (d'ora in avanti, fondi SIE⁵) stabilite nel **Regolamento (UE) n. 1303/2013** e dalle disposizioni specifiche del **Regolamento (UE) n. 1301/2013** relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale.

In tale contesto, il POR FESR rispetta le prescrizioni del:

- Regolamento (UE) n. 1303/2013 che stabilisce che i fondi SIE dovrebbero concentrare il sostegno su un **numero limitato di obiettivi tematici (OT)** e, infatti, il Programma sviluppa la propria strategia su sei OT:
 - OT1 – Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
 - OT2 – Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
 - OT3 – Promuovere la competitività delle PMI;
 - OT4 – Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
 - OT6 – Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
 - OT9 – Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
- Regolamento (UE) n. 1301/2013 che prescrive che nelle regioni più sviluppate:
 - almeno **l'80% del totale delle risorse del FESR** venga destinato a due o più dei seguenti obiettivi: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (**OT1**); migliorare l'accesso alle TIC (**OT2**); promuovere la competitività delle PMI (**OT3**); sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori (**OT4**);
 - almeno il **20%** all'**OT4** per ridurre le emissioni di carbonio;
 - almeno il **5%** ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile.

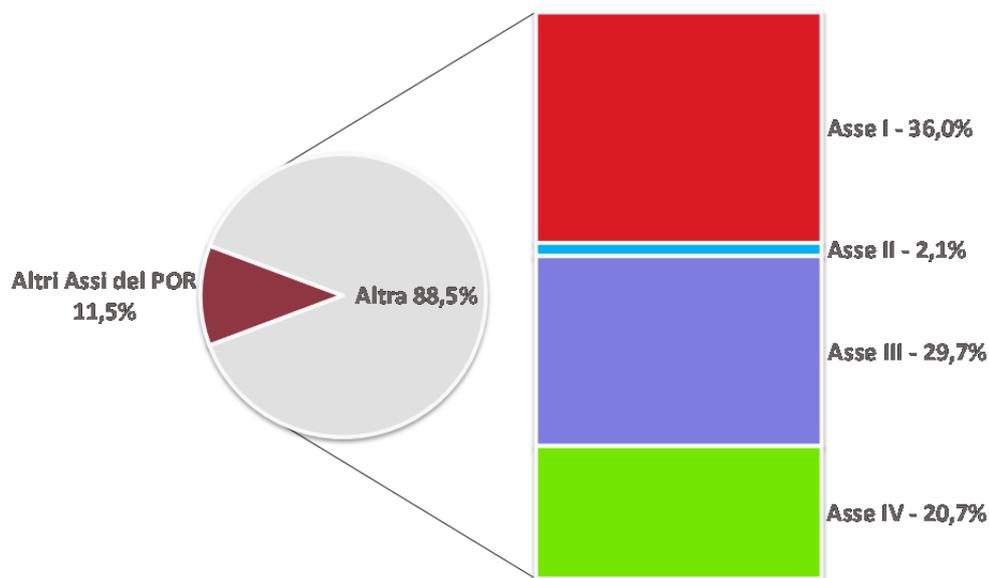
Infatti, come evidenzia la figura seguente, oltre **l'88% del totale delle risorse del FESR** è destinato ai tre obiettivi tematici: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (**OT1**); promuovere la competitività delle PMI (**OT3**); sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbo-

⁵ I Fondi Strutturali e di Investimento Europei (fondi SIE) sono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione, con i Fondi per lo sviluppo rurale, cioè il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e per il settore marittimo e della pesca, in particolare le misure finanziate a norma della gestione concorrente nel Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

nio in tutti i settori (**OT4**). Nello specifico, il **22% del totale delle risorse del FESR** è finalizzato a ridurre le emissioni di carbonio.

Infine, oltre il **6% delle risorse** è dedicato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile.

Figura 1.1 – La distribuzione delle risorse del POR in coerenza con l’Articolo 4 “Concentrazione tematica” del Regolamento (UE) 1301/2013



Fonte: ns. elaborazione sul Piano finanziario del POR FESR.

Per quanto riguarda la coerenza con il **Quadro Strategico Comune** si sottolinea in particolare che:

- **i tre obiettivi specifici (OS) individuati dall’Asse I del POR FESR – I.1.b.1. Incremento dell’attività di innovazione delle imprese, I.1.b.2. Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale e I.1.b.3. Promozione di nuovi mercati per l’innovazione – corrispondono ampiamente alle tre azioni chiave individuate dal QSC come ambito di focalizzazione per l’OT1 del Programma cofinanziato dal FESR:** l’innovazione nelle imprese, il rafforzamento delle capacità degli Stati membri e delle Regioni per l’eccellenza nella R&I e il cambiamento tecnologico, investendo in soluzioni innovative e infrastrutture e attrezzature di ricerca e il rafforzamento delle capacità degli Stati membri e le Regioni per il rapido sfruttamento economico di nuove idee derivanti dalla ricerca e innovazione. Con riferimento ai **principi generali di attuazione** l’Asse I è stato costruito dall’Amministrazione regionale in modo che:
 - **gli investimenti in R&I si collochino nel contesto della Smart Specialisation Strategy** come evidenza il richiamo esplicito alla S3 nella descrizione dell’Obiettivo Specifico I.1.b.2⁶, sia con particolare riferimento all’Azione I.1.b.2.2 - Supporto alla realizzazione di progetti complessi di attività di ricerca e sviluppo su poche aree tematiche di

La coerenza con il Quadro Strategico Comunitario

⁶ «La capacità di aggregazione tra le imprese rappresenta un punto di forza del contesto lombardo ed è promossa da Regione Lombardia sia attraverso policy di sostegno allo sviluppo di cluster tecnologici sia attraverso la promozione di Progetti di ricerca complessi e incentrati su poche aree tematiche definite dal documento strategico regionale sulla *Smart Specialisation*».

- rilievo e all'applicazione di soluzioni tecnologiche funzionali alla realizzazione delle strategie di S3;
- **gli investimenti del POR FESR integrino e siano di reciproco sostegno delle azioni cofinanziate dal programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione 'Horizon 2020'**⁷. Al riguardo si segnala la scelta di attivare l'Azione **I.1.b.2.1** esplicitamente volta a realizzare azioni di sistema per il sostegno alla partecipazione degli attori dei territori a progetti finanziati con altri programmi europei per la ricerca e l'innovazione (come Horizon 2020);
 - **l'obiettivo specifico individuato dall'Asse II del POR FESR** – II.2.a.1. Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda ultralarga ("Digital Agenda" europea) – è in linea con la richiesta di promuovere la diffusione e l'adozione di internet ad alta velocità come strumento chiave per riuscire a realizzare una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva;
 - **i cinque obiettivi specifici individuati dall'Asse III del POR FESR** – III.3.a.1. Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese, III.3.b.1. Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi, III.3.b.2. Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali, III.3.c.1. Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo e III.3.d.1. Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura – **rispondono innanzitutto alla richiesta che le risorse del FESR prevedano una "Una corsia preferenziale per la piccola impresa"** così come previsto dallo "Small Business Act" (SBA) per l'Europa [COM(2008) 394] che si prefigge di creare condizioni favorevoli alla crescita e alla competitività sostenibili delle piccole e medie imprese (PMI) europee. Tutte le undici azioni previste dall'Asse III del Programma, infatti, hanno come *target group* il sistema imprenditoriale delle PMI. Nello specifico l'OS:
 - III.3.a.1. Nascita e consolidamento delle MPMI risponde alla sollecitazione di offrire un supporto alle start-up o al trasferimento di impresa e allo **sviluppo delle piccole e medie imprese nei settori emergenti legati alle sfide europee e regionali**, quali le industrie creative e culturali, nuove forme di turismo, e servizi innovativi. Con specifico riferimento al settore culturale si richiama anche l'OS III.3.b.2. Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali;
 - III.3.c.1. Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo prevede esplicitamente la **valorizzazione dell'integrazione con il POR FSE**;
 - III.3.d.1. Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese sostiene gli investimenti in materia di imprenditorialità, con particolare riferimento al **capitale di start-up, le garanzie, prestiti e seed capital attraverso strumenti finanziari**;

⁷ Ad esempio, l'Azione I.1.b.1.2 stabilisce che «potranno essere previste agevolazioni per quelle imprese pur in presenza di una valutazione positiva di un progetto presentato a valere sullo strumento per le PMI previsto nell'ambito di Horizon 2020, non otterranno l'agevolazione per mancanza di fondi».

- **i due obiettivi specifici individuati dall'Asse IV del POR FESR** – IV.4.c.1. Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili e IV.4.e.1 - Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane – si rifanno principalmente a due azioni chiave previste dall'Allegato I: gli investimenti per il risparmio energetico degli edifici pubblici, con riferimento all'uso di *Energy Performance Contracting*, e ad interventi finalizzati a sostenere i sistemi di illuminazione pubblica e reti intelligenti.

Il “**Position Paper**” (PP) individua tra le principali sfide che l'Italia si trova ad affrontare per gli obiettivi di **rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (OT1)** e di **promuovere la competitività delle PMI (OT3)** la scarsa interazione tra il sistema di produzione e i centri di ricerca e la bassa propensione tra le imprese a collaborare su progetti di trasferimento delle conoscenze e partenariati pubblico-privato (PPP). Le indicazioni fornite dai Servizi della Commissione per definire le priorità di finanziamento per promuovere la crescita riguardano innanzitutto la necessità di **prevedere misure per l'attuazione efficace dello *Small Business Act*** che si prefigge di costruire un contesto economico e sociale favorevole allo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese e attivarsi affinché le azioni siano realizzate **in linea con il quadro strategico d'innovazione per la specializzazione intelligente**. Entrambe le indicazioni sono soddisfatte dal POR FESR che prevede:

La coerenza con il Position Paper

- **un'ottica privilegiata per le PMI contemplando azioni di accompagnamento specifiche**. Si pensi, a titolo esemplificativo, al manager di rete per l'internazionalizzazione per supportare le PMI nella realizzazione di programmi di internazionalizzazione, presentati da cluster, filiere produttive, reti d'impresa e altre forme di aggregazione tra PMI, figure entrambe previste dall'OS III.3.b.1. Ovvero gli interventi di accompagnamento, consulenza e supporto agli investimenti per le nuove imprese in relazione all'OS III.3.a.1.;
- **un riferimento continuo alla *Smart Specialisation Strategy*** nell'ambito dei principi guida di OT1 per l'implementazione della strategia del POR, che varrebbe la pena valorizzare anche per i principi guida di OT3.

In aggiunta, le indicazioni fornite dai Servizi della Commissione per definire le priorità di finanziamento per promuovere la crescita sottolineano l'esigenza di:

- finanziare progetti di cooperazione sistemici e di medio-lungo termine, unitamente ad attività integrate da parte di università, centri di ricerca e imprese e parchi tecnologici, distretti hi-tech e centri di competenza sulla base di risultati misurabili cui risponde l'OS I.1.b.2 - Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale e incremento della collaborazione tra imprese e strutture di ricerca e il loro potenziamento;
- sostenere e promuovere la politica dei cluster e la qualità delle reti d'impresa per concentrarsi su servizi di alta qualità, anche offrendo un pacchetto completo di servizi richiesti dalle aziende innovative tra cui il supporto alla commercializzazione, servizi tecnici, contabili, fiscali, di consulenza) al quale si confà l'OS dall'OS I.1.b.1 - Incremento dell'attività di innovazione delle imprese;

- potenziare gli investimenti privati in R&I attraverso il sostegno tecnologico e la ricerca applicata che viene soddisfatto dall'OS I.1.b.1 - Incremento dell'attività di innovazione delle imprese;
- incentivare lo start-up e la crescita dimensionale delle PMI cui corrisponde innanzitutto l'OS III.3.a.1. Nascita e consolidamento delle MPMI;
- accordare una specifica priorità all'accessibilità, da parte di microimprese e PMI, ai servizi avanzati alle imprese, poiché attualmente la dimensione e la capacità finanziaria spesso non consentono loro di accedere a tali servizi cui pare essere adeguato l'OS I.1.b.3. Promozione di nuovi mercati per l'innovazione attraverso il sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese;
- supportare strumenti finanziari che possano incentivare gli investimenti privati e quindi moltiplicarne gli effetti in termini di finanza pubblica, cui si rifà il POR nel prevedere fondi rotativi per l'attuazione degli interventi, già sperimentati nel periodo di programmazione 2007-2013;
- incentivare la diffusione di nuovi strumenti finanziari attraverso un più ampio accesso a *peer-to-peer lending*, *private equity* e *venture capital* cui si connette l'Azione III.3.d.1.3 – Contributo allo sviluppo del mercato dei fondi di capitale di rischio per lo start up d'impresa nelle fasi *pre-seed*, *seed* e *early stage*.

Infine, si ritiene di interesse richiamare due indicazioni del PP che richiede che:

- le Regioni incoraggino gli investimenti privati e, pertanto, esplorino la possibilità di favorire il risparmio energetico, attraverso meccanismi di mercato (obblighi di risparmio energetico, società di servizi energetici, contratti di rendimento energetico, ecc.) prima di erogare finanziamenti pubblici. In tale ottica, il POR FESR sta valutando di attivare le azioni previste nell'OS IV.4.c.1 attraverso la valorizzazione delle ESCo e dei contratti di rendimento energetico;
- per ridurre le emissioni e l'assorbimento di carbonio in coerenza con il concetto di mobilità urbana integrata, sostenibile e accessibile nelle città, nelle città-regioni e nelle aree metropolitane si sperimentino progetti che agevolino l'uso dei trasporti pubblici e della bicicletta, così come prevede il Programma in relazione all'OS IV.4.e.1 - Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane.

Le **Raccomandazioni Specifiche per l'Italia 2013**, che riassumono le principali indicazioni della Commissione Europea rispetto alle linee strategiche da prefiggersi per perseguire gli obiettivi in materia di crescita e occupazione, richiamano l'importanza di "promuovere maggiormente lo sviluppo dei mercati dei capitali al fine di diversificare e migliorare l'accesso delle imprese ai finanziamenti, soprattutto sotto forma di partecipazione al capitale, e promuoverne peraltro la capacità d'innovazione e la crescita" (3). Ed è esattamente in tale ottica che si indirizza l'OS III.3.d.1 - Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e, in particolare, le Azioni III.3.d.1.1, III.3.d.1.2 e III.3.d.1.3.

Il **Programma Nazionale di Riforma 2013 (PNR)**, a partire da una sintesi delle principali riforme introdotte in Italia nel periodo di riferimento, presenta una panoramica degli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi

La coerenza con le Raccomandazioni Specifiche per l'Italia

La coerenza con il Programma Nazionale di Riforma

nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla strategia Europa 2020.

In tale ottica, gli obiettivi specifici del POR FESR appaiono coerenti con il PNR che sviluppa un insieme di strumenti sinergici all'attuazione delle azioni del Programma, nell'ottica che l'apporto privato alla spesa in ricerca e innovazione sia un volano di crescita da sostenere con opportuni strumenti incentivanti. Con particolare riferimento a:

- OS I.1.b.1. si distinguono il Fondo per il finanziamento della ricerca in impresa;
- OS III.3.a.1. si segnala il Decreto "Crescita 2.0" che introduce un quadro di riferimento organico per favorire la nascita e la crescita di nuove imprese innovative;
- OS III.3.b.1. si prevede la riorganizzazione dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane e il Piano nazionale dell'Export 2013-2015;
- OS III.3.d.1. si ricorda che il PNR ha previsto incentivi fiscali per chi investe in fondi di *venture capital*.

Infine, si sottolinea la coerenza con l'**Accordo di Partenariato (AdP)** rispetto al quale il POR FESR presenta una puntuale corrispondenza tra obiettivi specifici del POR FESR e Risultati Attesi (RA) dell'AdP e le azioni previste.

La coerenza con l'Accordo di Partenariato

Per completezza di informazione, si evidenzia che la strategia del POR FESR, oltre ad essere coerente con i documenti sovraordinati a livello comunitario e nazionale si è ulteriormente precisata in base al **Programma Regionale di Sviluppo (PRS)** della X Legislatura⁸ e al documento strategico "**Indirizzi per la definizione dei programmi operativi regionali 2014-2020 a valere sui fondi strutturali**".

1.2 La coerenza interna del Programma [Art. 55 (b-1)]

Il presente paragrafo intende fornire la chiave di lettura dell'impianto strategico del POR, attraverso la sua ricostruzione mediante il *logical framework* "**Obiettivi tematici-Priorità di investimento-Obiettivi specifici-Azioni**" che consente di rappresentare graficamente la struttura del POR e il contributo di ciascuna azione alle priorità di investimento e, a cascata, agli obiettivi tematici (OT). Il *logical framework* viene proposto sia per l'intero Programma, sia a livello di Asse nel Capitolo 2 del Rapporto. Per consentire di cogliere con immediatezza il contributo di un OT alla strategia complessiva del POR, si è scelto di associare un colore specifico a ciascun OT. Nello specifico:

	OT1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
	OT2. Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime
	OT3. Promuovere la competitività delle PMI
	OT4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio
	OT6. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse
	OT9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione

⁸ Approvato con D.C.R. X/78 del 9 luglio 2013.

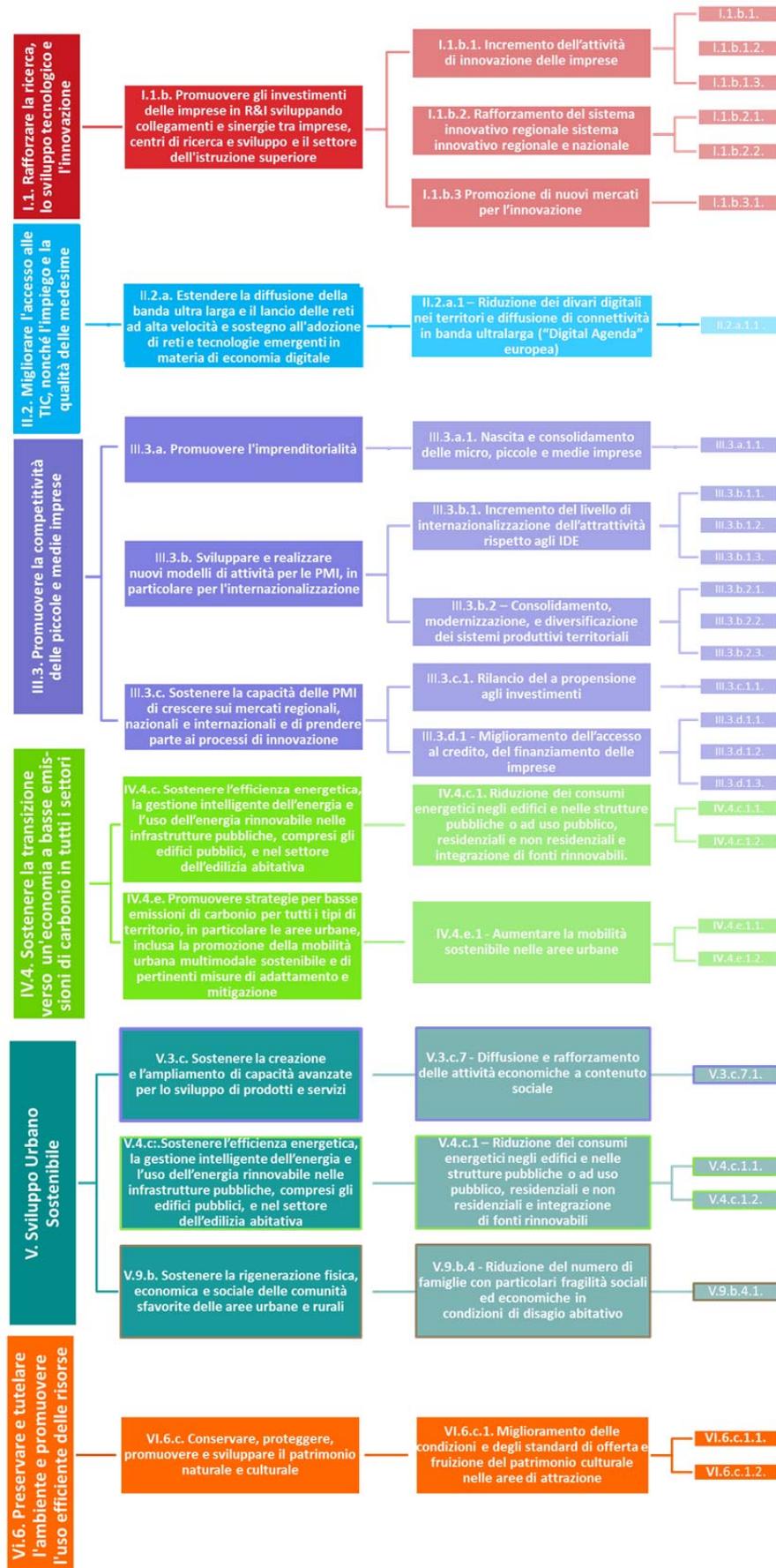
Il POR FESR 2014-2020 di Regione Lombardia si compone di cinque Assi (più l'Asse dedicato all'Assistenza Tecnica). In particolare:

- quattro Assi presentano una corrispondenza univoca con gli Obiettivi Tematici (OT) individuati dall'Articolo 9 del Regolamento (UE) 1303/2013:
 - l'Asse I - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione Ricerca e innovazione corrisponde all'OT1;
 - l'Asse II – Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
 - l'Asse III - Promuovere la competitività delle PMI all'OT3;
 - l'Asse IV - Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio all'OT4;
 - l'Asse VI - Sviluppo turistico delle Aree Interne all'OT6;
- l'Asse V - Sviluppo urbano sostenibile attiva invece tre obiettivi tematici:
 - OT3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese;
 - OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
 - OT9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione.

Per ciascun OT vengono individuate dell'Articolo 5 del Regolamento (UE) 1301/2013 specifiche priorità di investimento che, a loro volta, vengono declinate in obiettivi specifici – i risultati attesi che ci si prefigge di conseguire con il perseguimento dell'obiettivo specifico – che vengono poi declinati in una o più azioni. Rimandando alla lettura del Capitolo 2 e all'analisi della coerenza interna di ciascun Asse per la disamina puntuale della strategia in questa sede si ritiene di interesse rilevare che:

- il POR persegue sei obiettivi tematici – OT1, OT2, OT3, OT4, OT6 e OT9 – che attivano dieci priorità di investimento. Si tratta, quindi, di una strategia complessa che risponde ai diversi fabbisogni e alle sfide del territorio;
- la priorità di investimento "4.c. Sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa" è l'unica che viene sviluppata sia nell'Asse IV sia nell'Asse V con riferimento all'area metropolitana milanese.

Figura 1.2 – Il logical framework del Programma



Per analizzare nel dettaglio la relazione esistente tra gli obiettivi specifici dei diversi Assi si ritiene di interesse presentare una matrice che consenta di individuarne con immediatezza la complementarità e potenziali sinergie (Figura 1.3, p. 20).

Nello specifico le icone rappresentano:



Una forte azione sinergica tra gli obiettivi specifici, già esplicita dal documento di POR



Un'azione sinergica potenziale tra gli obiettivi specifici, che meriterebbe di essere valorizzata nella fase di implementazione



Nessuna sinergia tra gli obiettivi specifici (e potenzialmente un contrasto)

Oltre all'ovvia sinergia delle Azioni dello stesso Asse nel concorrere al perseguimento degli Obiettivi Specifici e delle priorità di investimento identificate, si segnala in particolare che:

- gli obiettivi specifici **I.1.b.1.** e **I.1.b.2.** agiscono in modo sinergico per **incentivare il networking tra imprese e tra imprese e sistema della ricerca pubblica e privata**, al fine di garantire il raggiungimento di un livello di "massa critica" tale da permettere investimenti significativi in R&I;
- l'**Azione I.1.b.1.3.** che riguarderà anche il sostegno a specifici progetti volti a **soddisfare la crescente domanda pubblica in materia di innovazione legata alle Smart cities e communities** è complementare agli interventi previsti dall'**Asse urbano** in generale e l'**Azione IV.3.c.1** in particolare;
- per la **creazione di nuove imprese (III.3.a.1.1)** il POR si prefigge di **potenziare il ricorso al mercato dei capitali**, definendo e attuando strumenti finanziari che prevedano, per esempio, il coinvolgimento di operatori di capitale di rischio (Business Angel, Venture Capital, Private Equity) (**II.3.d.1.1**);
- l'**Azione I.1.b.2.1** si prefigge di **animare e sviluppare un ambiente di Open Innovation che favorisca la libera circolazione di idee e di know how**, alimentando in particolare un ambiente favorevole allo sviluppo delle *emerging industries* cui si rivolgono, in modo sinergico, anche gli interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanza (**III.3.a.1.1**);
- gli interventi di rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo (**III.3.c.1.**) in sinergia con l'obiettivo specifico **III.3.d.1.** intendono **contrastare uno degli effetti più evidenti della crisi economica e del credit crunch** che hanno causato la generale contrazione degli investimenti da parte delle imprese;
- l'**Azione V.3.c.1** di sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici contribuisce con gli interventi dall'**Asse III**, al rafforzamento delle PMI;
- le Azioni **IV.4.c.1.1.** e **V.4.c.1.1.** di promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche e le Azioni **IV.4.c.1.2.** e **V.4.c.1.2.** finalizzate all'adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica, promuovendo installazioni di sistemi automatici di regolazione (sen-

sori di luminosità, sistemi di telecontrollo e di telegestione energetica della rete) concorrono al **perseguimento degli obiettivi di riduzione dei consumi energetici della pubblica amministrazione**;

- l’Azione **V.4.c.1.1.** di promozione dell’eco-efficienza e alla riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche è complementare e sinergica alla strategia di sviluppo urbano sostenibile promossa dall’Asse V del Programma e, in particolare, all’Azione **V.9.b.1.** relativa agli interventi di ristrutturazione di singoli edifici o interi quartieri ai fini del **miglioramento della classe energetica delle strutture pubbliche**. Al miglioramento della qualità della vita dei quartieri individuati come ambito privilegiato di intervento dell’Asse V contribuisce anche l’Azione **V.4.c.1.2.** con l’adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica e, in particolare attraverso la promozione di installazioni di sistemi automatici di regolazione (sensori di luminosità, sistemi di telecontrollo e di telegestione energetica della rete) che, oltre a ridurre il consumo energetico, possono contribuire a **favorire il senso di sicurezza dell’utenza tipica dell’edilizia residenziale pubblica** ossia soggetti deboli e svantaggiati che assommano al disagio abitativo la necessità di servizi di cura, accompagnamento o inclusione sociale, quali donne vittime di violenza, minori, disabili, persone separate, etc...;
- l’Asse VI si prefigge di promuovere i sistemi turistici integrati ricercando modelli innovativi di relazione tra attori del settore. Le azioni identificate **per il miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione (VI.6.c.1.)** sono complementari a quelle finanziabili nell’ambito dell’Asse III, in particolare le **Azioni III.3.b.2.1.** Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, **III.3.b.2.2.** Sostegno ai processi di aggregazione e integrazione tra imprese (reti di imprese) nella costituzione di un prodotto integrato nelle destinazioni turistiche e **III.3.b.2.3.** Sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche, attraverso interventi di qualificazione dell’offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa.

1.3 Il rapporto del POR FESR con gli altri programmi finanziati dai Fondi SIE sul territorio di Regione Lombardia [Art. 55 (b-2)]

Se l'analisi della coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico Comune, l'Accordo di Partenariato e le raccomandazioni pertinenti specifiche per paese (cfr. § 1.1) e l'analisi della coerenza interna del programma (cfr. § 1.2) hanno focalizzato l'attenzione sull'impianto strategico del POR FESR, in continuità con i principali documenti di riferimento comunitari e nazionali e in modo sinergico rispetto ai diversi Assi del programma, il presente paragrafo si concentra sulla **verifica della coerenza esterna del POR FESR con gli altri programmi finanziati dai fondi SIE.**



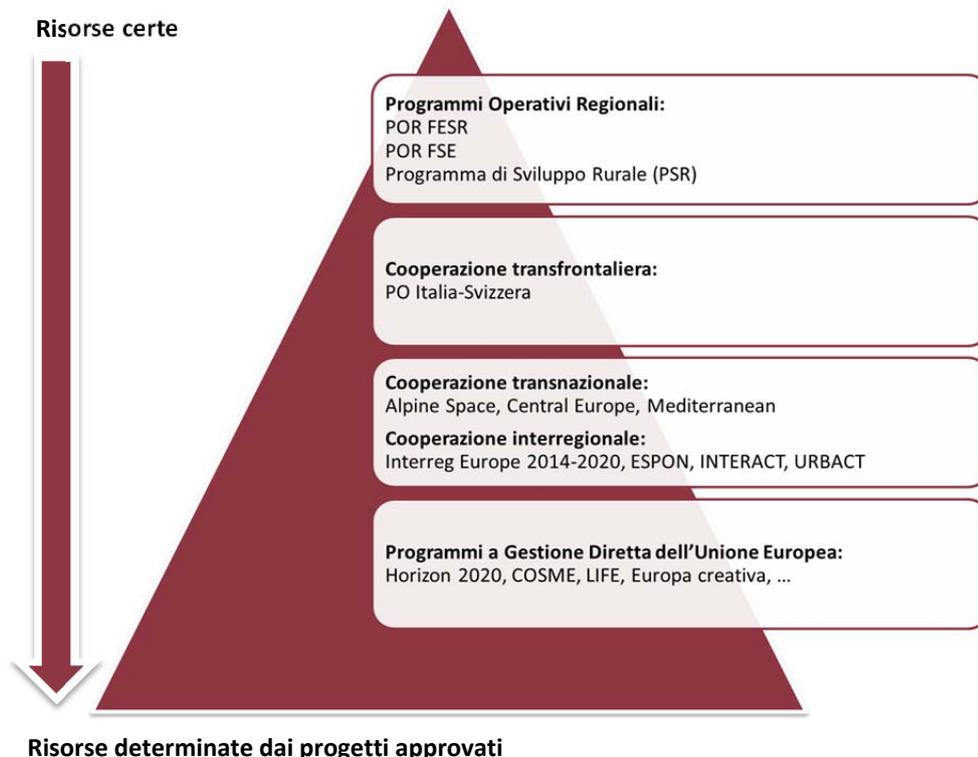
Nell'ambito della politica di coesione dell'Unione Europea (UE), i fondi SIE finanziano differenti tipologie di programmi pluriennali in linea con gli obiettivi e le priorità di Europa 2020 che agiscono sul territorio lombardo, nell'ambito dei quali a Regione Lombardia sono assegnati ruoli diversi:

- **Programmi Operativi Regionali** gestiti direttamente da Regione Lombardia;
- **Programmi di Cooperazione Territoriale Europea (CTE)** che si possono suddividere in:
 - Programmi di cooperazione transfrontaliera per i quali Regione Lombardia è corresponsabile in partenariato con altre Amministrazioni;
 - Programmi di cooperazione transnazionale nell'ambito dei quali Regione Lombardia rientra nello Spazio di riferimento su cui interviene il programma;
 - Programmi di cooperazione interregionale che coinvolgono l'intero territorio dell'Unione europea al fine di valorizzare l'interazione tra regioni, anche molto distanti tra loro;
- **Programmi a Gestione Diretta dell'Unione Europea** per i quali i soggetti pubblici e privati degli Stati Membri possono presentare proposte progettuali a valere sui *call for proposal*.

Per quanto riguarda le risorse disponibili per il territorio lombardo sui diversi programmi, la dotazione complessiva e la certezza di poter disporre di tali finanziamenti sono correlate alla tipologia di programma. Infatti, come evidenzia la Figura 1.4, i POR e il PSR rappresentano per Regione Lombardia una fonte di risorse significative e garantite, mentre le risorse dedicate ai territori di riferimento dei Programmi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale, sebbene siano comunque riservate ad un'area di cooperazione definita, sono meno ingenti e possono essere effettivamente utilizzate solamente a fronte dell'approvazione del progetto. Ancor meno certi e rilevanti, i finanziamenti dedicati ai Programmi di cooperazione interregionale e ai Programmi a Gestio-

ne Diretta dell'Unione Europea che coinvolgono l'intero territorio dell'Unione europea.

Figura 1.4 – Il quadro di riferimento della politica di coesione europea per il periodo 2014-2020 per Regione Lombardia



In tale contesto, appare opportuno verificare la **coerenza esterna del POR FESR con gli altri programmi finanziati dai fondi SIE gestiti direttamente da Regione Lombardia**, in quanto solo su tali programmi Regione Lombardia è intervenuta e può ancora, eventualmente, incidere.

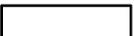
Pertanto, la valutazione considera l'influenza degli altri programmi che, sulla carta, potrebbero avere maggiori sinergie con il POR FESR, ossia:

- il Programma di Sviluppo Rurale (PSR);
- il Programma Operativo FSE.

Nello specifico, l'analisi è volta a verificare se, oltre alla congruità tra i diversi strumenti, vi sia sinergia tra la strategia prevista dal POR FESR e gli altri strumenti di programmazione dei fondi SIE previsti nel territorio lombardo. In altri termini, la valutazione è volta ad indagare se il PSR e il POR FSE prevedono interventi che potrebbero essere complementari o integrati alle azioni previste dal POR FESR, determinando esternalità positive e situazioni di reciproco vantaggio.

Al fine di identificare con maggiore immediatezza la presenza di possibili effetti sinergici, il Valutatore utilizza come strumento di supporto all'analisi la matrice di coerenza esterna, una matrice di confronto diretto tra le priorità di investimento e gli obiettivi specifici dei PO (cfr. Figura 1.5 – La matrice di coerenza esterna tra il POR FESR e il PSR e Figura 1.6 – La matrice di coerenza esterna tra il POR FESR e il POR FSE), che consente di **evidenziare le relazioni che intercorrono tra i diversi programmi**.

Nello specifico le relazioni sono rappresentate come segue:

	=	Relazione positiva: gli obiettivi del POR FESR sono coerenti / concorrono esplicitamente all'attuazione degli obiettivi del POR FSE/PSR (e viceversa).
	=	Relazione potenzialmente positiva: gli obiettivi del POR FESR sono coerenti / concorrono all'attuazione degli obiettivi del POR FSE/PSR, anche in modo indiretto (e viceversa).
	=	Relazione nulla: non vi è una significativa correlazione fra gli obiettivi del POR e gli obiettivi del PSR. La realizzazione degli uni non pregiudica, né concorre, alla realizzazione degli altri.
	=	Potenziale interferenza: la realizzazione del POR FSE/PSR può potenzialmente interferire anche in maniera negativa con la realizzazione del POR FESR (e viceversa). Tipicamente, può dipendere dalle modalità di realizzazione degli interventi previsti (scelte progettuali di dettaglio, inserimento di misure di mitigazione/compensazione). La differente gradazione indica un diverso livello di presidio necessario per garantire la fase di implementazione.
		

1.3.1 Il rapporto tra il POR FESR 2014-2020 e il PSR 2014-2020

Dall'analisi della matrice di coerenza tra il POR FESR 2014-2020 e il PSR 2014-2020 rappresentata nella Figura 1.5 è possibile esprimere una coerenza complessiva delle priorità di investimento e degli obiettivi specifici del POR FESR con quelli del PSR.

Innanzitutto, si evidenzia che **nessuna delle azioni che verranno attivate dai due programmi rappresenta un ambito di potenziale interferenza negativa**. Sebbene l'implementazione della strategia del POR FESR e del PSR dipenda dalle modalità attuative previste, in questa fase si rileva come la realizzazione del POR FESR potenzialmente non interferisca in maniera negativa con la realizzazione del PSR (e viceversa).

Inoltre, **sebbene i due programmi agiscano in differenti settori di intervento** (industria, servizi, energia per il POR FESR; agricolo ed agroalimentare per il PSR) **si evidenziano numerose sinergie**. In primo luogo, i temi della promozione dell'innovazione e del trasferimento di tecnologie e del sostegno alla competitività delle imprese/aziende agricole trovano ampio spazio in entrambi i programmi. In particolare, appare opportuno sottolineare come il finanziamento di progetti di ricerca industriale e di attività non preponderanti di sviluppo sperimentale nei settori dell'Agroalimentare e delle Biotecnologie alimentari potrebbero rappresentare un ambito in cui la relazione tra i due programmi è particolarmente positiva in quanto gli investimenti in materia di ricerca del POR FESR concorrono direttamente all'attuazione degli obiettivi del PSR⁹.

Un altro ambito di interesse affrontato da entrambi i Programmi riguarda la valorizzazione del territorio per il turismo. Se il PSR prevede modalità di diversificazione del reddito agricolo ed integrazione delle attività agricole per lo sviluppo delle zone rurali, il POR FESR sostiene i processi di aggregazione e integrazione tra imprese e l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche,

⁹ D'altronde, già nel periodo di programmazione 2007-2013, l'Accordo di Programma in materia di Ricerca tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Regione Lombardia sottoscritto in data 20 Dicembre 2010" (DGR n. 1134 del 23 dicembre 2010) finanziato anche con risorse del POR FESR è intervenuto nel settore dell'Agroalimentare e il bando del POR FESR per interventi di ricerca industriale e sviluppo sperimentale nelle aree tematiche prioritarie (ATP) ha definito come tale l'area delle Biotecnologie alimentari.

creative e dello spettacolo per valorizzare le destinazioni turistiche. In aggiunta, con particolare riferimento all'Asse V del POR, gli interventi per il miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione sono sinergici all'obiettivo di favorire le condizioni di crescita e sviluppo nelle aree rurali della Regione.

Entrambi i programmi, inoltre, **concorrono positivamente al conseguimento dei traguardi 20/20/20¹⁰** in materia di cambiamenti climatici e sostenibilità energetica. In particolare, il POR FESR tende principalmente a ridurre i consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche, anche attraverso l'integrazione di fonti rinnovabili, mentre il PSR indirizza le proprie risorse ad aumentare l'uso efficiente di energia nelle aziende agricole e agroindustriali e la produzione e l'utilizzo delle energie rinnovabili.

Parimenti **ambidue i programmi agiscono per favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio**, sebbene operino con azioni complementari e in contesti diversi: nelle aree urbane il POR FESR mira a sviluppare le infrastrutture necessarie all'utilizzo del mezzo a basso impatto ambientale anche attraverso iniziative di *charging hub*; nelle aree rurali il PSR sostiene i processi produttivi e le pratiche agricole che riducono le emissioni in atmosfera di ammoniaca e gas serra e gli investimenti e le pratiche agricole che favoriscono la conservazione del carbonio.

1.3.2 Il rapporto tra il POR FESR 2014-2020 e il POR FSE 2014-2020

Dall'analisi della matrice di coerenza tra il POR FESR 2014-2020 e il POR FSE 2014-2020 rappresentata nella Figura 1.6 è possibile esprimere una coerenza complessiva delle priorità di investimento e degli obiettivi specifici del POR FESR con quelli del POR FSE.

Innanzitutto si segnala come **i percorsi di sostegno (servizi di accompagnamento e/o incentivi) alla creazione d'impresa** (ivi compreso il trasferimento d'azienda) **previsti nell'ambito dell'OS 8.1 del POR FSE** rappresentino un valore aggiunto rispetto agli interventi di supporto alla nascita di nuove imprese previsti nell'ambito dell'**OS III.3.a.1. del POR FESR**.

In generale, comunque, **gli interventi dell'Asse I del POR FSE finalizzati a favorire l'inserimento e il reinserimento sul mercato del lavoro**, con particolare riferimento ai settori più rilevanti per l'economia regionale (e al target giovani) **presentano delle aree di complementarità potenziali con l'obiettivo di rafforzamento produttivo e di miglioramento della competitività prefissato dall'Asse II del POR FSE**.

Ad esempio, le azioni di rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo (**OS III.3.c.1.**) potranno essere supportate da interventi di formazione del capitale umano funzionali alla completa realizzazione dei Piani di sviluppo aziendale previsti per il conseguimento dei risultati attesi. Analogamente, nell'ambito dello sviluppo di nuovi modelli di attività delle imprese con riferimento alla filiera culturale/turistica/commerciale (**OS III.3.b.2.**) potrà essere dedicata particolare attenzione alla qualificazione del sistema dell'offerta, anche attraverso la valorizzazione del capitale umano (formazione professionale e continua).

¹⁰ Riduzione delle emissioni di gas serra del 20% rispetto al 1990, incremento del 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili e aumento del 20% dell'efficienza energetica.

Si evidenziano inoltre **delle aree di sinergia tra le azioni previste dall'Asse I del POR FESR e l'Asse III. Istruzione e formazione del POR FSE** che supporta il sistema produttivo regionale nell'offrire alta formazione per il personale a elevata qualificazione in possesso delle competenze richieste dalle imprese, con particolare riferimento all'**Azione 10.5.12**. Azioni per il rafforzamento dei percorsi di istruzione universitaria o equivalente post-lauream, volte a promuovere il raccordo tra istruzione terziaria, il sistema produttivo, gli istituti di ricerca, con particolare riferimento ai dottorati in collaborazione con le imprese e/o enti di ricerca in ambiti scientifici coerenti con le linee strategiche del PNR e della *Smart specialisation* regionale.

Un ambito privilegiato dell'Asse I del POR FESR rispetto al quale potranno essere sviluppate sinergie con l'Asse III del POR FSE attiene l'**Azione 1.1.b.1.1**, nell'ambito della quale il POR FSE potrà finanziare l'acquisizione di competenze digitali a supporto dell'innovazione dei modelli di business delle MPMI.

Sempre con riferimento all'Asse III del POR FSE Regione Lombardia ha adottato un approccio volto a massimizzare le opportunità di integrazione con le politiche sostenute a valere sul POR FESR che si manifestano anche in relazione all'Asse III del POR FESR in quanto le azioni di aggiornamento delle competenze rivolte a tutta la forza lavoro compresi i lavoratori dipendenti a termine, i lavoratori autonomi, i titolari di microimprese, i soci di cooperativa, anche attraverso metodologie innovative e in coerenza con le direttrici di sviluppo economico dei territori (**Azione 10.4.2**) offrire una formazione qualificata a installatori di sistemi a biomassa, di pompe di calore, di sistemi geo-termici poco profondi e di solare fotovoltaico e di solare termico, professionisti e imprese operanti nel campo della progettazione e realizzazione di interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente e professionisti incaricati delle diagnosi energetiche su edifici esistenti e del rilascio dei relativi attestati (**Azione IV.4.c.1.1** e **Azione V.4.c.1.1**).

Inoltre, il supporto del POR FSE allo Sviluppo Urbano Sostenibile, declinato nell'**Asse V del POR FESR**, è in generale garantito dalle Azioni afferenti alle Aree Urbane inserite nell'Asse relativo all'Obiettivo Tematico per l'Inclusione Sociale e, in particolare per l'OS 9.4. Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizione di disagio abitativo e l'**Azione 9.4.3**. Misure a sostegno dei costi dell'abitare (fuel-poverty, morosità incolpevole). Si precisa fin d'ora che il rapporto tra FSE e FESR, che verrà valorizzato nelle progettualità che saranno finanziate, è costruito per garantire trasversalità ed integrazione ai progetti di sviluppo urbano.

Infine, gli **interventi di miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione (OS 11.3) del POR FSE**, in particolare i progetti di Open Government favoriscono la trasparenza, collaborazione e partecipazione dei target group e dei beneficiari del POR FESR e, in quanto tale, sviluppano una sinergia con tutte le azioni del Programma.

RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE

		Asse I			Asse II	Asse III					Asse IV		Asse V			Asse VI
		I.1.b.1	I.1.b.2	I.1.b.3	II.2.a.1.	III.3.a.1	III.3.b.1	III.3.b.2	III.3.c.1	III.3.d.1	IV.4.c.1	IV.4.e.1	V.3.c.1	V.4.c.1	V.9.b.1	VI.6.c.1.
Priorità 5. Uso efficiente delle risorse	Aumentare l'efficienza del sistema irriguo lombardo															
	Aumentare l'uso efficiente di energia nelle aziende agricole e agroindustriali															
	Aumentare la produzione e l'utilizzo delle energie rinnovabili															
	Sostenere i processi produttivi e le pratiche agricole che riducono le emissioni in atmosfera di ammoniaca e gas serra															
	Sostenere investimenti e pratiche agricole che favoriscono la conservazione del carbonio															
	Valorizzare le superfici a bosco produttive nelle aree di pianura															
Priorità 6. Inclusione sociale e sviluppo economico	Favorire le condizioni di crescita e sviluppo nelle aree rurali della regione															

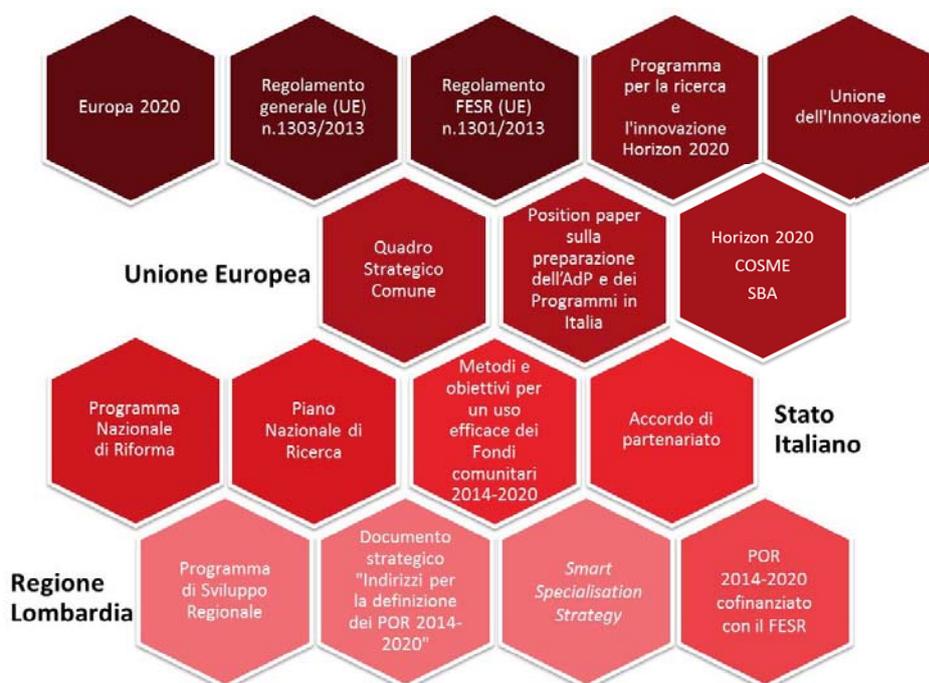
Figura 1.6 – La matrice di coerenza esterna tra il POR FESR e il POR FSE

		Asse I			Asse II	Asse III				Asse IV		Asse V			Asse VI
		I.1.b.1	I.1.b.2	I.1.b.3	II.2.a.1.	III.3.a.1	III.3.b.1	III.3.b.2	III.3.c.1	III.3.d.1	IV.4.c.1	IV.4.e.1	V.3.c.1	V.4.c.1	V.9.b.1
Asse I	8.1 - Aumentare l'occupazione dei giovani.														
	8.5 - Ridurre il numero dei disoccupati di lunga durata e sostenere adeguatamente le persone a rischio di disoccupazione di lunga durata.														
	8.6 - Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi														
Asse II	9.2 - Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva, delle persone maggiormente vulnerabili														
	9.5 - Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti														
	9.3 - Aumento/ consolidamento/ qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia														
	9.4 - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizione di disagio abitativo.														
	9.6 - Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità														

		Asse I			Asse II	Asse III				Asse IV		Asse V			Asse VI	
		I.1.b.1	I.1.b.2	I.1.b.3	II.2.a.1.	III.3.a.1	III.3.b.1	III.3.b.2	III.3.c.1	III.3.d.1	IV.4.c.1	IV.4.e.1	V.3.c.1	V.4.c.1	V.9.b.1	VI.6.c.1.
Asse III	10.1 - Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa															
	10.4 - Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo															
	10.5 - Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente															
	10.6 - Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale															
	11.4 - Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario															
Asse IV	11.1 - Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici															
	11.3 - Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione															

2 LA COERENZA DEGLI ASSI PRIORITARI DEL POR FESR [ART. 55 (B) (D)]

2.1 ASSE PRIORITARIO I: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione



La strategia del POR FESR 2014-2020 per la ricerca e l'innovazione appare in linea con gli obiettivi e i target di Europa 2020, con il Quadro Strategico comune e con l'Accordo di Partenariato. La Strategia Europa 2020 prevede che la spesa in R&S degli Stati membri arrivi a pesare il 3% del PIL, confermando il target già fissato dalla precedente Strategia di Lisbona. L'innalzamento della spesa in R&S è un obiettivo chiave del modello di crescita "intelligente" delineato dall'Unione Europea. Per orientare in tale direzione l'utilizzo dei fondi SIE, il Regolamento (UE) n. 1303/2013 (art. 9) prevede, tra gli undici obiettivi tematici (da ora OT) dei fondi, il rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione (OT1).

Come anticipato, il Regolamento (UE) n. 1301/2013 sul FESR sancisce la rilevanza di questo obiettivo tematico, includendolo tra i quattro OT su cui concentrare le risorse finanziarie. L'art. 4 stabilisce, infatti, che nelle regioni più sviluppate almeno l'80 % del totale delle risorse del FESR venga destinato a due o più dei seguenti obiettivi:

- rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (OT1);
- migliorare l'accesso alle TIC (OT2);
- promuovere la competitività delle PMI (OT3);
- ridurre le emissioni di carbonio (OT4).

La coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico e le raccomandazioni pertinenti specifiche per paese

L'OT1 rappresenta una sfida particolarmente importante per l'Italia che su questo fronte sconta un sensibile ritardo rispetto alla media comunitaria. A livello nazionale il target fissato dal Programma Nazionale di Riforma per la spesa in R&S è pari all'1,53%. Anche a livello regionale si registra una posizione arretrata rispetto alla Strategia Europa 2020 su R&S: la Regione Lombardia presenta un indicatore di spesa in R&S pari all'1,3% del PIL¹¹, in linea con la media nazionale (1,3%) e con le regioni Competitività (1,4%), tuttavia lontano dalla media europea (2%) e dal target di Europa 2020 (3%). Come è evidente, la quota di PIL destinata in Lombardia a R&S è inferiore anche al target previsto a livello nazionale per il 2020 (1,5%).

Nell'ambito dell'OT1 il FESR sostiene un'unica priorità d'investimento, ossia la **promozione degli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore**, in particolare promuovendo gli investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, il trasferimento di tecnologie, l'innovazione sociale, l'eco-innovazione, le applicazioni nei servizi pubblici, la stimolo della domanda, le reti, i cluster e l'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nonché sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzate e la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali (b), che è declinata nei seguenti obiettivi specifici:

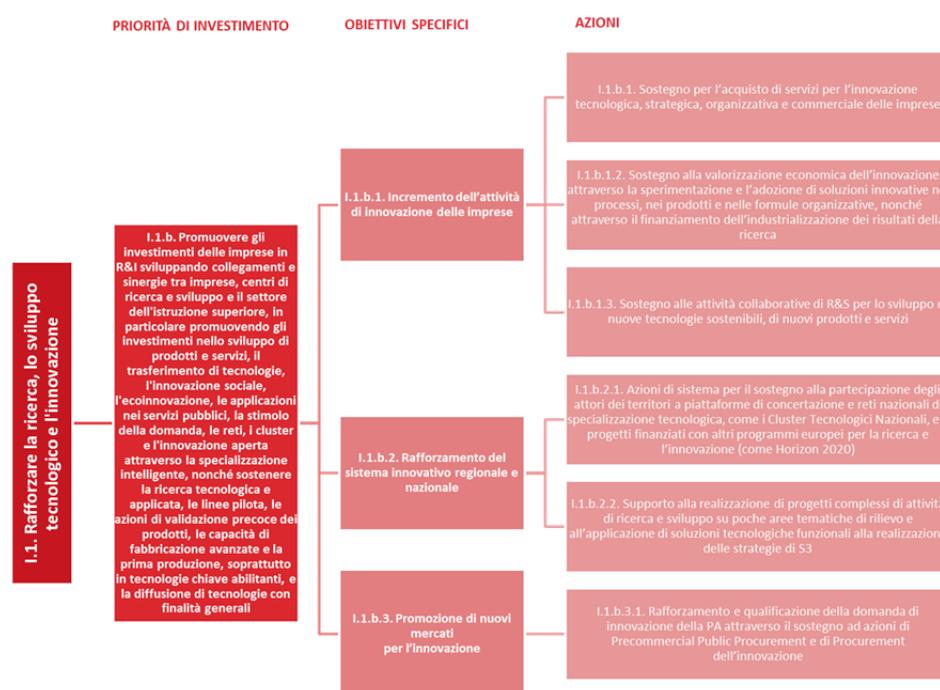
- incremento dell'attività di innovazione (RA 1.1);
- rafforzamento del sistema innovativo regionale, anche attraverso l'incremento della collaborazione fra imprese, reti d'impres e strutture di ricerca e la valorizzazione di queste ultime (RA 1.2);
- promozione di nuovi mercati per l'innovazione attraverso la qualificazione della domanda pubblica; la promozione di standard di qualità e l'eliminazione dei fattori per la competizione di mercato (RA 1.3);

che trovano corrispondenza nei tre risultati definiti nell'Accordo di Partenariato per l'OT1.

La coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con l'Accordo di Partenariato

¹¹ Fonte: DPS-Istat, Banca dati indicatori regionali di contesto (febbraio 2013).

Figura 2.1 – Il *logical framework* dell’Asse I



La coerenza interna della strategia di ricerca e innovazione dell’Asse I con il POR FESR

Il primo obiettivo specifico – incrementare l’attività di innovazione nelle imprese – è perseguito attraverso interventi di tre tipi:

- il **sostegno per l’acquisto di servizi avanzati** per l’innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese (ad es. *check up* aziendali, *technology audit*, strategie tecnologiche, *business planning*, brevettazione, *digital strategy*, ...), anche attraverso il supporto offerto da competenze di professionalità esterne all’azienda che potranno essere facilitate da misure di *temporary management* (I.1.b.1.1);
- il **sostegno alla valorizzazione economica dell’innovazione** attraverso la sperimentazione e l’adozione di soluzioni innovative nei processi, nei prodotti e nelle formule organizzative, nonché attraverso il finanziamento dell’industrializzazione dei risultati della ricerca (I.1.b.1.2);
- il **sostegno alle attività collaborative di R&S** per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi realizzati da imprese in collaborazione con Organismi di ricerca (Pubblici e Privati), in grado di garantire ricadute positive sul sistema competitivo e territoriale lombardo (I.1.b.1.3).

Il secondo obiettivo specifico si propone di rafforzare il sistema innovativo regionale e nazionale attraverso:

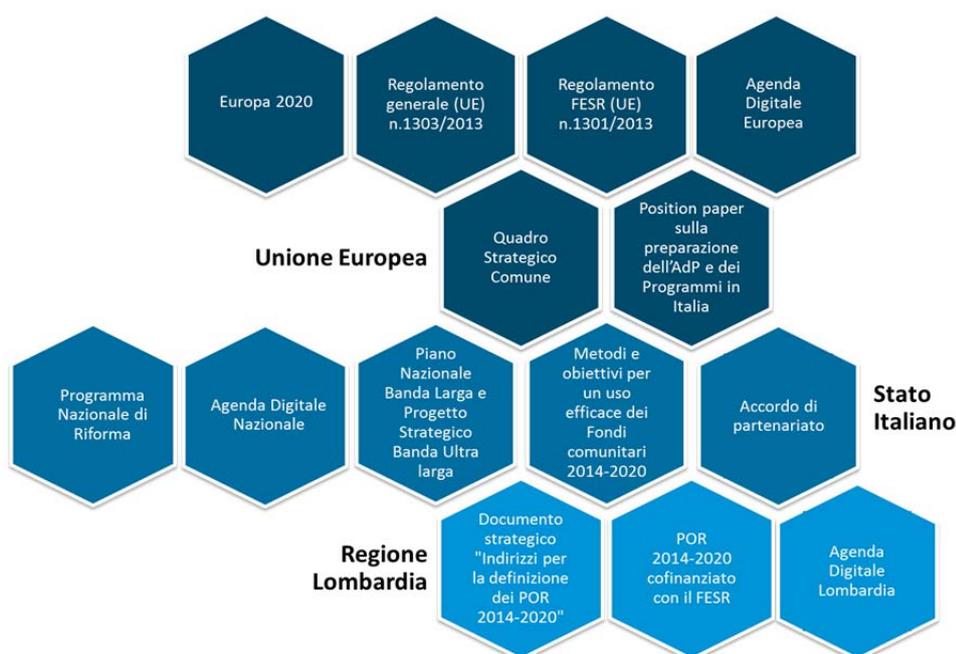
- la **realizzazione di azioni di sistema per il sostegno alla partecipazione degli attori dei territori a piattaforme di concertazione e reti nazionali di specializzazione tecnologica**, come i Cluster Tecnologici Nazionali, e a progetti finanziati con altri programmi europei per la ricerca e l’innovazione (come Horizon 2020) che, in continuità con il progetto pilota di Open Innovation avviato con il POR FESR 2007-2013, si prefigge di animare e sviluppare un ambiente che favorisca la libera circolazione di idee e di *know how* (I.1.b.2.1);

- il **supporto alla realizzazione di progetti complessi di attività di ricerca e sviluppo su poche aree tematiche di rilievo e all'applicazione di soluzioni tecnologiche funzionali alla realizzazione delle strategie di S3 (I.1.b.2.2)** per dare uno specifico supporto ai principali *player* regionali della Ricerca e dell'Innovazione individuati nell'ambito della S3 (ad esempio Parchi scientifici, Parco tecnologico, Fondazioni regionali, Cluster tecnologici lombardi) nella realizzazione di progetti rilevanti e complessi di R&S.

Infine, il terzo obiettivo, la promozione di nuovi mercati per l'innovazione, si concretizza nell'**adozione della procedura del *Precommercial Public Procurement***, attraverso cui Regione Lombardia intende promuovere attività di ricerca e sviluppo rispondenti a specifici bisogni di innovazione di interesse generale (**I.1.b.3.1**).

L'intervento del POR a favore della ricerca e dell'innovazione (OT1), e in particolare le iniziative che coinvolgono il settore produttivo, mostra una forte complementarità con la strategia delineata per il rafforzamento della competitività delle imprese (OT3): entrambe le *policy*, infatti, concorrono all'attuazione della Strategia di Specializzazione Intelligente.

2.2 ASSE PRIORITARIO II: Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime



La strategia del POR FESR 2014-2020 di Regione Lombardia per l'accesso, l'utilizzo e la qualità dell'*Information & Communication Technology* (ICT) è stata definita a partire dalla strategia Europa 2020 per promuovere la crescita intelligente mediante l'iniziativa faro "**Agenda digitale europea**" e si è successivamente delineata in base alle misure previste a livello nazionale dall'**Agenda digitale italiana**, dal **Piano Nazionale Banda Larga** e dal **Progetto Strategico Banda Ultra larga** e a livello regionale dall'**Agenda digitale lombarda** e ai Regolamenti comunitari e ai documenti di dell'Unione Europea e alle azioni e ai risultati attesi previsti dall'Accordo di Partenariato.

In tale contesto, l'articolo 9 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 stabilisce che i fondi SIE debbano **migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (obiettivo tematico 2, da ora OT2)**, nell'intento di sviluppare un'Unione europea digitale che consenta l'accesso da parte tutti i cittadini ad internet ad alta e altissima velocità e consentire l'erogazione di applicazioni interoperabili e servizi innovativi di qualità adeguata da parte della PA. Nello specifico, il *Position paper* ribadisce la necessità che i fondi SEI siano indirizzati verso investimenti nel settore delle connessioni a banda larga ad alta e altissima velocità per sostenere la crescita di una vasta gamma di nuove applicazioni e **garantire servizi di e-government più efficienti ed efficaci**, oltre ad accrescere la competitività e la produttività delle imprese.

La strategia del POR FESR di Regione Lombardia sceglie di concentrarsi sulla priorità:

- a) estendere la diffusione della banda larga e il lancio delle reti ad alta velocità e sostenere l'adozione di reti e tecnologie emergenti in materia di economia digitale.

La coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico e le raccomandazioni pertinenti specifiche per paese

Nello specifico, l'Asse II si prefigge di:

- estendere la diffusione della banda ultra per ridurre **i divari digitali nei territori coerentemente con gli obiettivi fissati al 2020 dalla "Digital Agenda" europea** (risultato atteso 2.1. dell'AdP).

La coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con l'Accordo di Partenariato

Figura 2.2 – Il logical framework dell'Asse II



Il logical framework dell'Asse II: Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime

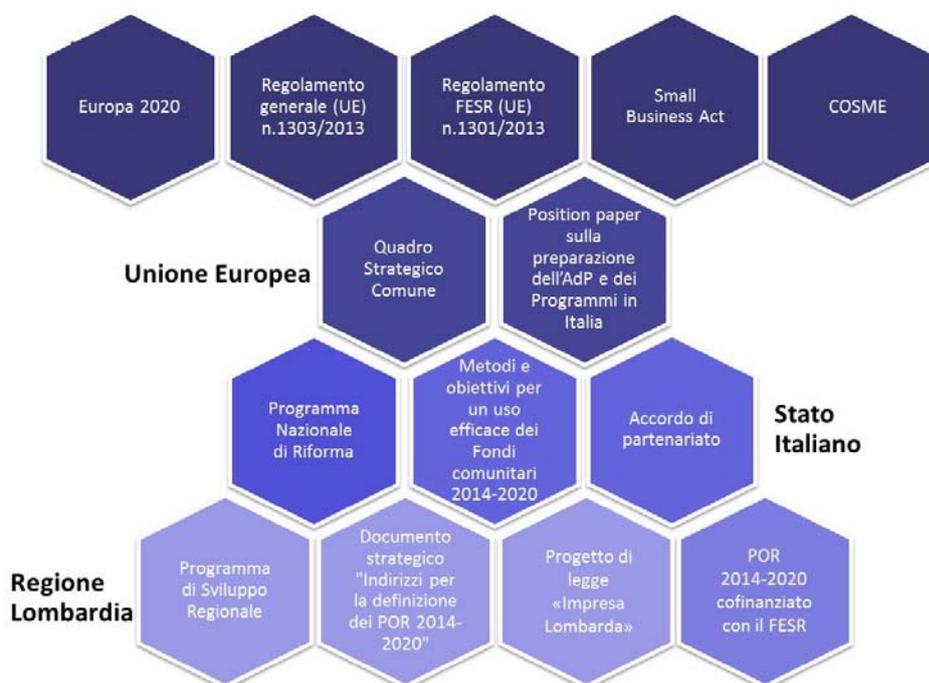
La scelta di Regione Lombardia di destinare le risorse per contribuire all'attuazione del "Progetto Strategico Agenda Digitale per la Banda Ultra Larga" per assicurare nei territori una capacità di connessione a almeno 30 Mbps (**azione II.2.a.1.1**), oltre ad essere coerente con i Regolamenti comunitari e l'Accordo di Partenariato, discende:

- dall'Agenda Digitale Europea, il cui pilastro numero 4, "accesso a internet veloce e superveloce" si prefigge l'obiettivo del mantenimento e della promozione dei livelli della concorrenza infrastrutturale a larga banda in modo da assicurare che almeno il 50 per cento delle famiglie si abboni a connessioni internet ad oltre 100 Mbps;
- dall'**Agenda digitale nazionale** che ha fatto propri gli obiettivi dell'Agenda digitale europea sia per quanto riguarda il consolidamento e della razionalizzare dell'infrastruttura ICT pubblica nel senso di prefiggersi di consentire l'accesso da parte di tutti i cittadini ad internet ad una velocità di almeno 30 Mbps entro il 2020 e al 50% a 100 Mbps;
- dall'**Agenda digitale lombarda 2012-2015** che nelle aree prioritarie 1. Digital divide e 2. Infrastrutture abilitanti e servizi digitali punta, in particolare, sulle infrastrutture in banda larga e ultra larga.

La coerenza interna della strategia di migliorare l'accesso, l'impiego e la qualità delle ICT dell'Asse II con il POR FESR

L'azione finalizzata a contribuire all'attuazione del "Progetto Strategico Agenda Digitale per la Banda Ultra Larga" e gli altri interventi programmati per assicurare nei territori una capacità di connessione a almeno 30 Mbps (**azione II.2.a.1.1**) si sviluppa in continuità con il POR FESR 2007-2013 che ha contribuito alla diffusione della banda larga ed è complementare e sinergica all'azione del Programma di Sviluppo Rurale a valere sulle risorse FEASR.

2.3 ASSE PRIORITARIO III: Promuovere la competitività delle PMI



L'articolazione dell'Asse III del POR FESR Lombardia risulta coerente con l'impianto strategico per la competitività delineato dall'Accordo di Partenariato dell'Italia, a sua volta basato sul quadro normativo fornito a livello comunitario dai Regolamenti sui fondi SIE e dal Quadro Strategico Comune.

La promozione della competitività delle piccole e medie imprese rientra tra i quattro obiettivi tematici (OT) su cui il Regolamento (UE) n. 1301/2013 sul FESR prescrive di concentrare il sostegno del fondo. Regione Lombardia attribuisce un notevole rilievo a questo ambito di intervento nell'ambito del Programma, prevedendo l'attivazione di undici azioni. L'Asse III si articola attorno a tre (delle quattro) priorità di investimento previste dal Regolamento FESR:

- promuovere l'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico delle nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatori di imprese;
- sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione;
- sostenere la capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali e internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione.

La scelta di queste priorità trova fondamento nei principali fabbisogni del sistema produttivo lombardo. Si fa riferimento in primo luogo a caratteristiche comuni a tutto il territorio nazionale: la frammentazione e l'insufficientemente capitalizzazione del tessuto imprenditoriale da un lato, e le difficoltà fronteggiate dalle start up a rimanere sul mercato dall'altro. A ciò si aggiunge la necessità di sostenere nel processo di internazionalizzazione un sistema produttivo regionale con un valore delle esportazioni tra i più alti in Italia, che dunque risente in modo significativo della concorrenza internazionale legata alla globalizzazione.

La coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico e le raccomandazioni pertinenti specifiche per paese

La promozione dell'imprenditorialità si traduce nell'obiettivo specifico volto a favorire la nascita e il consolidamento delle micro, piccole e medie imprese a carattere innovativo. Questo obiettivo è perseguito attraverso interventi di accompagnamento e consulenza alle nuove imprese e attraverso forme di supporto all'aggregazione di imprese (III.3.a.1.1).

Dalla priorità di sviluppare nuovi modelli di attività delle PMI discende l'obiettivo specifico di incrementare il livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi e dell'attrattività del sistema imprenditoriale rispetto agli investimenti esteri (IDE). In questo ambito sono previsti interventi di tre tipi: il finanziamento di progetti di internazionalizzazione promossi da aggregazioni di imprese (III.3.b.1.1); l'accompagnamento allo sviluppo di una presenza stabile delle imprese all'estero (III.3.b.1.2); il supporto all'attrazione di finanziamenti esteri (III.3.b.1.3).

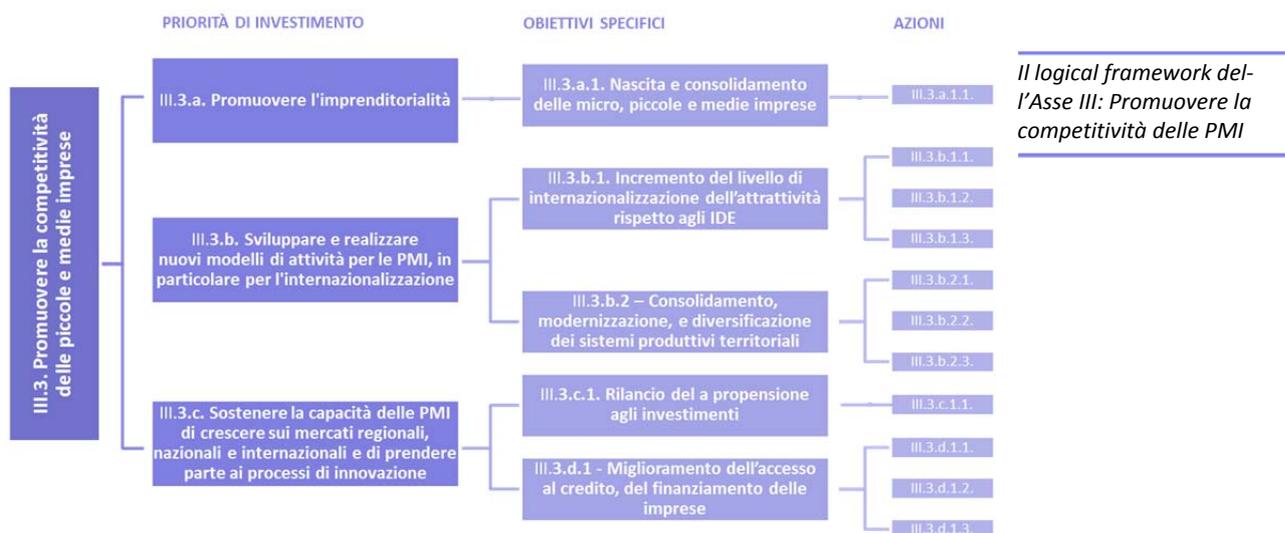
L'obiettivo specifico volto al consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali è perseguito attraverso il sostegno **allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio**, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici (III.3.b.2.1), **ai processi di aggregazione e integrazione tra imprese** (reti di imprese) nella costituzione di un prodotto integrato nelle destinazioni turistiche (anche sperimentando modelli innovativi quali *dynamic packaging, marketing network, tourism information system, customer relationship management*) (III.3.b.2.2) e **alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche**, attraverso interventi di qualificazione dell'offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa (III.3.b.2.3).

La crescita delle PMI viene perseguita dall'Asse III attraverso due obiettivi specifici:

- il rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo attraverso gli **aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale** (III.3.c.1.1) che mirano a supportare in modo diretto e indiretto nuovi investimenti da parte delle imprese al fine di rilanciare il sistema produttivo. In particolare, specifico sostegno sarà dedicato alla creazione di nuove reti d'impresa sia al consolidamento delle reti già attive a fronte della presentazione di specifici Piani di sviluppo;
- il **miglioramento dell'accesso al credito che conferma la volontà di creare un raccordo tra le iniziative di incentivo e supporto alle PMI e gli strumenti per facilitare l'accesso al credito**. In particolare, si evidenzia l'intento di creare un'azione di sistema per il superamento del *credit crunch* grazie al potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito in sinergia tra sistema nazionale e sistemi regionali di garanzia, favorendo forme di razionalizzazione che valorizzino anche il ruolo dei confidi più efficienti ed efficaci (III.3.d.1.1), alla promozione e accompagnamento per l'utilizzo della finanza obbligazionaria innovativa per le PMI (ad esempio, minibond) (III.3.d.1.2) e al contributo allo sviluppo del mercato dei fondi di capitale di rischio per lo start up d'impresa nelle fasi *pre-seed, seed e early stage* (III.3.d.1.3).

La coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con l'Accordo di Partenaria-

Figura 2.3 – Il logical framework dell’Asse III



2.4 ASSE PRIORITARIO IV: Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio



La strategia del POR FESR 2014-2020 di Regione Lombardia per la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio è stata definita a partire dagli obiettivi di Europa 2020 e dal documento gli "Indirizzi per la definizione del nuovo Programma Energetico Ambientale Regionale (PEAR)"¹² e si è successivamente delineata in base ai Regolamenti comunitari e ai documenti di dell'Unione Europea e alle azioni e ai risultati attesi previsti dall'Accordo di Partenariato.

In tale contesto, l'articolo 9 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 stabilisce che i fondi SIE debbano **sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori (obiettivo tematico 4, da ora OT4)**, nella convinzione che indirizzando gli investimenti in tal senso si possa ridurre la dipendenza energetica e le emissioni di carbonio impegnandosi direttamente nel perseguimento degli obiettivi della **strategia Europa 2020** che prevedono entro il 2020:

- la riduzione delle emissioni di gas serra del 20%;
- l'aumento dell'efficienza energetica del 20%;
- la produzione di almeno il 20% dell'energia consumata a partire da fonti rinnovabili.

Con particolare riferimento alle regioni più sviluppate, inoltre, si ricorda che il Regolamento (UE) n. 1301/2013 sul FESR precisa (art. 4, Concentrazione tematica) che **all'OT4 debba essere destinato almeno il 20% del totale delle risorse del FESR**.

In tale contesto, l'Asse prioritario IV: Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio si prefigge di sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio con particolare riferimento ai settori del patrimonio edilizio pubblico, dell'illuminazione pubblica e

La coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico e le raccomandazioni pertinenti specifiche per paese

¹² Approvato con d.c.r. n. 532/2012 dal Consiglio Regionale Lombardo in vista del Programma Energetico Ambientale Regionale che rappresenta l'aggiornamento del Programma Energetico del 2003. Il Programma Energetico Ambientale Regionale si inserisce all'interno della Strategia Energetica Nazionale (SEN), che, introdotta con il Decreto Legge n. 112 del 25 giugno 2008, rappresenta lo strumento di indirizzo e di programmazione di carattere generale della politica energetica nazionale.

della mobilità sostenibile. Nello specifico, la strategia del POR FESR di Regione Lombardia sceglie di concentrarsi su due delle sette priorità identificate per OT4:

- c) sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa;
- e) promuovere strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione.

Le motivazioni alla base della scelta regionale di concentrare le risorse sulle priorità IV.c e IV.e, attengono alla volontà di Regione Lombardia rispettivamente di:

- ridurre i consumi (e, di conseguenza, i costi) energetici degli edifici pubblici anche in ragione del fatto che il settore civile rappresenta il comparto lombardo con il maggior consumo energetico;
- soddisfare una parte dei flussi di traffico con interventi di mobilità urbana sostenibile a ridotto impatto ambientale per fronteggiare l'impatto del settore dei trasporti sulle emissioni CO_{2eq} e, soprattutto, valorizzare la crescita (nonostante la crisi) dei vettori energetici sostenibile.

Con riferimento alla decisione di destinare le risorse alla riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili (**obiettivo specifico IV.4.c.1 e Azioni IV.4.c.1.1 e Azioni IV.4.c.1.2**), oltre ad essere coerente con i Regolamenti comunitari e l'Accordo di Partenariato, discende:

- dalle **Direttive comunitarie**, con particolare riferimento a:
 - la **Direttiva 2010/31/UE**¹³ sulla prestazione energetica nell'edilizia che, a partire dalla constatazione che gli edifici sono responsabili del 40 % del consumo globale di energia nell'Unione, stabilisce la necessità di istituire misure volte ad aumentare il numero di edifici che presentano una prestazione energetica elevata, riducendo in tal modo sia il consumo energetico sia le emissioni di biossido di carbonio;
 - la **Direttiva 2012/27/UE**¹⁴ sull'efficienza energetica che assegna un ruolo esemplare agli edifici di proprietà delle Amministrazioni Pubbliche;
- dalla **Strategia Energetica Nazionale** (SEN) che individua nella riduzione dei costi di approvvigionamento dell'energia da parte di famiglie e imprese, nel rafforzamento della sicurezza energetica del Paese, nell'aumento di produzione di energia da fonti rinnovabili e innovative e nel raggiungimento e superamento degli obiettivi ambientali indicati dall'Unione europea, i quattro obiettivi strategici per il 2020;
- dal **Programma Energetico Ambientale Regionale** (PEAR) di Regione Lombardia che, in linea con le succitate Direttive comunitarie, richiama tra le

La coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con l'Accordo di Partenariato e gli altri strumenti pertinenti

¹³ Direttiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia.

¹⁴ Direttiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.

azioni prioritarie la riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche e ad uso pubblico, residenziali e non residenziali, anche prevedendo azioni volte alla ristrutturazione del patrimonio edilizio pubblico e valorizzandone il ruolo esemplare, e l'efficientamento dei sistemi di illuminazione pubblica rispetto ai quali Regione Lombardia aveva già emanato la L.R. n. 17 del 27 marzo 2000 "Misure urgenti in tema di risparmio energetico ad uso di illuminazione esterna e di lotta all'inquinamento luminoso". Il PEAR conferma e rilancia i contenuti della L.R. 17/2000 proseguendo la ristrutturazione dei sistemi di illuminazione (mediante la sostituzione delle fonti luminose, l'installazione di sistemi automatici di regolazione e sistemi di telecontrollo);

- dal **Piano Regionale della Mobilità Ciclistica** (PRMC) approvato con DGR n.1657/2014, che promuove interventi per la mobilità ciclistica orientati a garantire la connessione e l'integrazione della rete di livello regionale con i nodi del sistema della mobilità collettiva (stazioni ferroviarie e del trasporto pubblico locale);
- dal **principio di concentrazione tematica** delle risorse che sembra indurre Regione Lombardia a preferire l'attivazione di un'unica azione in ambito energetico che consenta così di non disperdere le risorse allocandole tra differenti attività.

L'Asse IV si prefigge quindi di **ridurre i consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili** (risultato atteso 4.1. dell'AdP) attraverso:

- la promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o interi quartieri, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (*smart building*) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici (**Azione IV.4.c.1.1**);
- l'adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica, promuovendo installazioni di sistemi automatici di regolazione (sensori di luminosità, sistemi di telecontrollo e di telegestione energetica della rete) (**Azione IV.4.c.1.3**);

e aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane (risultato atteso 4.6. dell'AdP).

Rispetto al RA 4.6 si segnala che nel Rapporto di Valutazione ex ante di luglio 2014 il Valutatore, richiamando la "Nota quadro logico dei Programmi Operativi 2014-20" del DPS del 18 giugno 2014 che precisa che "sarà necessario o rinunciare ad allocare risorse finanziarie del PO su azioni che non incidono significativamente su un RA", aveva suggerito che, in fase di negoziazione del PO con la Commissione, l'Amministrazione regionale verificasse l'opportunità di mantenere uno spettro così ampio di azioni per il perseguimento dell'OS IV.4.e.1. E, in effetti, il POR (novembre 2014) ha dimezzato il numero di azioni prevedendo la realizzazione di mobilità sostenibile urbana incentivando la mobilità elettrica negli spostamenti urbani e la mobilità ciclistica (**Azione IV.4.e.1.1**) e il rinnovo del materiale rotabile ferroviario al fine di migliorare la qualità del sistema del trasporto pubblico in Lombardia e offrire un servizio più efficiente ed efficace (**Azione IV.4.e.2**).

La coerenza interna della strategia di promozione dell'efficienza energetica dell'Asse IV con il POR FESR

Figura 2.4 – Il *logical framework* dell’Asse IV



2.5 ASSE PRIORITARIO V: Sviluppo urbano sostenibile

L'agenda urbana rappresenta un elemento chiave della strategia di sviluppo sostenibile comunitaria, nazionale e regionale. Si tratta di una priorità strategica territoriale sostenuta a livello comunitario dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione Europea e proposta a livello nazionale già nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020" e, successivamente, nell'Accordo di Partenariato.

In tale contesto, il POR FESR prevede uno specifico Asse prioritario, l'Asse IV: Sviluppo Urbano Sostenibile, che si prefigge di sperimentare politiche strategiche integrate contro gli squilibri urbani con l'attivazione di tre obiettivi tematici proposti dal Regolamento (UE) n. 1303/2013:

- OT3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese;
- OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- OT9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione;

e agire sulla città di Milano individuata come contesto di eccezionale rilievo per la dimensione socio-economica e la peculiarità della domanda abitativa in termini quantitativi, nonché per la varietà e la capacità di sperimentazione delle policy sul tema abitare sociale.

Nelle intenzioni dell'Amministrazione regionale, l'**Asse V** si prefigge di sostenere:

- la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi (3.c);
- l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa (4.c);
- la rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite delle aree urbane e rurali (9.b).

Il **sostegno alla creazione e all'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi** si traduce nell'obiettivo specifico (V.3.c.7) volto alla **diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale** ed è perseguito attraverso l'Azione **V.3.c.7.1 - Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici** che dovrà essere orientata al sostegno per l'avvio ed il rafforzamento di imprese sociali produttrici di effetti "socialmente desiderabili" e beni pubblici.

Il **sostegno dell'efficienza energetica, della gestione intelligente dell'energia e dell'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa** si traduce nell'obiettivo specifico (V.4.c.1) volto alla **riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili** ed è perseguito attraverso:

- l'Azione **V.4.c.1.1 - Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche** che prevede interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio

La coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico e le raccomandazioni pertinenti specifiche per paese

La coerenza interna della strategia di sviluppo urbano sostenibile dell'Asse V con il POR FESR

e ottimizzazione dei consumi energetici (smart buildings) e delle emissioni inquinanti l'Azione anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici;

- **V.4.c.1.2 - Adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica**, promuovendo installazioni di sistemi automatici di regolazione (sensori di luminosità, sistemi di telecontrollo e di telegestione energetica della rete).

Il **sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite delle aree urbane e rurali** si traduce nell'obiettivo specifico (V.9.b.4) volto alla **riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo** ed è perseguito attraverso l'Azione **V.9.b.4.1 - Interventi di potenziamento del patrimonio pubblico e privato esistente e di recupero di alloggi di proprietà dei Comuni e ex IACP per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili per ragioni economiche e sociali ed interventi infrastrutturali finalizzati alla sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi** [quali, a titolo esemplificativo, *cohousing*, borgo assistito, altre tipologie di abitare assistito].

Figura 2.5 – Il logical framework dell'Asse V



Il logical framework dell'Asse V: Sviluppo Urbano Sostenibile

2.6 ASSE PRIORITARIO VI: Sviluppo turistico delle Aree Interne

La strategia di sviluppo delle Aree interne rappresenta una delle tre opzioni strategiche individuate già nel documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020” e, successivamente, nell’Accordo di Partenariato per la politica di coesione 2014-2020 a livello italiano.

In tale contesto, il POR FESR prevede uno specifico Asse prioritario, l’Asse VI: Sviluppo turistico delle Aree Interne che, a partire dalle caratteristiche delle aree sperimentali individuate nel confronto partenariale tra Regione Lombardia e DPS e dalle traiettorie di sviluppo proposte nell’Accordo di Partenariato, individua l’obiettivo tematico “Preservare e tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse” (OT6) proposto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 come ambito strategico di sviluppo.

Nelle intenzioni dell’Amministrazione regionale, l’Asse VI si prefigge di conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale sostenere la creazione e l’ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi (6.c).

Nello specifico, **il miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione** è perseguito attraverso:

- **interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale**, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo (VI.6.c.1.1) in modo da finanziare azioni capaci di contribuire ad obiettivi di rafforzamento dell’offerta turistica;
- il **sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale**, materiale e immateriale, per rafforzare le strategie e le attività di promozione, commercializzazione, informazione e accoglienza turistica attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l’utilizzo delle tecnologie avanzate (VI.6.c.1.2);
- il **supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio**, anche attraverso l’integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici. Nello specifico, l’azione sostiene la creazione di reti di attori e servizi/prodotti turistici di rete quali ad esempio *dynamic packaging*, *marketing networking*, *tourism information system* e *customer relationship management* (VI.6.c.1.3).

La coerenza interna della strategia di sviluppo turistico delle aree interne

Figura 2.6 – Il *logical framework* dell’Asse VI



Il *logical framework* dell’Asse VI: Sviluppo turistico delle Aree Interne

3 IN CHE MODO I RISULTATI ATTESI CONTRIBUIRANNO AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI [ART. 55 (F)]

Rispetto al periodo di programmazione 2007-2013, sia dal punto di vista normativo che dal punto di vista metodologico viene sottolineata la necessità di una descrizione più precisa delle azioni previste e del modo in cui la realizzazione delle azioni dovrebbe consentire il raggiungimento dei risultati. In tale contesto, l'art. 55 (f) richiede che il valutatore ex ante esamini "in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi".



Come per i capitoli precedenti, la valutazione è stata condotta a partire dal quadro logico "Obiettivi tematici-Priorità di investimento-Obiettivi specifici-Azioni" che rappresenta il *fil rouge* dell'attività valutativa e che consente di **chiarire i nessi causali tra le azioni (le realizzazioni) e i risultati attesi**, oltre che con gli obiettivi tematici. D'altronde, come chiarisce il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020":

«Nella programmazione operativa, gli obiettivi concordati dovranno essere definiti sotto forma di risultati attesi dalle azioni previste, cioè "cosa" si intende ottenere in termini di qualità della vita delle persone e di progressi delle imprese "dove" e "per chi". Esprimere anticipatamente e in modo misurabile e verificabile i risultati attesi serve, infatti, a rendere comprensibile "perché" e "per chi" si spendono i fondi, evitando ambizioni troppo generiche e garantendone, appunto, la verificabilità» (p. 14).

Una volta ricostruiti grazie al quadro logico i nessi causali tra le azioni proposte e i risultati attesi, il Valutatore ha ritenuto opportuno **ragionare sul cambiamento desiderato e sulla capacità delle azioni adottate di poterlo significativamente provocare**.

A tal fine, ha scelto di avvalersi del giudizio degli esperti utilizzando il **metodo Delphi**, ritenuto uno degli strumenti più efficaci per far sì che un gruppo di esperti in condizioni di incertezza o di stato parziale di conoscenze su un problema raggiunga un consenso circa la decisione da prendere o, nel nostro caso, una previsione per il futuro. La logica sottesa al metodo Delphi è **che se diversi esperti stimano l'impatto possibile di un'azione nello stesso modo, è molto probabile che tale valutazione sia attendibile**.

Al riguardo, si rammenta che, rispetto alle altre tecniche valutative basate sull'interrogazione dei gruppi, il metodo Delphi si caratterizza per il fatto che gli esperti non interagiscono tra loro e, fino alla conclusione del processo, non sanno neanche chi siano gli altri soggetti coinvolti affinché non possano influenzarsi vicendevolmente. Per tale ragione, gli esperti non si riuniscono in un luogo per interagire con il valutatore, ma restano nel proprio ufficio (o sede) e interagiscono a distanza, con l'interazione è mediata dal ricercatore.

Nel contesto della programmazione del FESR per il periodo 2014-2020, si è scelto di utilizzare la **variante Policy-Delphi** poiché, oltre a richiedere una previsione per il futuro della politica pubblica, consente di delineare scenari del cambiamento futuro, interrogando gli esperti anche sui fattori che possono in-

La tecnica di valutazione basata sul giudizio degli esperti: il metodo Delphi

tervenire nel corso dell'implementazione del programma e, così facendo, influenzare il risultato atteso.

Considerato l'impegno necessario per realizzare un'analisi Delphi, in continuità con il principio di concentrazione tematica espresso dall'art. 4 del Regolamento (UE) n. 1301/2013, il Valutatore ha ritenuto di utilizzare tale metodo solamente per gli Assi prioritari, le priorità di investimento e gli obiettivi specifici:

- a. collegati agli obiettivi tematici cui deve essere destinato almeno l'80% delle risorse del programma;
- b. con una dotazione di risorse significativa;
- c. definiti già nelle prime versioni del Programma, in modo da poter disporre di un ragionevole lasso di tempo per attivare i diversi round dell'analisi.

Pertanto, l'analisi Delphi ha riguardato:

- Asse prioritario I: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
- Asse prioritario III: Promuovere la competitività delle PMI;
- Asse prioritario IV: Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio, con riferimento all'azione di promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o interi quartieri, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (*smart building*) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici a priorità di investimento;
- Asse prioritario V: Sviluppo urbano sostenibile;

e, in particolare, per ciascuno dei quattro Assi prioritari selezionati, è stata avviata un'analisi Delphi parallela attivando, così, quattro processi di analisi Delphi in contemporanea.

Analisi Delphi Asse I



Analisi Delphi Asse III



Analisi Delphi Asse IV



Analisi Delphi Asse V



Risposta alla domanda valutativa «In che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi?»



Rapporto di valutazione ex ante

Nello specifico, per ciascuna analisi Delphi è stato organizzato un processo che si articola nelle seguenti fasi:

1. l'**individuazione del panel di esperti**, invitato formalmente a partecipare all'analisi Delphi da Regione Lombardia. Gli esperti, cinque per ciascuna analisi, sono stati identificati tra professori universitari o specialisti del tema dell'Asse prioritario;
2. un **primo contatto telefonico con il panel di esperti** per presentare gli obiettivi conoscitivi e la struttura dell'analisi Delphi;

L'identificazione dei risultati attesi previsti dall'attuazione del POR

Gli Assi prioritari oggetto dell'analisi Delphi

3. la **predisposizione del 1° questionario da somministrare agli esperti**. Il questionario è stato accompagnato da una sintesi dell'Asse e dall'estratto del POR FESR relativo all'Asse prioritario. Le domande valutative, sebbene siano state predisposte in modo specifico per ciascun Asse prioritario, hanno perseguito principalmente due obiettivi conoscitivi¹⁵.

Innanzitutto, a partire dall'importanza richiamata nel Regolamento (UE) N. 1303/2013 di valutare la modalità con cui le azioni del Programma contribuiranno al conseguimento dei risultati attesi gli esperti sono stati sollecitati ad **identificare i risultati attesi previsti dall'attuazione dell'Asse**. Nello specifico, sono state poste loro le seguenti domande valutative:

- *A Suo parere, quali effetti sulle imprese/cittadini/etc... potrebbero conseguire dall'attuazione dell'Asse? Perché?*
- *A Suo parere, quali effetti sul sistema potrebbero conseguire dall'attuazione dell'Asse? Perché?*

In secondo luogo, poiché la valutazione del POR FESR 2007-2013 – e in generale, le valutazioni *in itinere* dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali – ha evidenziato come anche politiche basate su una strategia adeguata e rispondente ai fabbisogni del territorio hanno incontrato difficoltà nella loro implementazione, è parso opportuno **identificare i fattori facilitanti oppure gli ostacoli che potrebbero facilitare o, viceversa, ostacolare il conseguimento dei risultati dell'Asse**. In considerazione di ciò, sono state poste agli esperti le seguenti domande valutative:

- *A Suo parere, quali fattori potrebbero facilitare il conseguimento di tali risultati? Perché?*
- *A Suo parere, quali fattori potrebbero ostacolare il conseguimento di tali risultati? Perché?*

4. la **somministrazione al panel di esperti del 1° questionario**. L'incalzante tempistica delle attività, che ha richiesto di svolgere l'intero processo nell'arco dei tre mesi intercorsi tra l'invio dell'Accordo di Partenariato alla Commissione Europea e il termine ultimo per inviare ufficialmente il POR, e l'opportunità di non approfittare della disponibilità degli esperti hanno motivato la scelta del Valutatore di somministrare il questionario con un'intervista in profondità (di persona o telefonica), invece di chiedere agli esperti di fornire una risposta scritta alle questioni poste loro;
5. **l'elaborazione delle risposte al questionario della 1° interazione Delphi**. Una volta effettuate le interviste, le risposte sono state dapprima trascritte e, successivamente interpretate e sintetizzate dal Valutatore che, in base alle diverse opinioni espresse, ha elaborato il 2° questionario più specifico;
6. la **somministrazione al panel di esperti del 2° questionario**, a risposta chiusa e accompagnato da una sintesi dei risultati del 1° questionario;
7. **l'elaborazione delle risposte al questionario della 2° interazione Delphi**.
8. la **presentazione e il commento dei risultati**.

L'identificazione dei fattori facilitanti e degli ostacoli che potrebbero influenzare l'attuazione dell'Asse.

¹⁵ Per completezza di informazione, si precisa che l'analisi Delphi è stata valorizzata anche per la valutazione del sistema di indicatori in quanto è stata posta agli esperti anche la seguente domanda valutativa: "A partire dalla proposta di indicatori di Regione Lombardia, quali indicatori toglierebbe e quali aggiungerebbe per misurare i risultati?". Si rimanda alla lettura della Parte Terza - L'allocatione finanziaria, gli indicatori, il monitoraggio e la valutazione per una riflessione puntuale sul tema del sistema di indicatori.

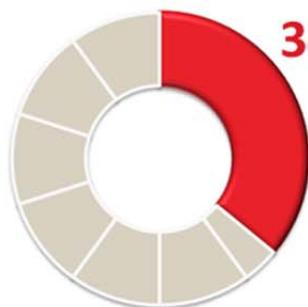
Figura 3.1 – Il processo di analisi attraverso il metodo Delphi



Innovation



LE RISORSE DEDICATE



349,3 M€

36 %

delle risorse del
POR FESR

IL TARGET GROUP



Il sistema imprenditoriale
(5 azioni)



Il sistema della ricerca
(2 azioni)



PA e
operatori economici
(1 azione)

IL LOGICAL FRAMEWORK

I.1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione

I.1.b. Promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore

I.1.b.1. Incremento dell'attività di innovazione delle imprese

I.1.b.2. Rafforzamento del sistema innovativo regionale e incremento della collaborazione tra imprese e strutture di ricerca e il loro potenziamento

I.1.b.3. Promozione di nuovi mercati per l'innovazione

I.1.b.1.1.

I.1.b.1.2.

I.1.b.1.3.

I.1.b.2.1.

I.1.b.2.2.

I.1.b.3.1.

6 azioni
messe in campo
da Regione
Lombardia per
raggiungere i
risultati attesi
dell'Asse I

L'analisi Delphi dell'Asse I: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione si è prefissata di identificare:

- gli effetti diretti e indiretti che potrebbero conseguire dall'attuazione dell'Asse I con riferimento ai principali gruppi target individuati – le imprese e i centri di ricerca – e il sistema regionale lombardo nel complesso;
- i fattori facilitanti oppure gli ostacoli che potrebbero facilitare o, viceversa, ostacolare il conseguimento dei risultati dell'Asse.

Nell'identificazione del panel di esperti dell'analisi Delphi si è avuto cura di individuare cinque docenti universitari con competenze complementari in modo da poter valorizzare le conoscenze specifiche nel corso del 1° round.

In effetti, il 1° questionario è stato finalizzato ad identificare i risultati e i fattori chiave nell'implementazione e, pertanto, poter disporre di competenze specifiche, fintanto settoriali, e ha consentito di ricostruire un quadro dettagliato dei possibili effetti e dei fattori chiave e degli ostacoli.

Successivamente nel 2° round i risultati e i fattori chiave sono stati sottoposti all'attenzione di tutti gli esperti che hanno fornito la loro valutazione rispetto:

- alla **desiderabilità** e alla **fattibilità** per quanto riguarda i risultati attesi;
- a **quanto il fattore è effettivamente facilitante** (fino al punto in cui diventa determinante) **e quanto è fattibile rispetto ai fattori facilitanti:**

Poco facilitante	Molto facilitante	Quasi determinante	Determinante

Sicuramente non fattibile	Probabilmente non fattibile	Probabilmente fattibile	Sicuramente fattibile

- a **quanto il fattore è effettivamente ostacolante** (fino al punto in cui diventa determinante) **e quanto è risolvibile rispetto agli ostacoli:**

Molto ostacolante	Abbastanza ostacolante	Poco ostacolante	Per nulla ostacolante

Sicuramente non risolvibile	Probabilmente non risolvibile	Probabilmente risolvibile	Sicuramente risolvibile

3.1.1 Gli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse I

I probabili effetti dell'Asse I sono stati dapprima esplorati durante la prima interazione Delphi, mediante domande aperte agli esperti. Successivamente, mediante un questionario a risposta chiusa, è stato chiesto al panel di esprimere, per ognuno degli effetti identificati, un ordine di preferenza in termini di desiderabilità e realizzabilità¹⁶.

Dall'analisi è emerso che gli interventi messi in campo dalla Regione a favore della ricerca e dell'innovazione potrebbero avere effetti sulle imprese beneficiarie in tre ambiti: il capitale umano, il livello di competitività, le relazioni con l'esterno.

È principalmente sulle competenze presenti all'interno delle imprese, **che gli esperti consultati si attendono effetti** dalle azioni dell'Asse I. L'incremento delle competenze del personale delle aziende beneficiarie, messo in moto grazie allo sviluppo di progetti del POR, è considerato particolarmente importante e facilmente raggiungibile da tutti gli esperti consultati. Questo elemento, emerso durante le interviste, si colloca al primo al posto sia nella classifica di "desiderabilità" sia in quella di "realizzabilità".

Per quanto riguarda le ricadute sulla performance delle aziende **è probabile che le iniziative dell'Asse I riescano ad incidere essenzialmente sulla tenuta della competitività delle imprese**. Gli esperti consultati riconoscono, nell'ambito delle interviste, che le misure messe in campo dalla Regione saranno un valido supporto per consentire alle imprese finanziate di restare sul mercato ed i giudizi quantitativi sull'effettiva realizzabilità di questo risultato mostrano anche un buon livello di fattibilità.

Allo stesso tempo, il "mantenimento" della competitività non è ritenuto dal panel un obiettivo sufficiente. L'opinione diffusa tra gli esperti è che le azioni dell'Asse I dovrebbero puntare a ricadute più ambiziose sulle imprese. Non a caso, **un vero e proprio miglioramento della competitività delle aziende è considerato dagli esperti uno degli effetti più desiderabili** dell'Asse. L'incremento della competitività delle aziende dovrebbe includere, per un intervistato, l'aumento delle esportazioni e le politiche per l'innovazione, per generare cambiamento, dovrebbero puntare necessariamente all'aumento delle vendite all'estero.

In base alle interviste realizzate e ai risultati dei questionari, un effettivo incremento competitivo delle aziende beneficiarie appare però difficile da ottenere e, tra i possibili effetti sulle imprese, figura come quello **in assoluto meno realizzabile**. Secondo gli intervistati, **l'eventuale incremento competitivo dipenderà principalmente dall'ammontare degli investimenti realizzati e dalla durata dei progetti**. Progetti complessi ed economicamente rilevanti hanno naturalmente maggiori probabilità di generare effetti importanti in termini di competitività, mentre investimenti "modesti" avranno un valore di supporto soprattutto nel breve periodo. Queste considerazioni valgono sia per le iniziative di R&S sia per gli incentivi per l'innovazione in senso stretto.

Occorre specificare, tuttavia, che il quadro degli effetti sulla competitività non è interpretato allo stesso modo dagli intervistati. Sebbene in media la tenuta sul mercato sia valutata come un effetto poco desiderabile dell'Asse I e qual-

Le competenze del personale delle aziende beneficiarie

Le ricadute sulla performance

Il miglioramento della competitività delle imprese

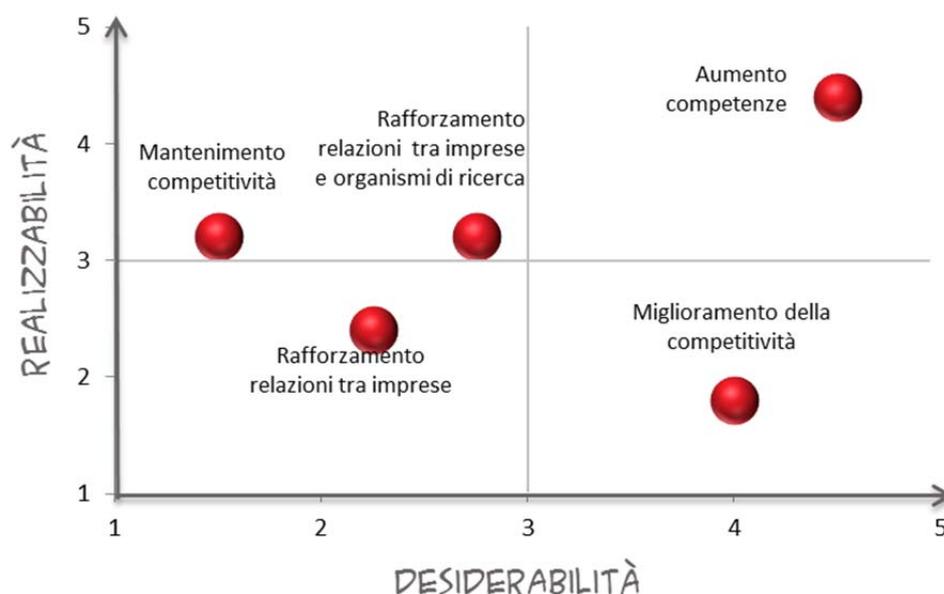
¹⁶ In base alle risposte fornite dagli esperti nei questionari, a ogni effetto è stato attribuito un punteggio in relazione alla desiderabilità e un altro in relazione alla realizzabilità. Quanto più alto il punteggio, tanto più l'effetto è desiderabile o realizzabile.

che esperto ritenga che i progetti di innovazione incrementale con una taglia modesta non rappresentino un uso ottimale delle risorse pubbliche, c'è anche **chi attribuisce una valenza positiva al fatto che il soggetto pubblico supporti l'allineamento del sistema produttivo agli standard di innovazione presenti sul mercato.**

«L'industria tessile che sta sul mercato il macchinario se lo deve comprare. E quando va a comprare 2 anni e mezzo dopo il macchinario...trova il macchinario nuovo, quindi fa la spesa innovativa. E se io paese non sostengo l'industria che ha questo compito di comprarsi il macchinario nuovo, quella esce dal mercato».

Questo si intreccia con posizioni differenziate sull'addizionalità degli incentivi all'innovazione: due esperti evidenziano infatti che quanto più gli investimenti sono piccoli e «semplici» tanto più è probabile che si tratti di spese che l'impresa avrebbe fatto comunque, con le proprie forze, per mantenersi sul mercato. Questo è però un ambito in cui la misurazione – e quindi la valutazione – sono ritenute operazioni complesse e delicate.

Figura 3.I. 1 – Desiderabilità e realizzabilità degli effetti dell'Asse sulle imprese



Fonte: ns. elaborazione su risposte ai questionari fornite dal panel di esperti.

Tra gli effetti delle misure dell'Asse I sulle imprese nelle interviste è citato anche il miglioramento delle relazioni delle imprese, sia con altre imprese sia con organismi di ricerca, sebbene con minore enfasi rispetto al rafforzamento delle competenze e alle ricadute sulla competitività.

Dall'ordine di preferenza assegnato dal panel di esperti emerge che **sono le relazioni tra imprese e mondo della ricerca ad essere ritenute sia più desiderabili sia maggiormente realizzabili.**

Invece, con specifico riferimento all'azione finalizzata ad animare e sviluppare un ambiente di *open innovation*, il tema delle relazioni esterne delle imprese acquisisce, come è naturale, una grande importanza. Il panel di esperti concorda sul fatto che lo scambio di idee che deriva dall'entrare in relazione con altri soggetti sia uno dei risultati fondamentali di questa azione. Si tratta di un aspetto particolarmente apprezzabile in un contesto in cui prevalgono le picco-

Il miglioramento delle relazioni delle imprese

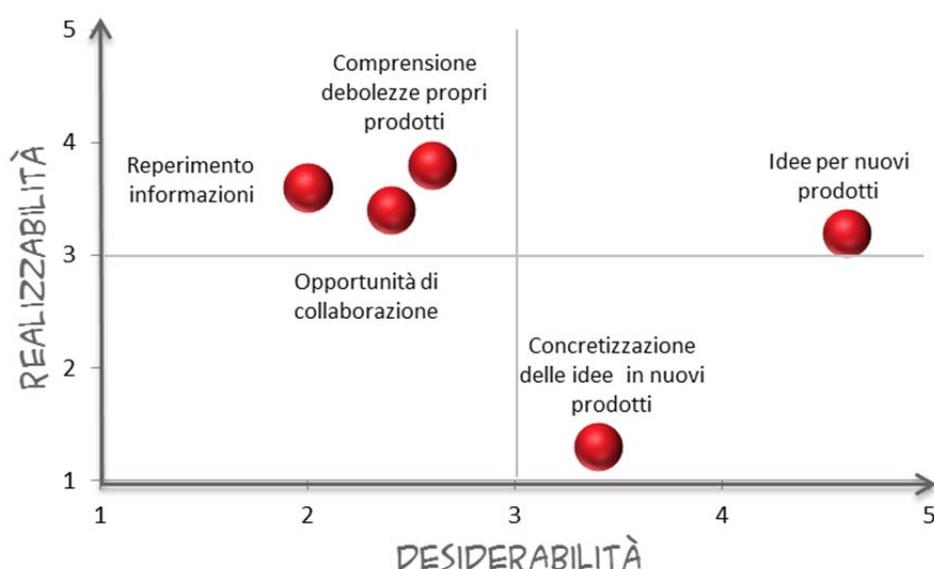
le imprese, descritte come «tendenzialmente gelose e poco disponibili alla cooperazione» e in cui l'interazione con gli istituti di ricerca non sempre è positiva, sia perché ricercatori e imprese non «parlano la stessa lingua», sia perché i ricercatori tendono a considerare le piccole imprese come interlocutori poco interessanti.

Le risposte alle interviste e ai questionari consentono di identificare cinque tipi di ricadute dello sviluppo dell'*open innovation*, con diversi livelli di desiderabilità e realizzabilità¹⁷.

La figura sottostante mostra che **la ricaduta che risulta decisamente più desiderabile rispetto alle altre, e anche relativamente fattibile, è l'aver idee per nuovi prodotti**. Ciò del resto non sorprende, visto che una buona idea rappresenta il primo passo verso qualsiasi attività innovativa.

È ritenuto, invece, ben più difficile trasformare le semplici intuizioni in opportunità di *business*, concretizzando le idee in nuovi prodotti. In termini di desiderabilità, la trasformazione di nuove idee in prodotti è ritenuto comunque un obiettivo secondario rispetto alla nascita di nuove idee.

Figura 3.I. 2 – Desiderabilità e realizzabilità delle misure legate all'*open innovation*



Fonte: ns. elaborazione su risposte ai questionari fornite dal panel di esperti.

Nel quadrante in alto a sinistra troviamo poi (con punteggi simili) tre tipi di ricadute piuttosto facili da ottenere, ma non considerate di primaria importanza: la possibilità di comprendere le debolezze dei propri prodotti/processi produttivo e quindi di cercare di migliorarli; l'opportunità di collaborare con altre imprese; la possibilità di reperire informazioni e migliorare la conoscenza su ciò che accade "intorno" e sulle innovazioni in atto realizzate da altre imprese, aspetti necessari soprattutto nella fase di avvio dei processi di innovazione¹⁸.

Per quanto riguarda gli effetti che l'Asse I potrà avere sul sistema nel suo complesso, al di là dei soggetti beneficiari dei finanziamenti, nel panel di esperti sono riconoscibili linee di pensiero diversificate.

*Le ricadute sul sistema dello sviluppo dell'*open innovation**

¹⁷ Calcolati come media dei punteggi attribuiti dagli esperti, e che quindi tengono conto delle diverse opinioni.

¹⁸ La piattaforma potrebbe, ad esempio, aiutare le imprese nella ricerca di partner e nel reperimento di informazioni sul mercato.

Un punto su cui tutti concordano è che le misure di supporto ai singoli innovatori e le azioni mirate al rafforzamento del sistema (di sviluppo dell'*open innovation* e progetti strategici di R&S in collaborazione tra imprese e organismi di ricerca) potranno tradursi in una **maggiore innovatività del sistema solo se la Regione sarà in grado di attrarre innovatori dall'esterno**. Questo aspetto è efficacemente descritto da uno degli esperti:

«far crescere ... l'innovazione del sistema industriale, del sistema manifatturiero, non vuol dire far crescere le singole imprese. Vuol dire far venire qui le imprese a investire. Cioè noi dobbiamo creare delle cose per cui imprese che vogliono fare tecnologia, nei settori su cui puntiamo, vengano qui. Allora è chiaro che cresce l'innovazione perché porto altra gente, porto idee, porto cervelli, porto finanza...».

Lo stesso recupero della capacità produttiva persa negli ultimi anni, dovrebbe passare, in Lombardia come nelle altre regioni del Nord Italia, attraverso l'attrazione di imprese e di talenti.

Emerge l'esistenza di un **circolo virtuoso tra attrattività e innovazione**. Per far crescere l'innovazione occorre attrarre. Ma per attrarre occorre innovare poiché *«un territorio dove l'innovazione - e la sua crescita - sono diffuse diventa più attrattivo di altri»*. Da questo punto di vista **il tema dei progetti rilevanti di R&S nell'ambito delle aree della Smart Specialisation Strategy (S3) è ritenuto fondamentale**. Si riesce a diventare attrattivi se si realizzano investimenti complessi e di taglia significativa, di carattere collettivo e che sfruttino i punti di forza e le competenze già esistenti sul territorio lombardo. Inoltre, un sistema forte dal punto di vista innovativo crea un contesto favorevole non solo per i soggetti esterni, ma può spingere anche le imprese esistenti a realizzare con maggior frequenza attività innovative e favorire la nascita di imprese innovative.

Tra gli intervistati c'è chi ritiene che gli obiettivi regionali siano principalmente indirizzati a prevedere **sul sistema esclusivamente effetti di "tenuta"**. Attraverso le azioni a sostegno dell'innovazione delle imprese (piani di innovazione, progetti di R&S, acquisto di servizi) si aiuterebbe la *«naturale evoluzione di un sistema industriale»*. L'attenzione andrebbe orientata anche ad un obiettivo di sviluppo strategico della Regione poiché *«... ricerca e innovazione sono strumenti, non obiettivi»*. Il tema dell'attrattività ritorna nell'ambito di questo ragionamento come esempio di obiettivo di sviluppo strategico.

Altri due effetti sul sistema menzionati nelle interviste riguardano da un lato la creazione di occupazione, dall'altro le ricadute che i finanziamenti potranno avere su una parte del sistema produttivo non beneficiario. Su questo secondo aspetto, viene fatto l'esempio dei contributi all'acquisto di servizi da parte delle PMI, o il supporto ai piani di innovazione che prevedono l'utilizzo di consulenze, che sostengono, indirettamente, anche il settore terziario. Un discorso analogo vale per i contributi per l'acquisto di macchinari, che implicitamente supportano anche le imprese produttrici.

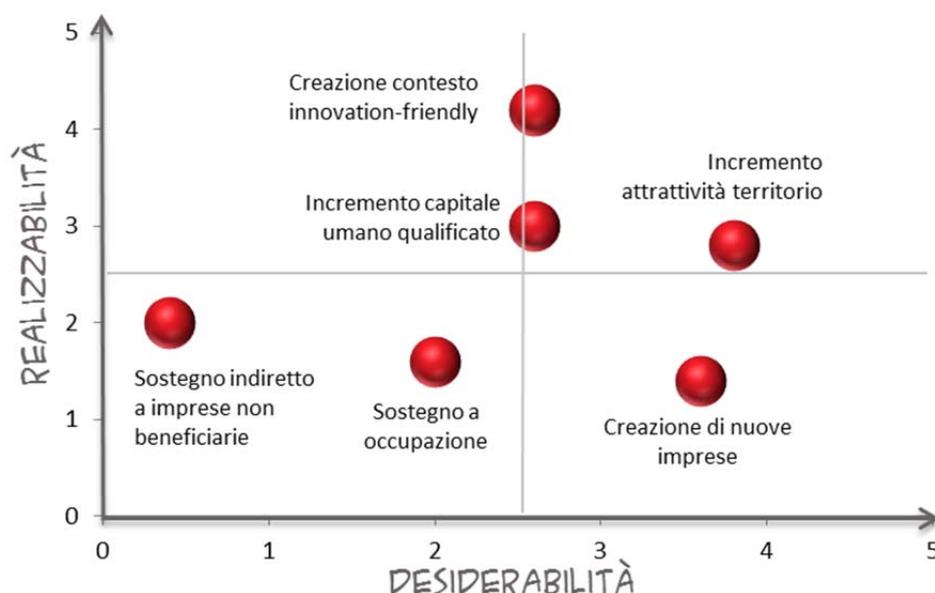
Attraverso il questionario somministrato nel 2° round dell'analisi Delphi è stato chiesto agli esperti di classificare, secondo il livello di desiderabilità e di realizzabilità¹⁹, gli effetti dell'Asse sul sistema regionale identificati nel corso delle interviste.

¹⁹ Sono state identificate 6 ricadute principali, ognuna delle quali classificata su una scala da 0 a 5.

Innescare il circolo virtuoso tra attrattività e innovazione

Anche nei questionari non vi è stata una piena convergenza delle risposte date dagli esperti. I punteggi di sintesi evidenziano che **gli effetti più auspicati sono l'incremento dell'attrattività del territorio e la creazione di nuove imprese innovatrici**. Possibile il primo, poco realizzabile il secondo.

Figura 3.I. 3 – Desiderabilità e realizzabilità degli effetti dell'Asse sul sistema



Fonte: ns. elaborazione su risposte ai questionari fornite dal panel di esperti.

Le misure dell'Asse, inoltre, consentirebbero abbastanza facilmente di rendere la realtà regionale più propizia alle dinamiche innovative. Un aspetto, questo, da non sottovalutare, considerata l'importanza che il contesto ha nel favorire e stimolare il circolo virtuoso attrattività-innovazione di cui si è detto in precedenza. Analogamente, anche una maggiore presenza di risorse umane qualificate può essere considerata una ricaduta funzionale al binomio attrattività-innovazione.

Vi sono poi due tipi di ricadute sul sistema che ottengono un basso punteggio sia in termini di desiderabilità che di fattibilità e che quindi avrebbero una valenza marginale: il sostegno dell'occupazione e il sostegno indiretto a imprese non beneficiarie degli incentivi. È però opportuno tenere presente che tali punteggi sono una media tra pareri spesso contrastanti.

3.1.2 Fattori facilitanti per il raggiungimento degli obiettivi dell'Asse I

Come anticipato nella sezione precedente, in generale le ricadute dei progetti di R&S e di innovazione sono strettamente legate al valore degli investimenti effettuati per il progetto, che a sua volta è legato al valore degli incentivi concessi. Inoltre, il sostegno ai progetti di R&S per essere efficace dovrebbe riguardare esclusivamente progetti di media-lunga durata, ossia superiore ai due anni. In particolare sul versante dei progetti rilevanti di R&S (Azione 1.b2.2.), che come visto in precedenza possono contribuire in misura significativa all'attrattività del territorio, è stato rimarcato che l'incremento dell'attrattività è legato ad alcune condizioni ben precise: **i grandi progetti dovrebbero infatti fungere da «catalizzatori» di competenze, di ricerca, di innovazione, e anche da promotori di sistemi di relazione con altri centri di livello internazionale.**

Anzi, questa funzione di catalizzazione è considerata determinante (o quasi determinante) per il successo dell'Asse da tre dei cinque esperti intervistati; due di loro la considerano un mero fattore facilitante. Inoltre, il panel di esperti concorda sul fatto che non vi sarebbero impedimenti significativi riguardo alla sua fattibilità (ossia, questa è ritenuta probabilmente o sicuramente fattibile).

Uno degli intervistati vede questi progetti come funzionali alla nascita di (pochi) poli industriali importanti. Perché questi investimenti siano efficaci è considerato fondamentale che siano in numero limitato, ma questo è visto come poco realizzabile poiché richiederebbe, alla Regione, «una governance molto forte, la capacità di fare delle scelte e talvolta di dire no».

Per quanto riguarda la scelta delle aree su cui investire, prevale l'opinione secondo cui sarebbe essenziale – nonché ampiamente fattibile – che l'investimento nei grandi progetti si focalizzasse sui punti di forza del territorio lombardo e, in particolare, sugli ambiti di specializzazione previsti dall'S3. Si segnala però una voce fuori dal coro: uno degli esperti ritiene infatti necessario un approccio in discontinuità con il passato – poiché «è da troppo tempo che si investe sugli stessi settori, nello specifico quelli identificati da S3» – che porti ad individuare nuove tematiche su cui puntare.

Il tessuto imprenditoriale lombardo, come del resto anche quello nazionale, è costituito da una prevalenza di piccole imprese, nelle quali la presenza di personale in possesso di un livello di istruzione terziaria spesso è esigua.

Nel corso delle interviste il panel di esperti ha spesso citato **l'importanza, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di crescita dell'innovazione assunto dal POR, di inserire all'interno delle aziende personale con un elevato livello di istruzione**, vale a dire almeno una laurea o un dottorato di ricerca. L'esperienza pregressa in attività di ricerca è considerata un valore aggiunto importante poiché il personale che ha già lavorato in progetti di ricerca con le università o con organismi di ricerca contribuisce a far sì che le PMI modifichino i propri comportamenti, in direzione di una maggiore capacità innovativa. Inoltre, il giovane laureato è la persona che fa da "tramite" sull'innovazione, non soltanto perché detiene il rapporto con l'università o con il centro di ricerca, ma soprattutto perché ha familiarità e consuetudine con il linguaggio e gli approcci dei professori e dei ricercatori. È però ritenuto fondamentale che il personale laureato venga inserito in progetti specifici, in quanto questo consente di utilizzare al meglio la sua competenza universitaria o la competenza in attività di ricerca.

Quasi tutti gli esperti (nello specifico, quattro su cinque) concordano sul fatto **che incentivi alle PMI finalizzati all'assunzione di personale laureato potrebbero essere decisivi per la buona riuscita dell'Asse, e che eventuali difficoltà nella loro attuazione sarebbero facilmente superabili**. L'incentivo all'assunzione di laureati potrebbe, ad esempio, essere collegato all'aliquota di contribuzione al progetto: l'impresa che assume otterrebbe un'aliquota maggiore di contribuzione. Oppure, in alternativa, si potrebbe pensare a *voucher* per le assunzioni di laureati.

Incentivi di questo tipo sembrano necessari perché le PMI tendono a non prendere l'iniziativa di ricercare personale laureato e a ritenere sufficiente avvalersi di personale con un livello di istruzione più basso (generalmente un diploma tecnico). Questa scelta è dettata a volte da ragioni culturali, a volte da motivi economici, altre ancora dal timore dei piccoli imprenditori di non riuscire a trattenere a lungo il personale con un alto livello di istruzione. Nel dise-

Concentrare le risorse su pochi progetti rilevanti

Incentivare l'inserimento di personale con alto livello di istruzione

gnare incentivi in questo campo occorre comunque tener conto anche del fatto che da parte degli stessi giovani laureati sembra esserci spesso un “tabù” nei confronti della piccola impresa, percepita come un ambito di lavoro con possibilità di carriera limitate.

Dall’insieme delle interviste è emersa con chiarezza l’importanza delle relazioni tra soggetti diversi che, nell’ambito dell’innovazione, sono fondamentali per «farsi venire nuove idee» e per costruire progetti. **Il miglioramento di queste relazioni è uno dei principali risultati che le misure per l’open innovation dovrebbero consentire di raggiungere.** Nell’industria, l’innovazione è agevolata dai rapporti tra clienti e fornitori, mentre nel campo della ricerca andrebbe sostenuto l’incontro tra ricercatori.

Tuttavia, dalle risposte ai questionari emerge che le relazioni tra imprese, nonostante la loro valenza senza dubbio positiva, non sono ritenute imprescindibili: solo in due casi su cinque sono considerate pressoché determinanti per i processi innovativi. Diverso è il caso delle relazioni tra imprese e organismi di ricerca, che l’intero panel di esperti reputa essenziali.

Un tema presente nel dibattito europeo sugli aiuti, e richiamato dal panel nel corso delle interviste, è la necessità di creare reti che vadano oltre i confini locali, mentre tutti i sistemi locali - per motivi anche amministrativi - privilegiano e sostengono esclusivamente i soggetti del territorio.

Il sostegno a soggetti esterni non solo faciliterebbe la costituzione delle reti, ma potrebbe addirittura costituire un fattore determinante per il conseguimento dei risultati attesi dall’attuazione del POR. Da un’intervista appare chiaro che uno sforzo per «retizzare» il sistema industriale lombardo in questo senso sia importante al pari del sostegno dei soggetti presenti sul territorio. Secondo gli intervistati, inoltre, questo tipo di sostegno potrebbe essere implementato senza particolari difficoltà, tuttavia occorre tener conto dei vincoli posti in questo ambito dalle norme comunitarie sui Fondi SIE.

Nell’ambito delle interviste è emersa la necessità di impostare forme di supporto a favore dell’innovazione che massimizzino il più possibile la responsabilità dell’impresa nei confronti del pubblico. In particolare è stata espressa qualche perplessità sui contributi a fondo perduto per i progetti di ricerca, a favore dell’utilizzo di fondi rotativi, ritenuti più incentivanti per le imprese. Nel caso della concessione di contributi a fondo perduto è considerato inoltre un elemento positivo la proporzionalità dell’incentivo alla dimensione dell’impresa, in modo da rendere le imprese più partecipi dal punto di vista finanziario.

Le risposte ai questionari hanno poi evidenziato un consenso attorno all’ipotesi di «responsabilizzare» maggiormente le imprese beneficiarie degli incentivi: tre degli esperti hanno indicato che ciò sarebbe addirittura determinante per il buon esito delle misure previste dall’Asse; gli altri due ritengono che sarebbe comunque un fattore molto facilitante. Unanimi – e positive – le opinioni riguardo all’effettiva possibilità di tradurre in pratica tale orientamento.

Il panel di esperti evidenzia che un ambiente di *open innovation* viene utilizzato nel momento in cui gli utenti «ci credono». E per far sì che essi ci credano deve essere di elevata qualità, sia in termini di contenuti che di funzionamento, e consentire il coinvolgimento di tutti gli attori dell’innovazione. Per favorire un elevato livello qualitativo della piattaforma adottata da Regione Lombardia viene suggerito di identificare buone pratiche europee nel campo delle piattaforme di *open innovation* e seguirne la traccia.

Open innovation: facilitare l'utilizzo della piattaforma

Rafforzare le relazioni delle imprese con l'esterno

Favorire una forte "responsabilità" dell'impresa

Inoltre, uno degli esperti ritiene che i risultati dell'*open innovation* sarebbero più accentuati se vi fossero forme di scambio con soggetti di altre regioni. Infatti, ciò favorirebbe uno «*scambio di valori*», e costituirebbe una via complementare al *mentoring* e al *tutoring* tra regioni. D'altronde, tali forme di scambio sono già state realizzate in altri contesti attraverso il finanziamento di altri fondi europei.

Così come per la «responsabilizzazione» delle imprese, anche con riferimento al possibile scambio con soggetti di altre regioni è emerso, dai questionari, un diffuso consenso.

Al fine di agevolare il raggiungimento dei risultati attesi, un esperto sottolinea l'importanza di riservare attenzione al sistema di monitoraggio, anche da un punto di vista qualitativo:

«Considerando che si affronta una programmazione settennale in un momento di grave difficoltà economica, è possibile che vi sia la necessità di modificare in corso d'opera alcune delle azioni previste, o quantomeno modificarne le modalità di attuazione».

Il 2° round dell'analisi Delphi evidenzia consenso anche attorno a questo fattore. Tutti gli esperti tranne uno hanno indicato che questo potrebbe un ulteriore fattore determinante (o quantomeno quasi determinante) per il raggiungimento degli obiettivi dell'Asse. Non sorprende, inoltre, che le attività di monitoraggio siano considerate del tutto realizzabili.

Al fine di consentire il confronto tra i principali fattori facilitanti emersi dalle interviste, le valutazioni date dagli esperti a ogni singolo fattore mediante il questionario (e brevemente riassunte nei paragrafi precedenti) sono confluite in «punteggi» di sintesi.

Ognuno dei fattori ha così ottenuto due punteggi. Il primo è riferito a quanto il fattore è ritenuto incisivo (poco facilitante, molto facilitante, quasi determinante, determinante), e quanto più alto il punteggio tanto più il fattore è determinante. Il secondo punteggio è riferito al livello di "fattibilità" (sicuramente non fattibile, probabilmente non fattibile, probabilmente fattibile, sicuramente fattibile); a un punteggio più elevato corrisponde una maggiore fattibilità²⁰. È opportuno segnalare che, considerato il numero esiguo di questionari somministrati (complessivamente cinque, uno a ogni esperto), i risultati qui presentati non sono significativi dal punto di vista statistico, ma hanno il solo obiettivo di illustrare in modo sintetico la media dei risultati ottenuti.

Come rappresentato nella Figura 3.I. 4, tutti i fattori osservati hanno ottenuto punteggi di sintesi piuttosto elevati: i più bassi sono attorno all'8-9, su una scala da zero a 15. Nessun fattore ha però ottenuto il punteggio massimo.

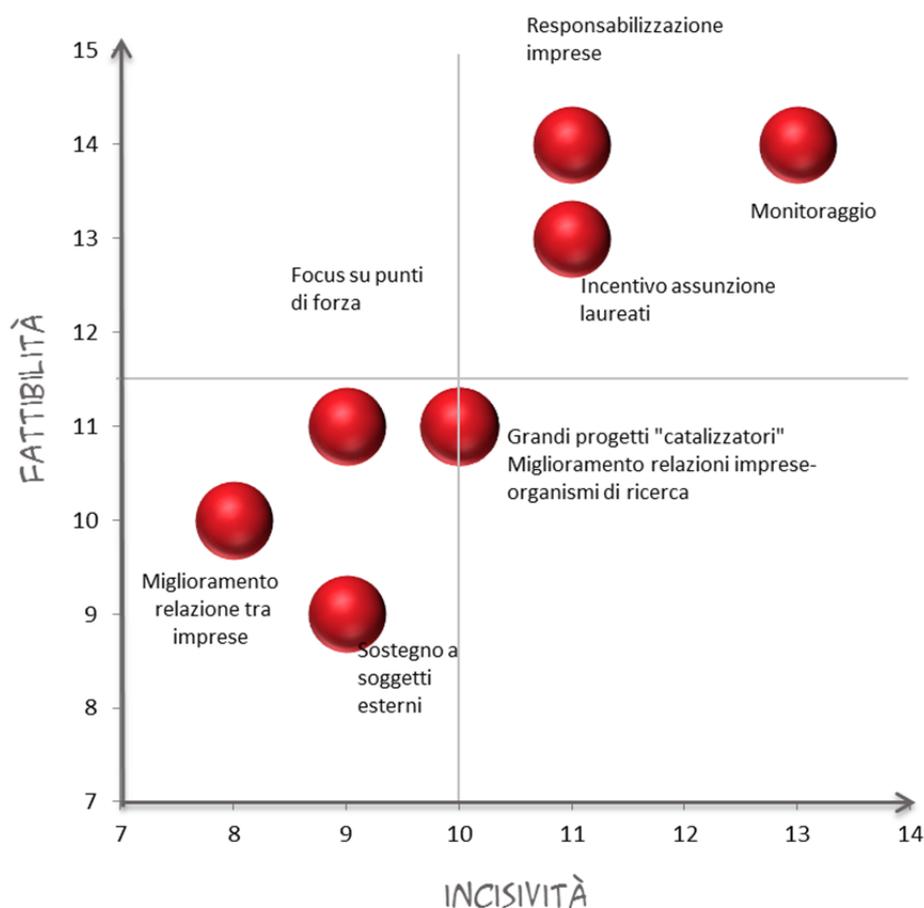
Il secondo aspetto che emerge chiaramente è che i fattori facilitanti possono essere raggruppati in due grandi categorie. La prima, che si colloca nel quadrante in alto a destra, comprende i fattori considerati dagli esperti come più incisivi e, allo stesso tempo, più facili da mettere in pratica.

Monitoraggio, un fattore da non trascurare

I fattori facilitanti a confronto

²⁰ Le scale dei punteggi vanno da un minimo di zero a un massimo di 15.

Figura 3.I. 4– fattori facilitanti: quanto sono facilitanti e quanto sono fattibili?



Fonte: ns elaborazione su risposte ai questionari fornite dal panel di esperti.

Tra questi, spicca il **monitoraggio continuo delle attività**: un'azione facilmente attuabile e decisiva, visto che consente il «cambio di rotta» nel caso di imprevisti legati all'incertezza che oggi caratterizza il sistema economico e produttivo. Seguono, con punteggi particolarmente elevati, la responsabilizzazione delle imprese e gli incentivi all'assunzione di laureati. Così come il monitoraggio, questi sono due fattori che non riguardano direttamente l'attività di innovazione o di R&S, ma nel caso dell'elevata «partecipazione» delle imprese, si tratta di un elemento che incide sul migliore utilizzo dei fondi pubblici utilizzati dalle imprese, mentre la forte presenza di laureati contribuisce a creare un contesto aziendale favorevole al successo delle attività di ricerca e innovazione.

In posizione diametralmente opposta figurano invece i fattori più direttamente legati ai contenuti delle azioni previste dal POR, che sono mediamente ritenuti meno determinanti rispetto agli altri e, nel contempo, meno fattibili. Tra questi, i più facilitanti sono le buone relazioni tra imprese e sistema della ricerca e i grandi progetti di R&S, catalizzatori di competenze e di attività di ricerca. Seguono le buone relazioni tra imprese, la concentrazione sui punti di forza del territorio e il sostegno a soggetti esterni al territorio.

3.1.3 Ostacoli al raggiungimento degli obiettivi dell'Asse I

Nell'analisi degli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse I sul sistema (cfr. 3.1.1), si è menzionata l'opinione di uno degli esperti a proposito del fatto che

nell'ambito del POR, la Regione potrebbe porsi obiettivi maggiormente ambiziosi, che vadano oltre l'opportunità di generare sul sistema effetti principalmente "di tenuta".

Altri osservano che gli obiettivi che la Regione desidera raggiungere e la direzione che intende intraprendere non sempre sono definiti in maniera chiara, e questo potrebbe essere un ostacolo per il successo dell'Asse. A questo proposito, **si suggerisce a Regione Lombardia di utilizzare la fase di implementazione per precisare ulteriormente le azioni da attuare per il perseguimento dei risultati attesi**, ragionando, in certa misura, in modo analogo a quanto fa il settore industriale privato:

«Se Lei prende un piano industriale di qualsiasi grande impresa, non c'è scritto: vogliamo essere più competitivi. C'è scritto: vogliamo raggiungere questo fatturato, vogliamo aumentare l'occupazione, vogliamo spostarci in quest'altro settore industriale... ».

Un ulteriore aspetto emerso durante un'intervista riguarda il posizionamento di Regione Lombardia, in ragione della sua *performance* migliore rispetto al resto del Paese. Il miglior posizionamento relativo è certamente un elemento positivo, ma è importante che non si traduca in una mancanza di motivazione a condurre politiche più ambiziose, che consentirebbero alla Regione di lasciare il gruppo dei "moderate innovators". Secondo questo esperto:

«Nel mondo dell'innovazione spesso è più conveniente essere l'ultimo dei primi che il primo degli ultimi. Perché questo costituisce di per sé una forte motivazione a salire».

Due esperti hanno menzionato, come possibile ostacolo al raggiungimento dei risultati dell'Asse, il fatto che gli interessi dei singoli attori tendano a prevalere sugli interessi della collettività. Per la creazione di un sistema fortemente innovativo, sarebbe auspicabile che tutti gli attori facessero uno sforzo di immedesimarsi in un piano di tipo collettivo, abbandonando in parte il loro piano "individuale" preconstituito.

«Succede che un professore universitario aveva già l'idea di fare la fotonica di tipo x e cerca di trovare i soldi per fare la fotonica di tipo x. Però se ci si sedesse al tavolo dicendo io pensavo alla fotonica di tipo x, ma è veramente utile la fotonica di tipo y? Non è che forse è meglio quella di tipo y? Quando si fa un passo indietro per poi farne due avanti tutti insieme è molto utile. E ho fatto l'esempio dell'università, ma vale lo stesso per il parco tecnologico, per l'incubatore o per l'impresa».

Il problema però non riguarda esclusivamente i progetti di R&S ma, più in generale, tutte le attività legate all'innovazione. Spesso le PMI – e i consulenti di cui si avvalgono – non manifestano sufficiente conoscenza (o interesse) di ciò che è importante per l'intera collettività, ma tendono a essere autoreferenziali. Questa autoreferenzialità dei soggetti dell'innovazione è indicato, nei questionari del 2° round, come uno degli ostacoli principali al raggiungimento dei risultati dell'Asse. Tuttavia nella maggior parte dei casi è ritenuto un problema risolvibile.

In riferimento agli incentivi per l'innovazione (acquisto di servizi da parte delle PMI, sostegno ai piani di innovazione e ai progetti di R&S), alcuni esperti hanno menzionato, tra i fattori che possono limitare gli esiti positivi, la modalità di concessione degli incentivi.

Interessi individuali e autoreferenzialità

In primo luogo è emerso che nei bandi a graduatoria vi può essere un'asimmetria temporale rispetto alle intenzioni (o necessità) delle imprese: quando viene pubblicato il bando l'impresa può non essere nelle condizioni di realizzare l'innovazione o, viceversa, quando è nelle condizioni di innovare potrebbero non essere previsti bandi. Per andare maggiormente incontro alle esigenze delle aziende, una possibile soluzione potrebbe essere quella di prevedere, per le PMI, anche bandi a sportello.

È stata ampiamente discussa anche la questione dei "tempi lunghi", dovuti alle procedure burocratiche complesse, tra la presentazione della domanda da parte dell'impresa e la ricezione della risposta e, in caso positivo, l'erogazione del finanziamento. Questo aspetto è messo in relazione con l'addizionalità degli incentivi: infatti, la previsione di lunghi tempi di istruttoria incentiverebbe le imprese a domandare finanziamenti per investimenti che avrebbero comunque effettuato:

«... l'impresa fa la domanda ma tanto non le servono effettivamente quei soldi, se poi le arrivano saranno un premio perché si è sottoposta a una procedura burocratica, ecco..»

Dalle interviste effettuate (e, in seguito, dai questionari del 2° round) è emerso un consenso riguardo al fatto che il tessuto industriale lombardo e, più in generale, quello nazionale, sono caratterizzati da **una scarsa propensione delle imprese a collaborare tra di loro e, al contempo, da un eccesso di competizione**. La combinazione di questi due aspetti ostacola sensibilmente lo sviluppo di una «cultura dell'*open innovation*», che presuppone appunto un approccio collaborativo. Uno degli esperti intervistati ha inoltre segnalato che il concetto di *open innovation* è sostanzialmente intangibile, e spesso non è molto comprensibile per le PMI, le quali in genere hanno esigenze molto specifiche, puntuali. Per qualcuno, inoltre, è probabile che le imprese facciano resistenza a scambiare idee e informazioni attraverso un sistema di relazioni in cui sia assente la presenza fisica.

L'*open innovation* risulterebbe decisamente più «appetibile» per imprese medio-grandi, cioè imprese strutturate, che sono più aperte all'innovazione e dove vi è un ambiente culturale adeguato.

Di conseguenza l'aspetto culturale potrebbe ostacolare anche l'utilizzo della piattaforma di *open innovation* adottata dalla Regione. Sarebbe, quindi, necessario pensare al modo di stimolare le imprese a usarla. In quest'ottica potrebbero essere organizzati dei momenti di conoscenza specifica per singole tematiche e, allo stesso tempo, potrebbe essere fornito anche un servizio di assistenza alle imprese per fare in modo che tutte le potenzialità della piattaforma vengano utilizzate al meglio.

Fondamentale è anche l'alimentazione continua della piattaforma: nel momento in cui le imprese dovessero percepire che l'aggiornamento dei contenuti non viene effettuato tempestivamente, interromperebbero senza indugio l'utilizzo dello strumento.

Un aspetto che, secondo gli esperti, merita molta attenzione è quello delle infrastrutture di ricerca, il cui potenziamento rientra tra le opportunità previste dall'Asse I, ma unicamente nell'ambito dei progetti rilevanti di R&S.

Questo vincolo viene letto da qualche esperto come una certa sottovalutazione», da parte della Regione, della strategicità della dotazione infrastrutturale per la realizzazione di molte attività legate alla R&S. Un altro elemento riguar-

Bassa propensione delle imprese a collaborare

Necessità di una maggiore attenzione alle infrastrutture

da la necessità di valutare adeguatamente quali siano le strutture da potenziare, e ciò a prescindere dal progetto. In altre parole, il fatto che una data struttura sia inserita all'interno di un grande progetto di R&S, non implica necessariamente che essa debba essere potenziata o che sia meritevole di un contributo per il suo potenziamento.

Con riferimento all'azione di sostegno alla domanda di innovazione tramite gli appalti pre-commerciali, dalla consultazione degli esperti risulta nel complesso un giudizio positivo di questa azione, che potrebbe, almeno a livello teorico, anche dare slancio ad alcune start-up innovative. Tuttavia, dal momento in cui si tratta di uno strumento nuovo, questo viene percepito in generale come complesso, sia dal punto di vista dell'attuazione sia da quello della gestione e si segnala qualche perplessità sulle possibilità di realizzarlo concretamente e con successo. Nello specifico, uno degli intervistati sottolinea che la promozione dell'innovazione attraverso la domanda pubblica richiederebbe unitarietà di intenti delle varie amministrazioni pubbliche. E nel caso di settori in cui il servizio pubblico è affidato a società private (ad esempio municipalizzate) occorrerebbe coinvolgere anche queste aziende.

Complessità degli accordi pre-commerciali

Analogamente a quanto effettuato per i fattori facilitanti, anche per ogni ostacolo al raggiungimento degli obiettivi dell'Asse sono stati calcolati due punteggi di sintesi, in base alle risposte date dagli esperti nel questionario.

Gli ostacoli a confronto

Uno dei punteggi indica quanto, in media, il fattore è considerato ostacolante (molto ostacolante, abbastanza ostacolante, poco ostacolante, per nulla ostacolante): quanto più basso il punteggio, tanto più il fattore è negativo, ossia più ostacolante; viceversa, un punteggio alto significa che, complessivamente, il fattore è poco o per nulla ostacolante.

Il secondo punteggio indica quanto l'ostacolo è risolvibile (sicuramente non risolvibile, probabilmente non risolvibile, probabilmente risolvibile, sicuramente risolvibile); quanto più alto il punteggio, tanto più l'ostacolo è risolvibile²¹. Così come specificato nell'analisi dei fattori facilitanti, si richiama il fatto che, poiché i questionari sono soltanto cinque, i risultati qui presentati vanno analizzati con la dovuta cautela, in quanto non significativi dal punto di vista statistico.

Complessivamente è emerso un diffuso consenso sul fatto che **tutti i fattori sono molto o abbastanza ostacolanti** (e in nessun caso è stato segnalato che un dato fattore è "per nulla ostacolante").

Sono invece più elevati i punteggi relativi al livello di risolvibilità degli ostacoli, circostanza che indica che, nella stragrande maggioranza dei casi, tutti gli ostacoli sono considerati almeno "probabilmente risolvibili". Inoltre, nessuno degli ostacoli è considerato come "sicuramente non risolvibile".

Guardando alle **diverse tipologie di ostacoli**, si osserva che due sono decisamente più difficili delle altre, posizionandosi nel quadrante in basso a sinistra (molto ostacolanti e probabilmente non risolvibili): **la prevalenza degli interessi singoli rispetto a quelli collettivi, e l'asimmetria temporale tra la pubblicazione dei bandi e le effettive necessità delle imprese.**

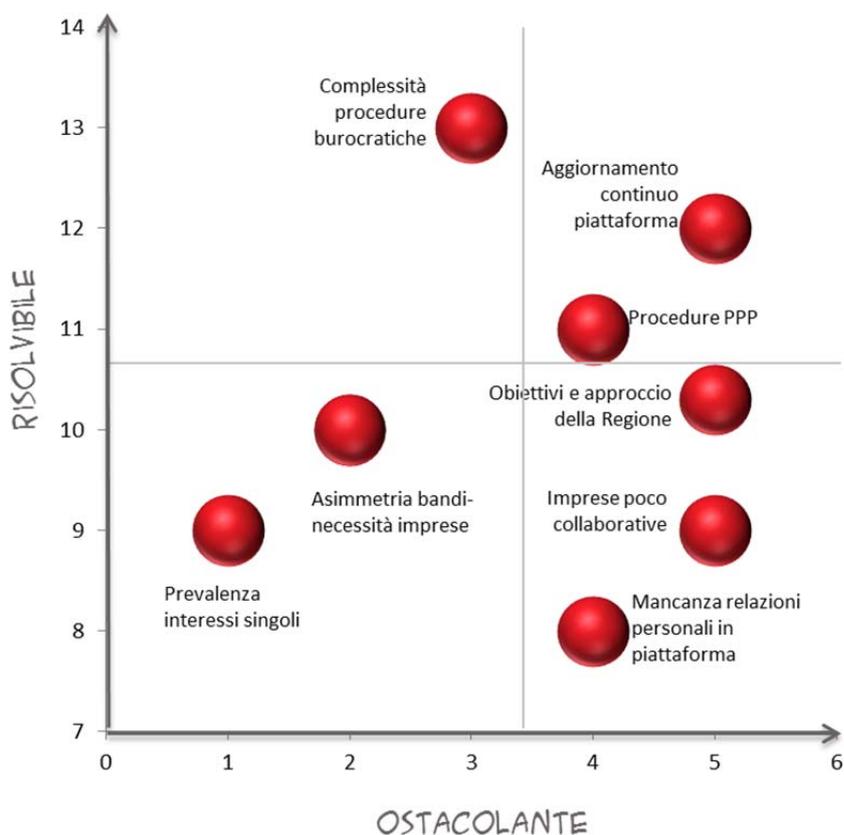
Altrettanto complessi da risolvere, ma meno problematici per l'effettivo incremento e rafforzamento delle attività di ricerca e innovazione, sono due aspetti che riguardano tipicamente le relazioni delle imprese, ossia la **scarsa propensione delle imprese a collaborare poco una con l'altra**, e, nel caso spe-

²¹ Le scale dei punteggi vanno da un minimo di zero a un massimo di 15.

cifico della piattaforma di *open innovation*, **la loro necessità di avere comunque relazioni di tipo personale.**

Tra gli altri ostacoli emersi, risultano invece meno preoccupanti quelli legati alla complessità delle procedure (sia quelle relative alla partecipazione delle imprese ai bandi a sostegno dell'innovazione sia quelle relativi agli appalti pubblici pre-commerciali) o alla necessità di alimentare in modo continuativo la piattaforma di *open innovation*. Questo non perché non costituiscano ostacoli a tutti gli effetti, ma perché più facilmente superabili.

Figura 3.I. 5– Fattori ostacolanti: quanto ostacolano il successo dell'Asse e quanto sono risolvibili?

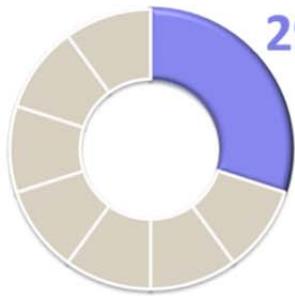


Fonte: ns. elaborazione su risposte ai questionari fornite dal panel di esperti.



ASSE III: Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese

LE RISORSE DEDICATE



294,6 M€

30,36 %

delle risorse del
POR FESR

IL TARGET GROUP



Il sistema imprenditoriale
(11 azioni)



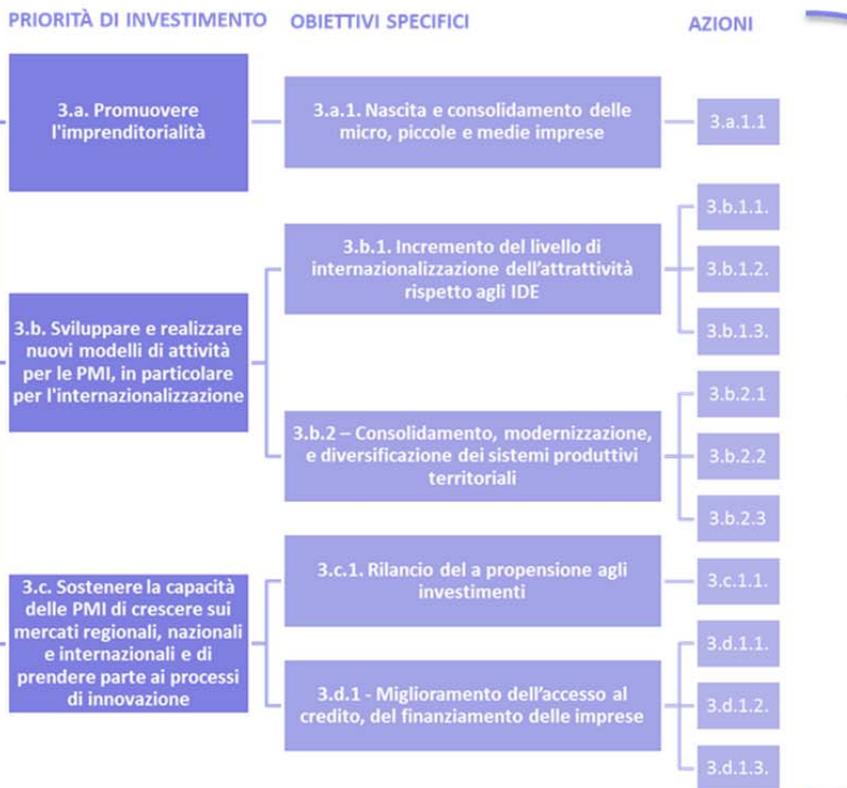
I Confidi (1 azione)



Gli operatori fieristici (1 azione)

IL LOGICAL FRAMEWORK

Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese



11 azioni messe in campo da Regione Lombardia per raggiungere i risultati attesi dell'Asse III

L'analisi Delphi dell'Asse III: Promuovere la competitività delle PMI si è prefissata di identificare:

- gli effetti diretti e indiretti che potrebbero conseguire dall'attuazione dell'Asse III con riferimento al principale gruppo target individuato – le imprese – e il sistema regionale lombardo nel complesso;
- i fattori facilitanti oppure gli ostacoli che potrebbero facilitare o, viceversa, ostacolare il conseguimento dei risultati dell'Asse.

Nell'identificazione del panel di esperti dell'analisi Delphi si è avuto cura di individuare cinque docenti universitari con competenze complementari in modo da poter valorizzare le conoscenze specifiche nel corso del 1° round.

In effetti, il 1° questionario è stato finalizzato ad identificare i risultati e i fattori chiave nell'implementazione e, pertanto, poter disporre di competenze specifiche, fintanto settoriali, ha consentito di ricostruire un quadro dettagliato dei possibili effetti e dei fattori chiave e degli ostacoli.

Successivamente nel 2° round i risultati e i fattori chiave sono stati sottoposti all'attenzione di tutti gli esperti che hanno fornito la loro valutazione rispetto alla **desiderabilità** e alla **fattibilità**. Nello specifico, è parso opportuno offrire agli esperti una **scala di valutazione qualitativa**²².

DESIDERABILITÀ	
Molto desiderabile	Tutte le conseguenze, principali e secondarie, dirette e indirette, sono positive; i benefici sono superiori ai costi; è di per sé giustificabile.
Desiderabile	Tutte le conseguenze principali positive, ma potrebbe sussistere una o più delle seguenti condizioni: alcuni effetti secondari negativi; i benefici sono vicini ai costi. In questo caso è giustificabile perché produce effetti positivi anche in altri ambiti.
Indesiderabile	Ha alcune conseguenze negative; i benefici sono inferiori ai costi. In questo caso è giustificabile solo perché produce effetti molto positivi anche in altri ambiti.
Molto indesiderabile	Ha molte conseguenze negative; i benefici sono inferiori ai costi; non è difficilmente giustificabile.

FATTIBILITÀ	
Sicuramente fattibile	Nessun ostacolo evidente alla realizzazione; nessuna necessità di ulteriore analisi; nessuna rilevante opposizione politica o sociale.
Probabilmente fattibile	Pochi ostacoli alla realizzazione; permangono alcune necessità di ulteriore analisi; può essere utile una rielaborazione.
Probabilmente infattibile	Rilevanti ostacoli alla realizzazione; molti aspetti oscuri; opposizione politica o sociale.
Sicuramente infattibile	Troppi ostacoli alla realizzazione; troppi aspetti oscuri; forte opposizione politica o sociale.

²² Come anticipato, la tempistica serrata della valutazione ex ante ha reso pressoché impossibile coinvolgere nel panel un maggior numero di esperti e, pertanto, si è ritenuto che l'utilizzo di scale quantitative non fosse giustificabile.

3.2.1 Gli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse III

Per quanto riguarda la valutazione degli effetti diretti e indiretti che potrebbero conseguire dall'attuazione dell'Asse III, è necessaria una considerazione preliminare. A fronte di obiettivi assai generali (e talora a rischio di genericità e in quanto tali difficilmente discutibili), è forte la percezione che ciò che realmente conta e conterà per definire l'impatto reale delle politiche sulle imprese sul territorio saranno le modalità specifiche che verranno disegnate e realizzate per l'attuazione delle azioni.

In altri termini **saranno gli strumenti, la loro qualità, la quantità delle risorse messe in campo e, non ultimo, la coerenza con gli obiettivi, a determinare i risultati**. Nell'ambito di una valutazione ex ante ciò limita significativamente la possibilità di apprezzare i possibili impatti nella misura in cui, come si deve rilevare in questo caso, vi siano più enunciazioni di obiettivi e di azioni che non articolazioni dettagliate degli strumenti di intervento e delle risorse loro destinate.

Una conferma viene dai vari gap che si riscontrano, nelle opinioni dei partecipanti al panel, tra la "desiderabilità" degli obiettivi e la loro "fattibilità", a significare prudenza, se non pessimismo, nella capacità delle politiche di essere realmente efficaci nella realizzazione degli obiettivi prioritari, sino al limite di ammonire possibili distorsioni ed inefficienze derivanti dall'intervento pubblico stesso.

Come evidenzia la Figura 3.III. 1, gli interventi del POR FESR volti a rafforzare la competitività delle imprese dovrebbero consentire in primo luogo un incremento degli investimenti delle imprese (obiettivo quasi sempre segnalato tra i primi per desiderabilità e fattibilità), un **più elevato livello di utilizzo della capacità produttiva** (l'obiettivo considerato a più elevata fattibilità, anche se non tra i prioritari) e **l'incremento (e la stabilizzazione) del fatturato**. Infine, gli interventi di miglioramento dell'accesso al credito e del finanziamento delle imprese potrebbero determinare una **maggiore capitalizzazione** e solidità finanziaria delle imprese, in funzione di interventi che permettano l'ampliamento delle compagini societarie e la riduzione dei rischi dei finanziatori.

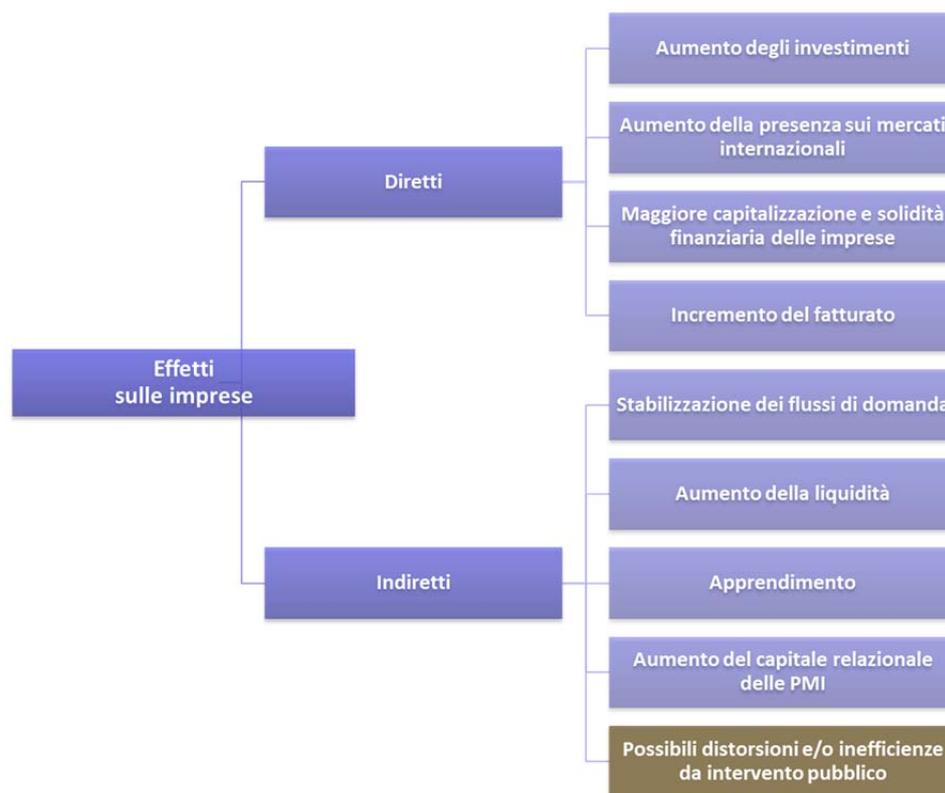
Con particolare riferimento alle azioni finalizzate ad incrementare il livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi, queste dovrebbero consentire alle imprese di **umentare e rafforzare la loro presenza sui mercati internazionali**. Nelle opinioni degli esperti è questo l'obiettivo massimamente desiderabile ed anche (pur con qualche divergenza) uno dei più fattibili.

Per quanto riguarda gli **effetti indiretti attesi**, gli interventi del POR potrebbero contribuire innanzitutto a **stabilizzare i flussi di domanda** (ma su questo gli esperti manifestano molta prudenza quanto a fattibilità) e ad **umentare** sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo **il capitale relazionale delle PMI**. In aggiunta, l'intervento potrebbe concorrere ad un processo di **apprendimento** delle imprese, effetto a cui gli esperti attribuiscono un buon livello di fattibilità, anche come risultato dell'internazionalizzazione e della necessità di sviluppare prodotti su più mercati.

Infine, con riferimento al tema dell'accesso al credito, è auspicabile che l'azione del POR concorra ad **umentare la liquidità** delle imprese grazie ad un intervento di recupero dei crediti a cominciare dallo sblocco dei debiti della

pubblica amministrazione. Si tratta, tuttavia, di un obiettivo sulla cui desiderabilità e fattibilità gli esperti esprimono valutazioni molto discordi.

Figura 3.III. 1 - Gli effetti diretti e indiretti attesi dall'attuazione dell'Asse III sulle imprese



Per quanto riguarda il sistema regionale lombardo, la Figura 3.III. 2 mostra come l'attuazione dell'Asse III potrebbe incidere direttamente sugli obiettivi di crescita intelligente e sostenibile di Europa 2020. Nel complesso, l'intervento del POR e il suo legame con la *Smart Specialisation Strategy* di Regione Lombardia dovrebbe contribuire a migliorare il posizionamento competitivo sui settori con domanda crescente.

In particolare dall'attuazione:

- dell'azione III.3.a.1.1. Interventi di supporto alla creazione di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanze è verosimile attendersi **un incremento del numero delle (nuove) imprese e, soprattutto, delle loro probabilità di sopravvivenza** e di successivo sviluppo: è questo l'obiettivo che gli esperti convergono nel segnalare come (il più) desiderabile e (tra i più) fattibili;
- delle azioni III.3.b.1.1. Progetti di promozione dell'export, destinati a imprese e loro forme aggregate individuate su base territoriale o settoriale, III.3.b.1.2. Incentivi all'acquisto di servizi di supporto all'internazionalizzazione in favore delle PMI e III.3.b.1.3. Creazione di occasioni di incontro tra imprenditori italiani ed esteri finalizzati ad attrarre investimenti e a promuovere accordi commerciali e altre iniziative attive di informazione e promozione rivolte a potenziali investitori esteri è auspicabile un **incremento del livello di internazionalizzazione del sistema regionale**, sia per quanto riguarda l'internazionalizzazione **in entrata** che

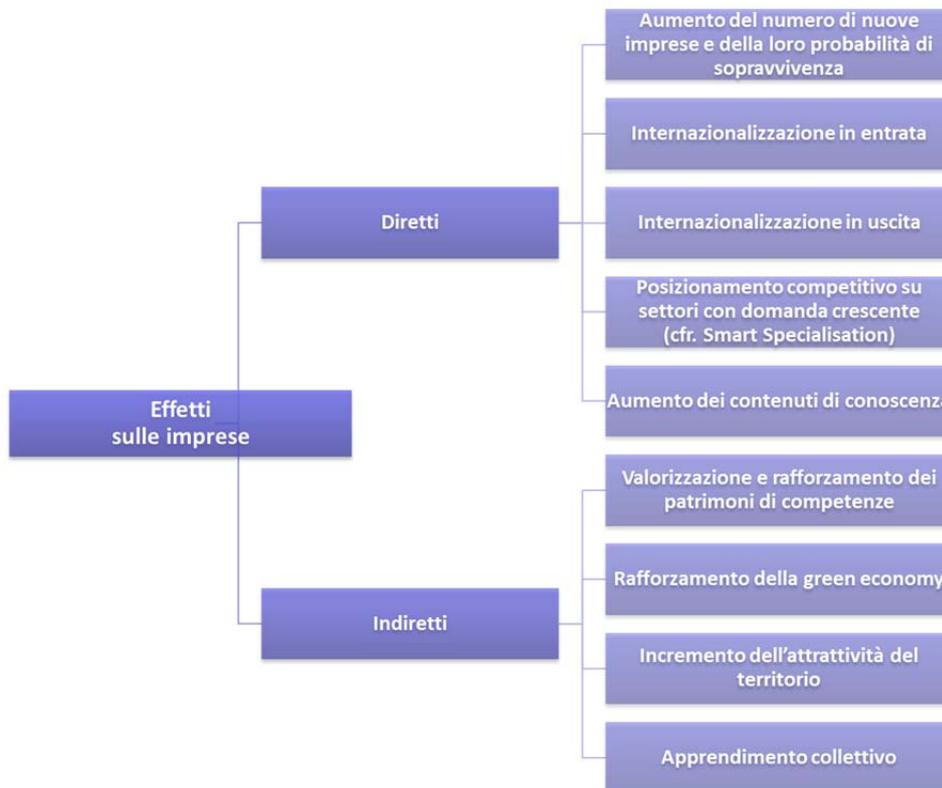
l'internazionalizzazione **in uscita** intesa come presidio di mercati. Nel primo caso gli esperti appaiono discordi sulla desiderabilità e scettici sulla fattibilità; nel secondo caso, invece, le opinioni convergono a sottolinearne la desiderabilità e soprattutto la fattibilità;

- delle azioni volte al sostegno alla capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali e internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione ci si può attendere **un aumento dei contenuti di conoscenza / high tech**, obiettivo che viene considerato più fattibile che non da collocare in cima alle priorità.

Per quanto riguarda gli **effetti indiretti** che potrebbero essere prodotti dall'attuazione dell'Asse si ritiene di interesse segnalare:

- la valorizzazione e il rafforzamento del patrimonio di competenze di carattere tecnico-produttivo, di altro tipo (ad esempio di marketing) e nel campo del consumo;
- l'attrattività del territorio sia rispetto ad investimenti esogeni che rispetto a re-shoring di investimenti precedentemente delocalizzati verso altri paesi;
- l'eco-innovazione del sistema produttivo regionale: tema che solo un esperto pone in testa alle priorità e non molto meglio valutato quanto a fattibilità;
- apprendimento collettivo, inteso come l'effetto dimostrativo delle migliori pratiche e il conseguente innesco di dinamiche imitative.

Figura 3.III.2 - Gli effetti diretti e indiretti attesi dall'attuazione dell'Asse III sul sistema regionale lombardo



3.2.2 I fattori che potrebbero facilitare oppure ostacolare il conseguimento dei risultati attesi dall'Asse III

Come anticipato, le valutazioni dei precedenti periodi di programmazione dei Fondi Strutturali e la letteratura in materia hanno evidenziato come molte politiche basate su strategie rispondenti ai fabbisogni del territorio, coerenti, sinergiche ad altri strumenti di programmazione, vale a dire quelle che potremmo definire "buone politiche", non hanno prodotto il cambiamento desiderato in quanto hanno incontrato delle difficoltà nella fase di implementazione.

Per tale ragione, il confronto con il panel di esperti ha consentito di individuare alcuni fattori che potrebbero facilitare il raggiungimento dei risultati attesi oppure alcuni ostacoli che potrebbero depotenziare l'efficacia dell'Asse II. Colpisce che questo tipo di analisi accentui in misura notevole quel gap tra desiderabilità e fattibilità, cui si accennava nel paragrafo precedente e che ha le sue radici in uno scetticismo di fondo nei confronti delle politiche pubbliche, che abbassa radicalmente le aspettative sulla loro efficacia.

Nello specifico, i fattori facilitanti e i possibili ostacoli vengono presentati in relazione agli obiettivi specifici / risultati attesi previsti dall'Asse II, vale a dire:

- la nascita e il consolidamento delle micro, piccole e medie imprese a carattere innovativi;
- l'accesso al credito e al finanziamento da parte delle imprese;
- l'internazionalizzazione;
- la competitività delle imprese e dei sistemi produttivi;

e, più in generale, rispetto agli strumenti attuativi dell'Asse III del POR FESR.

Nascita e consolidamento delle micro, piccole e medie imprese a carattere innovativo

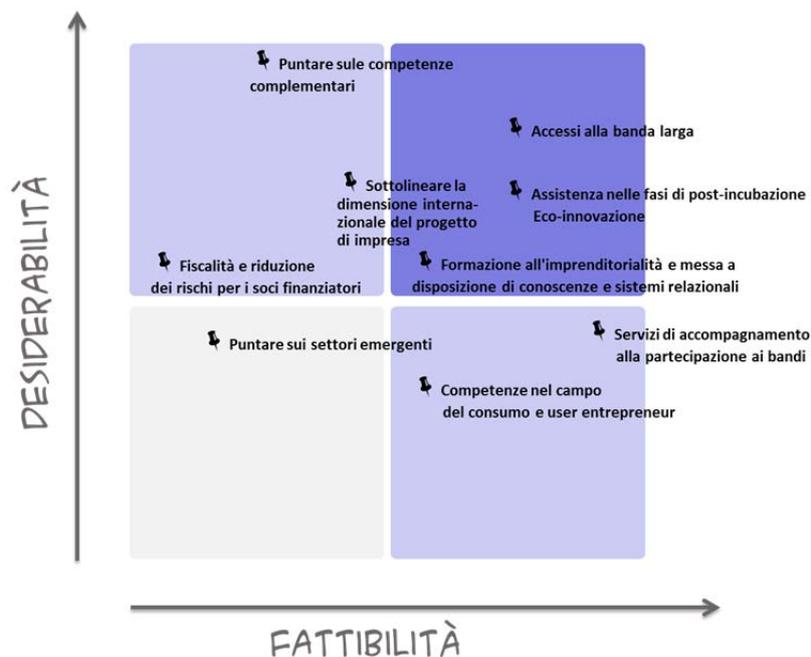
Come anticipato, per accrescere la competitività delle PMI il FESR promuove l'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatori di imprese [priorità di investimento a) ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento (UE) N. 1301/2013].

Nell'esaminare quali potessero essere i fattori facilitanti per la nuova imprenditorialità il panel di esperti ha identificato diversi elementi di attenzione che sarebbe opportuno considerare nella fase attuativa per incidere positivamente non solo sulla nascita e consolidamento delle micro, piccole e medie imprese a carattere innovativo, ma, più in generale, sul perseguimento dei risultati attesi dell'Asse II. Si pensi, ad esempio, all'importanza che tre temi chiave quali l'accesso alla banda larga, l'eco-innovazione e l'integrazione nell'impresa di competenze complementari possono avere anche in relazione all'obiettivo di **rilanciare la propensione agli investimenti del sistema produttivo**. Per tale ragione questa sezione presenta un livello di approfondimento maggiore rispetto alle altre.

Innanzitutto, si ritiene di interesse evidenziare che non tutte le azioni desiderabili sono probabilmente fattibili, come emerge dalla rappresentazione della Figura 3.III.3²³.

²³ La figura rappresenta sull'asse delle ordinate la "desiderabilità", intesa come l'opportunità che nel corso dell'implementazione dell'azione si agisca in modo da attivare quel determinato

Figura 3.III.3 - I fattori facilitanti la nascita e il consolidamento delle PMI



Fonte: ns. elaborazione su risposte ai questionari fornite dal panel di esperti.

Nello specifico, gli esperti concordano nel ritenere molto desiderabile la scelta di **puntare sulle competenze complementari** ritenute decisive e in grado di fare la differenza. Una nuova impresa creativa in questo senso non nasce solo perché le manca il credito, la finanza di rischio etc., ma perché è particolarmente difficile, o culturalmente desueto, mettere insieme persone complementari con formazione terziaria avanzata, oppure un'impresa esistente con un ricercatore universitario e lo *spin-off* di un'altra impresa che già opera, ecc... Nella fase di implementazione sarà quindi **necessario insistere sul "mettersi assieme"** con un'enfasi appunto sulla complementarietà degli *skills*, anche se la maggior parte degli esperti ritiene che probabilmente un'azione in tal senso sia difficilmente fattibile.

Puntare sulle competenze complementari

Un ulteriore fattore che potrebbe facilitare l'attuazione dell'Asse III in generale e del perseguimento dell'obiettivo specifico "Nascita e consolidamento delle micro, piccole e medie imprese" (III.3.a.1) in particolare è un aspetto di tipo tecnico quale **la disponibilità di accessi a banda larga** e, in generale, tutto ciò che favorisce lo stabilimento di relazioni e la socializzazione a compensare la parcellizzazione delle imprese di nuova generazione: il panel anche qui concorda nel valutarne molto positivamente sia la desiderabilità che la fattibilità.

Accessi a banda larga

Sempre in riferimento alla nuova imprenditorialità, un'ulteriore elemento che ha un impatto trasversale sulla competitività delle imprese e, in particolare, sulla dimensione dell'internazionalizzazione, è costituito dalla priorità da porre sulla **eco-innovazione** (oltre che su quella della diversificazione e dell'innovazione): il panel concorda nel valutarne molto positivamente la desiderabilità e, per quanto riguarda la prevalenze degli esperti, la fattibilità.

Eco-innovazione

fattore per facilitare il conseguimento dei risultati; sull'asse delle ascisse la "fattibilità", intesa come la possibilità che nel corso dell'implementazione dell'azione si agisca in modo da attivare quel determinato fattore per facilitare il conseguimento dei risultati.

In aggiunta, si segnala come nel processo di implementazione dell'Asse dovrebbe essere posta particolare alla questione dell'**assistenza nelle fasi di post incubazione**, quando l'idea imprenditoriale ha già dimostrato di essere valida, ma è necessario fornire gli elementi per il suo sviluppo.

Infine, gli esperti sono d'accordo nel sottolineare **l'importanza che la dimensione internazionale venga adeguatamente considerata** nella valutazione del progetto d'impresa: l'impresa che nasce deve nascere già internazionalizzata, cioè con la capacità di offrire i propri beni e i propri servizi su più mercati esteri ed il compito delle politiche è quello di conferire il *know how* di relazioni che consentano all'impresa che nasce di poter operare già su mercati internazionali, sia attraverso le prospettive dell'e-commerce, sia attraverso più complessi sistemi di relazioni produttive e commerciali.

I cinque fattori facilitanti presentati finora – la necessità di puntare su competenze complementari, l'accesso alla banda larga, l'eco-innovazione, la necessità di ipotizzare un'assistenza nelle fasi di post incubazione e l'esigenza di sottolineare la dimensione internazionale nel progetto di nuova impresa – sono ritenuti da tutti gli esperti elementi che dovrebbero avere effetti positivi per il conseguimento del risultato atteso e, quand'anche dovessero esserci elementi negativi, sarebbero talmente marginali da rendere comunque auspicabile l'azione. In aggiunta, per tre di questi fattori facilitanti – l'accesso alla banda larga, l'eco-innovazione e la necessità di ipotizzare un'assistenza nelle fasi di post incubazione – tutti gli esperti eccetto uno ne condividono la valutazione di fattibilità. Per contro, per gli altri due fattori – la necessità di puntare su competenze complementari e l'esigenza di sottolineare la dimensione internazionale nel progetto di nuova impresa – la maggior parte degli esperti ritiene che, pur trattandosi di fattori che potrebbero ampiamente favorire il perseguimento dei risultati attesi, è improbabile che si possa riuscire ad integrarli nella fase di implementazione dell'Asse.

Sempre in relazione alla nuova imprenditorialità, fattori facilitanti sono sicuramente tutti quelli che riguardano:

- la **formazione all'imprenditorialità e la messa a disposizione di conoscenze e di sistemi relazionali**. Gli elementi conoscitivi che permettono la comprensione degli scenari di natura tecnologica e di mercato sono ritenuti essenziali ed il contributo alle piccole medie imprese in termini di conoscenza è ritenuto in questo momento ancora più importante di altre forme di sostegno;
- la **fiscalità**, in particolare per quanto riguarda il trattamento fiscale del finanziamento alle start up, e la gestione e la riduzione dei rischi per i soci finanziatori, anche attraverso strumenti assicurativi.

Con particolare riferimento alla fiscalità e riduzione dei rischi per i soci finanziatori si segnala come il panel sia unanime sia sulla desiderabilità sia, purtroppo, sulla non fattibilità di azioni che possano consentire di agire sulla fiscalità delle nuove imprese.

Infine, l'analisi Delphi ha consentito di individuare tre fattori che non sono unanimemente riconosciuti come facilitanti il perseguimento dell'obiettivo specifico e attengono:

- la volontà di **puntare sui settori emergenti**. Se nel complesso il panel reputa che un contributo positivo possa derivare, nella logica della *smart specialisation*, dalla capacità di focalizzare gli interventi sui settori emergenti

Assistenza nelle fasi di post incubazione

Dimensione internazionale del progetto d'impresa

Formazione all'imprenditorialità

Trattamento fiscale del finanziamento alle start-up

Puntare sui settori emergenti

(ossia su settori che abbiano una domanda crescente a livello internazionale), tuttavia si tratta di un terreno sul quale gli esperti si esprimono nettamente nel senso di una scarsa fattibilità;

- l'opportunità di **prevedere servizi di accompagnamento alla partecipazione ai bandi**, tra i quali vanno considerati quelli di accompagnamento anche per quanto riguarda la partecipazione ai bandi, quando ciò comporta un investimento in tempo di dipendenti e dello stesso imprenditore di entità rilevante. In altri termini si potrebbe ipotizzare (e gli esperti sono unanimi nel valutarne positivamente la fattibilità) non un contributo finanziario, ma un servizio reale, pagato dal soggetto istituzionale, ossia una specie di pacchetto di accompagnamento alla progettazione;
- la **valorizzazione delle competenze nel campo del consumo e user entrepreneur**. Le politiche per la nuova imprenditorialità potrebbero trarre nuova efficacia da un'attenzione, oggi ancora carente, a tipi di competenze non strettamente legate al mondo della produzione o delle funzioni di impresa, ma al campo del consumo. Vi sono infatti oggi competenze diffuse nell'ambito del consumo di settori come l'enogastronomia, la puericultura, la musica, la moda etc. che possono trasformarsi in progetti imprenditoriali ("user entrepreneur").

Prevedere servizi di accompagnamento alla partecipazione ai bandi

Valorizzare le competenze nel campo del consumo e user entrepreneur

Miglioramento dell'accesso al credito e del finanziamento delle imprese

L'obiettivo di migliorare l'accesso al credito e il finanziamento delle imprese sembra essere quello rispetto al quale potrebbero esserci pochi margini di manovra per migliorare l'attuazione. Infatti, sebbene vengano individuati tre fattori che potrebbero migliorare l'attuazione dell'Asse III e del POR nel complesso, tuttavia si evidenziano notevoli perplessità sulla fattibilità degli stessi, al punto che nel caso della capitalizzazione delle imprese tutti gli esperti sono concordi nel ritenere che ci siano troppi ostacoli difficilmente superabili per pensare ad una reale implementazione.

Nel complesso, vengono espressi dubbi sul potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche e, per tale ragione, si suggerisce che un fattore facilitante potrebbe essere costituito dall'**abbinamento tra le garanzie pubbliche (un fondo di garanzia costruito sulle risorse del POR FESR) ed un sistema di rating da parte delle grandi imprese sui loro fornitori ("rating di filiera")**, che, in modo più efficace della intermediazione fornita dai Confidi, possa supportare le decisioni delle banche, semplificando lo screening delle imprese più piccole, sulla base di esperienze già realizzate in altri contesti italiani²⁴.

Garanzie pubbliche e rating di filiera

In tale ottica, è importante proseguire nella sperimentazione di strumenti (del tipo del *factoring*) che vadano nella direzione di scontare i crediti riconosciuti, a cominciare da quelli con la Pubblica Amministrazione. Anche in questo caso il panel si esprime per una forte desiderabilità di un intervento in materia, ma solo una minoranza dei suoi membri lo ritiene fattibile.

Infine, si segnala come il problema della capitalizzazione e della solidità finanziaria delle imprese rappresenti un tema centrale, che si lega a quello della successione nel capitalismo familiare. Ne deriva la rilevanza d'interventi finalizzati all'ampliamento delle compagini societarie e, per un numero limitato, ma

²⁴ Si segnala, a titolo esemplificativo, l'accordo che Renzo Rosso ha realizzato con Bnl-Bnp Paribas per estendere il merito creditizio alla filiera dei suoi fornitori.

significativo di imprese, alla quotazione in borsa. In questa prospettiva probabilmente il *venture capital* rappresenta una fattispecie che ha avuto ad oggi un minore impatto e, in quanto tale, bisogno di una maggiore attenzione nella fase di attuazione.

Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi

La strategia di Regione Lombardia per l'incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi si caratterizza per la volontà di impostare una **strategia "di sistema" per l'internazionalizzazione** che, in quanto tale provi ad incidere sia sull'internazionalizzazione in uscita (in termini di rafforzamento dell'export attraverso le azioni III.3.b.1.1. e III.3.b.1.2), sia sull'internazionalizzazione in entrata (in relazione alle iniziative per la promozione dell'attrattività per i potenziali investitori esteri dell'azione III.3.b.1.3).

In tale contesto, si suggerisce di prestare particolare attenzione nella fase di implementazione nell'**ampliare la visuale e non limitarsi ad una tipologia di internazionalizzazione semplicemente mercantile**. Unanime è la considerazione del carattere limitato, insufficiente e possibilmente irrilevante di forme di sostegno "tradizionali", come quelle alle missioni commerciali o i voucher alla partecipazione a fiere internazionali. Questa visione dell'internazionalizzazione come "andare all'estero" che origina dalla struttura delle azioni definita dall'Accordo di partenariato, può avere senso – su questa impostazione vi è ampio accordo da parte del panel – solo se gli strumenti di tipo tradizionale vengono integrati in pacchetti più ampi di servizi.

Al contrario viene posta la questione di un supporto all'**internazionalizzazione in entrata**, ossia alla capacità di attrarre imprese esogene nel contesto lombardo, possibilmente per investimento "*green field*".

Al tempo stesso andrebbe sostenuta un'**internazionalizzazione verso l'esterno** in particolare riguardante investimenti che permettano di presidiare i mercati a valle, attraverso il controllo ed il potenziamento dei canali distributivi. Si tratta di una direttrice innovativa, considerata dagli esperti come desiderabile, ma su cui è unanime lo scetticismo sulla fattibilità.

Per quanto riguarda i **servizi per l'internazionalizzazione**, appare importante il contributo che può venire da quelli che sono complementari rispetto alle attività manifatturiere, in particolare la logistica e in generale i servizi post vendita. Non si tratta necessariamente di servizi che devono essere prodotti dal settore pubblico, ma il cui acquisto e la cui integrazione devono essere sostenuti. Particolare attenzione merita l'ipotesi di un *Temporary Export Manager*, una figura che potrebbe essere di grande rilievo per le imprese di minore dimensione, anche se la sua efficacia può dipendere da molti fattori a cominciare dalle modalità di incentivazione alle sue *performance*. Va inoltre valutato il suo profilo in funzione della sua integrazione all'interno dell'azienda. Probabilmente si deve trattare in alcuni casi di una figura più complessa, che non si limiti alle sole funzioni di vendita. Ad ogni modo il panel ha dato una valutazione molto positiva della fattibilità (oltre che della desiderabilità) dell'intervento in materia.

Oltre le forme di sostegno tradizionali

Il supporto all'internazionalizzazione all'entrata

I servizi per l'internazionalizzazione

Gli strumenti attuativi

L'ultima sezione dell'analisi dei fattori che possono facilitare l'attuazione dell'Asse III è dedicata agli strumenti attuativi e si prefigge di individuare gli accorgimenti che potrebbero consentire una migliore implementazione delle azioni previste.

Nell'attuazione delle azioni dell'Asse III in generale e di quelle relative alla priorità di investimento c) "sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi" in particolare, si suggerisce di avere cura di **accompagnare gli interventi con strategie di comunicazione** che diano un massimo di visibilità agli interventi ed ai loro effetti, specie quando essi riguardano segmenti avanzati, ad esempio quelli ad alta tecnologia, del settore produttivo. In altri termini è necessario "fare vetrina" dei soggetti che hanno partecipato, amplificando il significato di tale partecipazione anche sollecitando dinamiche imitative. Per il panel si tratta di un ambito in cui le azioni appaiono fattibili.

In aggiunta, per quanto riguarda gli strumenti attuativi per l'implementazione **una questione fondamentale riguarda la natura dei bandi**. Si rileva, pur con qualche dubbio sulla fattibilità, un unanime favore nei confronti di una tipologia di bandi "aperti" a sportello. L'argomentazione che fa propendere per un bando aperto è che in esso non si realizzi una "forzatura" della maturazione progettuale e, pertanto, si possa disporre di progetti qualitativamente elevati e maggiormente rispondenti alle caratteristiche dell'azione. Per contro, il bando "chiuso" a graduatoria rappresenta un vincolo dal punto di vista dei tempi, obbligando le imprese ad "essere pronte" a scadenze non necessariamente in sincronia con i propri processi di elaborazione. In aggiunta, presenta una serie di effetti negativi: la qualità media della risposta è inferiore e la selezione è distorta a favore di chi ha già un progetto "nel cassetto", il che rischia di ridurre di molto l'effetto di addizionalità della policy etc...

Si segnala inoltre che, anche in un bando aperto, piuttosto che introdurre premialità, sarebbe possibile stabilire quote di risorse assegnate a progetti di innovazione che dimostrino determinate caratteristiche. Ad esempio si potrebbe ipotizzare che il 30% delle risorse venga assegnato ad imprese i cui progetti valorizzino l'eco-innovazione – tra l'altro, una delle aree di specializzazione individuate dalla *Smart Specialisation Strategy* di Regione Lombardia – e implicino la riduzione di impatto ambientale, la riduzione dei consumi di energia e di acqua etc.... Sarebbe inoltre utile che nell'accesso ai finanziamenti potessero valere, seguendo esperienze di altri Paesi, lettere di referenza da parte di clienti, fornitori, Università dove si sono svolti periodi di formazione o di ricerca, per permettere di certificare non solo la forma, ma anche la sostanza del proponente e della sua esperienza pregressa. Vi sono invece **valutazioni critiche sull'introduzione di premialità "spurie"**, che si prestano a comportamenti strutturali (ad esempio, quelle riferite alla numerosità dei partecipanti o alla diversità delle provenienze). Gli esperti concordano sia sulla desiderabilità che sulla fattibilità di un intervento in questa materia.

Non si tratta, per altro, solo di aprire le possibilità di accesso, ma anche di cogliere l'opportunità di sviluppi imprenditoriali al loro sorgere, quindi, ad esempio, con modalità più simili ad un **"concorso di idee"**. Una tale impostazione sarebbe praticabile (e su ciò concorda il panel) specialmente nella misura in cui le idee venissero poi accompagnate da una sorta di *Business Angel* e con un'adeguata flessibilità delle disponibilità finanziarie.

Le procedure ad evidenza pubblica: bandi "aperti" a sportello

Premialità smart

Concorso di idee

Con specifico riferimento alla forma di sostegno da utilizzare, sembra particolarmente opportuno attivare modalità di recupero nella gestione dei fondi (fondi rotativi), che si ritiene potrebbe avvenire attraverso sovvenzione sotto forma di prestiti oppure anche attraverso modalità di recupero attraverso la fiscalità. Qui ancora una volta è netto il contrasto, nelle opinioni dei membri del panel, tra la desiderabilità di questa impostazione e la realizzabilità che, soprattutto per quanto attiene il recupero attraverso la fiscalità, sembra essere particolarmente difficile.

In aggiunta, si ritiene di particolare interesse **prevedere una valutazione della politica pubblica** che consenta di verificare l'effetto che l'investimento ha prodotto sull'impresa, in particolare l'effetto addizionale che può essere ricondotto al POR confrontando, ad esempio, il prima e il dopo dell'intervento.

Infine, se le dimensioni analizzate finora in molti casi rappresentano fattori che possono essere facilitanti se opportunamente considerati e, per contro, diventare ostacoli nel momento in cui venissero trascurati o male interpretati, è necessario porre l'attenzione su alcuni elementi che costituiscono sostanzialmente dei fattori ostativi.

Un ostacolo potrebbe emergere da **un'enfasi eccessiva sul tema delle aggregazioni di imprese** laddove non si tenesse conto della necessità di aggregazioni non tanto tra imprese simili (con tutte le difficoltà di carattere competitivo che esistono in tali collaborazioni), quanto tra imprese che detengono competenze complementari, sia all'interno di una stessa filiera, sia tra manifattura e servizi, sia tra *old economy* e *new economy*.

In secondo luogo, bisogna essere attenti a **non accettare acriticamente l'idea di una superiorità delle imprese "high tech"**, penalizzando invece le competenze acquisite su settori ancora forti e maggioritari all'interno del sistema produttivo lombardo.

Inoltre, particolarmente critica può essere la condizione di imprese nelle quali, per la caratteristica familiare della proprietà e del management, si pongano dei **processi di successione**. Con particolare riferimento all'attuazione del POR, si suggerisce di approfondire la riflessione su questi aspetti e sulla gestione della transizione tra generazioni. Queste problematiche, che non riguardano necessariamente imprese in crisi e possono costituire un motivo di blocco a processi innovativi, interessano un numero significativo di imprese e potrebbero essere affrontate con modalità di gestione della transizione (*management buy out*; *workers buy out*).

Un ulteriore fattore ostacolante è visto nel sovrapporsi di interventi legislativi, che hanno l'effetto di una selezione avversa delle imprese, penalizzando paradossalmente proprio quelle innovative e premiando quelle che hanno maggiore dimestichezza con il sistema e che sanno districarsi più efficacemente all'interno delle procedure, magari grazie all'aiuto di società di consulenza.

I fondi rotativi come forme di sostegno

Sull'importanza di una valutazione indipendente della politica pubblica

Quali aggregazioni di imprese?

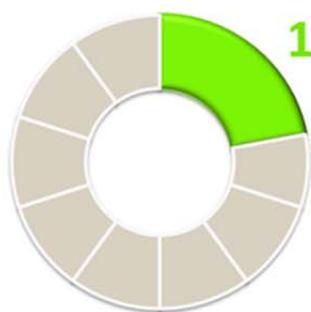
Eccesso di enfasi sull'high tech

La continuità dell'impresa e il capitalismo familiare



ASSE IV: Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio

LE RISORSE DEDICATE



194,6 M€

20,05 %
delle risorse del
POR FESR

IL TARGET GROUP



Cittadinanza
(5 azioni)



Imprese
(1 azione)



Enti locali
(1 azione)

IL LOGICAL FRAMEWORK

IV.4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori

PRIORITÀ DI INVESTIMENTO

IV.4.c. Sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa

IV.4.e. Promuovere strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione

OBIETTIVI SPECIFICI

IV.4.c.1. Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili.

IV.4.e.1 - Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane

AZIONI

IV.4.c.1.1.

IV.4.c.1.2.

IV.4.e.1.1.

IV.4.e.1.2.

4 azioni messe in campo da Regione Lombardia per raggiungere i risultati attesi dell'Asse IV

L'analisi Delphi dell'Asse IV: Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; si è prefissata di identificare:

- gli effetti diretti e indiretti che potrebbero conseguire dall'attuazione dell'**Azione IV.4.c.1.1. Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (smart buildings) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici** con riferimento al principale gruppo target individuato – gli Enti locali – e il sistema regionale lombardo nel complesso;
- i fattori facilitanti oppure gli ostacoli che potrebbero facilitare o, viceversa, ostacolare il conseguimento dei risultati dell'**Azione IV.4.c.1.1.**

La scelta del Valutatore ex ante di focalizzare l'analisi Delphi solamente sull'**Azione IV.4.c.1.1.** dipende da tre ordini di ragioni:

- innanzitutto, il gravoso impegno necessario per attivare e realizzare un'analisi Delphi ha richiesto di concentrare le risorse solamente su alcuni ambiti tematici particolarmente rilevanti rispetto ai fabbisogni del territorio e con riferimento all'attuazione del POR;
- in secondo luogo, poiché l'Asse IV si sviluppa sia con riferimento all'ambito energetico che a quello della mobilità sostenibile non sarebbe stato possibile disporre di un panel di esperti competenti sia sull'efficientamento energetico che sugli interventi di mobilità urbana e, pertanto, è parso opportuno restringere l'analisi sul tema dell'efficientamento energetico degli edifici pubbliche che assorbe quasi il 50% delle risorse destinate all'Asse III;
- infine, nel momento in cui l'analisi Delphi è stata avviata, il disegno del POR non prevedeva ancora l'attivazione dell'**Azione IV.4.c.1.2. Adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica, promuovendo installazioni di sistemi automatici di regolazione (sensori di luminosità, sistemi di telecontrollo e di telegestione energetica della rete)**, sulla cui opportunità il Valutatore si era espresso fin dalla Bozza del Rapporto di Valutazione ex ante in ragione dei primi risultati prodotti dagli interventi di miglioramento dell'illuminazione pubblica finanziati dall'Asse 2. Energia del POR FESR 2007-2013 (cfr. Parte Quarta - Le lezioni apprese dalla valutazione del POR FESR 2007-2013, Capitolo 3. Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio del presente Rapporto).

Nell'identificazione del panel di esperti dell'analisi Delphi si è avuto cura di individuare cinque docenti universitari con competenze complementari in modo da poter valorizzare le conoscenze specifiche nel corso del 1° round.

In effetti, il 1° questionario è stato finalizzato ad identificare i risultati e i fattori chiave nell'implementazione e, pertanto, poter disporre di competenze specifiche, fintanto settoriali, ha consentito di ricostruire un quadro dettagliato dei possibili effetti e dei fattori chiave e degli ostacoli.

Successivamente nel 2° round i risultati e i fattori chiave sono stati sottoposti all'attenzione di tutti gli esperti che hanno fornito la loro valutazione rispetto

alla **desiderabilità** e alla **fattibilità**. Nello specifico, è parso opportuno offrire agli esperti una **scala di valutazione qualitativa**²⁵.

DESIDERABILITÀ	
Molto desiderabile	Tutte le conseguenze, principali e secondarie, dirette e indirette, sono positive; i benefici sono superiori ai costi; è di per sé giustificabile.
Desiderabile	Tutte le conseguenze principali positive, ma potrebbe sussistere una o più delle seguenti condizioni: alcuni effetti secondari negativi; i benefici sono vicini ai costi. In questo caso è giustificabile perché produce effetti positivi anche in altri ambiti.
Indesiderabile	Ha alcune conseguenze negative; i benefici sono inferiori ai costi. In questo caso è giustificabile solo perché produce effetti molto positivi anche in altri ambiti.
Molto indesiderabile	Ha molte conseguenze negative; i benefici sono inferiori ai costi; non è difficilmente giustificabile.

FATTIBILITÀ	
Sicuramente fattibile	Nessun ostacolo evidente alla realizzazione; nessuna necessità di ulteriore analisi; nessuna rilevante opposizione politica o sociale.
Probabilmente fattibile	Pochi ostacoli alla realizzazione; permangono alcune necessità di ulteriore analisi; può essere utile una rielaborazione.
Probabilmente infattibile	Rilevanti ostacoli alla realizzazione; molti aspetti oscuri; opposizione politica o sociale.
Sicuramente infattibile	Troppi ostacoli alla realizzazione; troppi aspetti oscuri; forte opposizione politica o sociale.

3.3.1 Gli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse IV

Il confronto con il panel di esperti ha consentito di ricostruire un quadro significativo degli effetti attesi dall'attuazione dell'Azione IV.4.c.1.1. rispetto:

- ai principali beneficiari delle risorse del programma, i Comuni;
- al sistema regionale lombardo nel complesso.

Come evidenzia la Figura 3.IV. 1, gli interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, anche attraverso l'installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (*smart buildings*) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici dovrebbero consentire in primo luogo ai Comuni di **diminuire i consumi energetico degli edifici pubblici** e, di conseguenza, **ridurre i costi per il riscaldamento o per altri usi energetici** che sostengono gli Enti locali.

Per quanto riguarda la **riduzione delle emissioni di gas serra**, sebbene il panel ritenga si tratti di un effetto sicuramente desiderabile, tuttavia segnala come nella fase di implementazione dell'Azione sarà necessario porre particolare attenzione alla definizione dei requisiti progettuali per riuscire a perseguire tale risultato atteso.

Per quanto riguarda gli effetti indiretti attesi, la scelta di destinare una quota rilevante di risorse alla riqualificazione energetica degli edifici pubblici potreb-

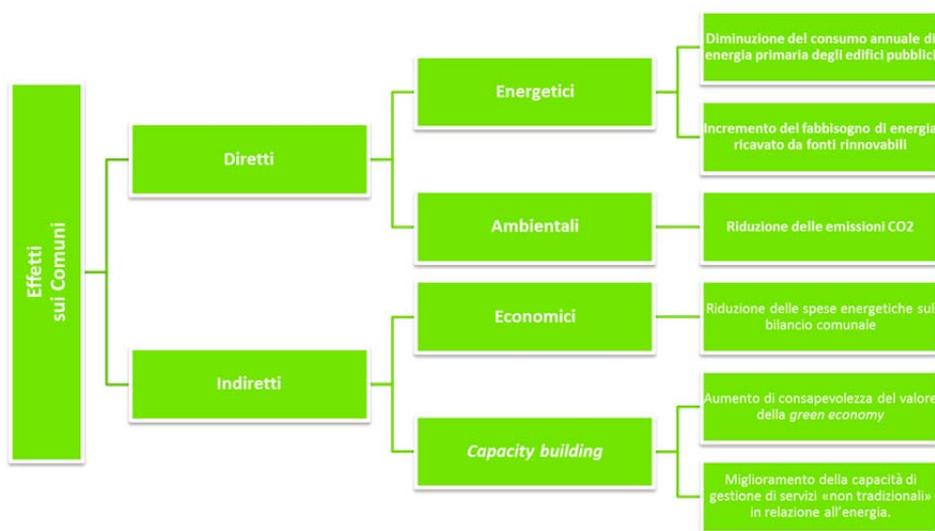
²⁵ Come anticipato, la tempistica serrata della valutazione ex ante ha reso pressoché impossibile coinvolgere nel panel un maggior numero di esperti e, pertanto, si è ritenuto che l'utilizzo di scale quantitative non fosse giustificabile.

be aumentare la **consapevolezza del problema dell'efficienza energetica** e delle ricadute che questo può avere sul suo bilancio del Comune in termini di risparmio sulle spese energetiche che l'Ente locale ha. In aggiunta, se si riuscisse a costruire l'azione in modo tale che il Comune monitorasse costantemente le spese per i consumi energetici, si potrebbe ascrivere all'azione un ulteriore effetto positivo indiretto, ossia l'aver portato i Comuni ad avere un'attenzione costante sui consumi energetici.

Inoltre si segnala che, nei casi in cui gli interventi di riqualificazione energetica consentissero di coinvolgere nuovi soggetti imprenditoriali [ad esempio le **Energy Saving Company (ESCo)**] in interventi che vadano oltre le ordinarie manutenzioni [ad esempio attraverso gli **Energy Performance Contract (EPC)**], la Pubblica Amministrazione lombarda potrebbe capire con maggiore facilità e immediatezza che esistono modalità più efficienti ed efficaci per gestire l'energia in un edificio pubblico – che consentirebbero, tra l'altro, di risparmiare energia e svincolare risorse che la PA potrebbe destinare ad altro. In tale ottica, replicare l'esperienza "per imitazione" consentirebbe di contribuire alla **capacity building**.

Per concludere si segnala che, nei casi in cui gli interventi di riqualificazione energetica prevedessero l'installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo e la promozione dell'uso della domotica (*internet of things, smart buildings*), tale scelta potrebbe contribuire ad una **diffusione delle tecnologie ICT** nelle Amministrazioni comunali contribuendo all'accelerazione del processo di transizione dei Comuni verso il livello **Smart Cities**.

Figura 3.IV. 1 – Gli effetti diretti e indiretti attesi dall'attuazione dell'Azione III.4.c.1.1 sui Comuni



Per quanto riguarda il sistema regionale lombardo, la Figura 3. IV. 2 mostra come l'attuazione dell'Azione IV.4.c.1.1. potrebbe incidere direttamente sugli obiettivi di sostenibilità energetica e ambientale della strategia Europa 2020 in termini di:

- diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici e, quindi, aumento dell'efficienza energetica;

- incremento del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili;
- riduzione delle emissioni di gas serra.

Per quanto riguarda gli **effetti indiretti** che potrebbero essere prodotti dall'attuazione dell'Azione IV.4.c.1.1. si ritiene di interesse distinguere due differenti tipologie:

- effetti indiretti "economici";
- effetti indiretti di tipo "imitativo".

Per quanto riguarda la prima fattispecie – gli effetti economici – innanzitutto si evidenzia l'opportunità che la dotazione finanziaria dell'Azione IV.4.c.1.1. venga utilizzata per intervenire non solo sul lato della domanda – di riqualificazione degli edifici pubblici da parte degli Enti locali – ma anche dell'offerta, in termini di ricerca e tecnologie e imprese lombarde. D'altronde, nell'ambito della Strategia regionale di specializzazione intelligente per la ricerca e l'innovazione – **Smart Specialisation Strategy (S3)** – Regione Lombardia ha individuato l'eco-industria²⁶ tra le sette aree di specializzazione.

Così facendo, l'azione potrebbe produrre:

- un **rafforzamento del sistema produttivo e del sistema della ricerca** grazie alle sinergie sul lato dell'offerta in termini di impianti e tecnologie energeticamente efficienti;
- un incremento dell'**occupazione** nel sistema produttivo e nei centri di ricerca del settore energia.

In aggiunta, come anticipato nella descrizione degli effetti sugli Enti locali, si segnala come la diminuzione dei **consumi energetici degli edifici pubblici** determini a sua volta una riduzione dei **costi per il riscaldamento o per altri usi energetici** che sostengono gli Enti locali. Partendo dal presupposto che la bolletta energetica rappresenta una voce rilevante di spesa nel bilancio dei Comuni, la riduzione dei consumi energetici si potrebbe tradurre in un alleggerimento della pressione economica verso i cittadini.

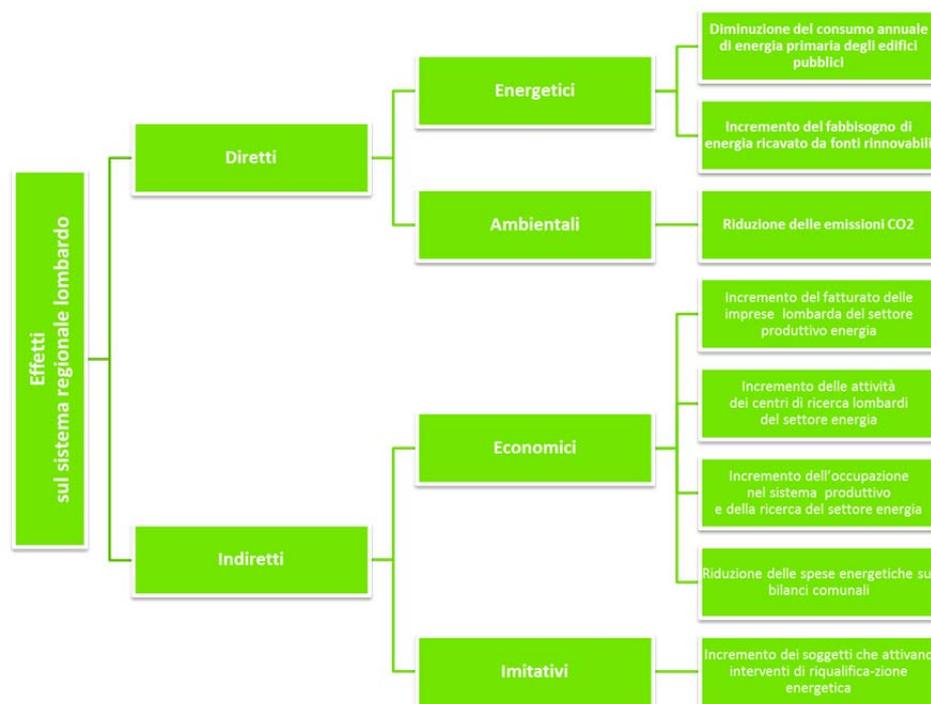
Con riferimento, invece, agli **effetti imitativi** che potrebbero essere generati dall'attuazione dell'Azione, **il ruolo esemplare degli edifici degli enti pubblici** sul tema dell'efficienza energetica potrebbe consentire non solo alle PA, ma anche ai privati di cogliere appieno le potenzialità e i risultati dell'iniziativa in modo che si sviluppi un effetto imitativo. Affinché il ruolo esemplare dell'iniziativa possa sviluppare appieno l'effetto imitativo da parte dei privati, potrebbe valer la pena attivare azioni di disseminazione relative:

- ai risultati specifici dell'efficientamento (Quanto si spendeva prima dell'intervento? Quanto si spende dopo? Quanto consumo adesso? Qual è il ritorno dell'investimento?);
- alle tecnologie che hanno consentito l'efficientamento del sistema.

²⁶ La Strategia regionale di specializzazione intelligente per la ricerca e l'innovazione, deliberazione X/1051 del 5 dicembre 2013 oltre a definire puntualmente che cosa si intenda per eco-industria, precisa che «Per quanto riguarda l'ambito dell'energia, **in Lombardia è localizzato il 50% dell'impiantistica italiana e circa il 40% delle imprese italiane che operano nel settore delle rinnovabili**. Il sistema produttivo del settore dell'energia conta circa **28.700 addetti** e un fatturato di 9 ml€ di euro. Il sistema della ricerca è composto da circa **3.000 unità tra professori, ricercatori e personale temporaneo** e sono attivi **200 organismi di ricerca e trasferimento tecnologico tra pubblici e privati**. Le tematiche prioritarie di sviluppo tecnologico sono sintetizzate in *Energy efficiency, Renewable energy (bioenergy, solar, hydro, geothermal, wind), Emissions reduction, Energy storage, Smart Grid, Power System Flexibility, energia da nucleare*» (pp. 23-24).

In conclusione, il ruolo esemplare dell'iniziativa potrebbe consentire di mettere un ulteriore tassello per la transizione dall'attuale economia in un'economia sempre più verde.

Figura 3.IV. 2 – Gli effetti diretti e indiretti attesi dall'attuazione dell'Azione IV.4.C.1.1 sul sistema regionale lombardo



3.3.2 I fattori che potrebbero facilitare oppure ostacolare il conseguimento dei risultati attesi dall'attuazione dell'Azione IV.4.c.1.1.

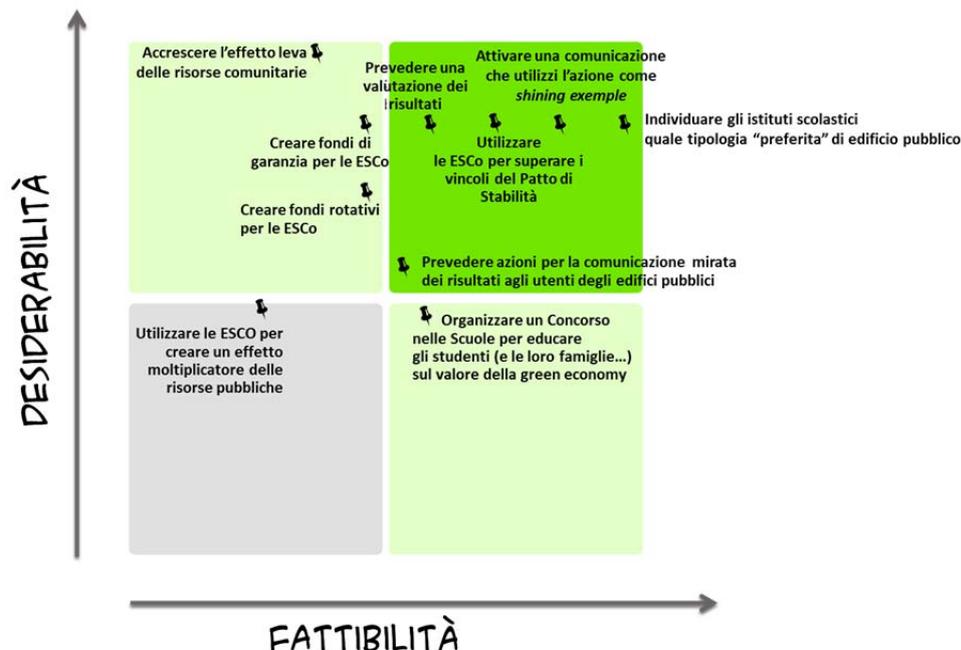
Le valutazioni dei precedenti periodi di programmazione dei Fondi Strutturali e la letteratura in materia hanno evidenziato come molte politiche basate su strategie rispondenti ai fabbisogni del territorio, coerenti e sinergiche ad altri strumenti di programmazione – vale a dire quelle che potremmo definire “buone politiche” – non hanno prodotto il cambiamento desiderato in quanto hanno incontrato delle difficoltà nella fase di implementazione. In tale ottica, il confronto con il panel di esperti ha consentito di individuare alcuni fattori che potrebbero facilitare il raggiungimento dei risultati attesi oppure alcuni ostacoli che potrebbero depotenziare l'efficacia dell'Azione IV.4.c.1.1.

L'analisi si è sviluppata a partire dalla riflessione su due temi chiave della programmazione 2014-2020, ossia la dotazione delle risorse disponibili e il valore aggiunto che dovrebbero avere i fondi SIE rispetto alla programmazione regionale “ordinaria”, e ha cercato di individuare quali fattori potessero facilitare l'“efficienza” dell'Azione sul territorio, vale a dire fattori che, data la dotazione finanziaria dell'Azione IV.4.c.1.1. fossero in grado di “moltiplicare” le risorse dedicate a promuovere l'eco-efficienza e la riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche.

D'altronde, la dotazione finanziaria per l'attuazione dell'Azione IV.4.c.1.1. consentirebbe di intervenire su una quota marginale degli edifici pubblici bisognosi di riqualificazione energetica in Regione Lombardia: ipotizzando una dotazione finanziaria di 100 M€, un investimento minimo ammissibile di 1M€ e una strut-

tura del contributo che si sostanzia in un contributo a fondo perduto per circa il 30% dell'investimento abbinato ad un finanziamento a restituzione a tasso agevolato per il 50% dell'investimento si può ragionevolmente ipotizzare che verranno finanziati 80-120 interventi di riqualificazione energetica a fronte, ad esempio, oltre 6.700 edifici scolastici che rappresentano solo una parte del complesso di edifici pubblici di Regione Lombardia.

Figura 3.IV. 3 – I fattori facilitanti l'“efficienza” dell'azione sul territorio



Fonte: ns. elaborazione su risposte ai questionari fornite dal panel di esperti.

Pertanto, è opinione condivisa da parte di tutto il panel di esperti che sia necessario **agire su quei fattori che potrebbero aumentare le risorse a disposizione del territorio lombardo per la riqualificazione energetica degli edifici.**

In primo luogo, è necessario **accrescere l'effetto leva delle risorse comunitarie** e trovare soluzioni che consentano di mobilitare delle risorse di terzi e, così, colpire una maggiore quota di beneficiari. Sebbene gli esperti concordino all'unanimità sulla cura da dedicare a tale fattore nella fase di implementazione, tuttavia sono consapevoli della difficoltà che tale attività può comportare. E, infatti, ritengono che anche l'attivazione delle **Energy Saving Company (ESCO)** e degli **Energy Performance Contract (EPC)** potrebbe presentare qualche ostacolo per essere opportunamente valorizzato, pur rappresentando indubbiamente un elemento che potrebbe consentire un effetto moltiplicatore delle risorse messe a disposizione dell'Azione IV.4.c1.1. del POR FESR.

D'altronde, il panel di esperti è concorde nel ritenere che l'utilizzo delle ESCO potrebbe rappresentare un'ottima soluzione per le Amministrazioni che pur gestendo correttamente le risorse, anche a causa dei vincoli del Patto di Stabilità, non hanno una disponibilità per investimenti mirati alla riqualificazione energetica degli edifici pubblici.

In tale contesto, la **creazione di fondi rotativi accessibili alle ESCo e/o fondi di garanzia** rappresenta uno strumento efficace per stimolare gli investimenti nell'efficienza energetica e lo sviluppo del mercato dei contratti di rendimento

energetico, sebbene un esperto individui alcuni ostacoli che potrebbero complicare l'attivazione di tali fondi. Infatti, la Direttiva 2012/27/EU ricorda che per promuovere l'efficienza energetica nell'Unione è necessario individuare e rimuovere gli ostacoli di tipo regolamentare e non regolamentare all'uso dei contratti di rendimento energetico e di altri accordi di finanziamento da parte di terzi per realizzare risparmi energetici e annovera tra gli ostacoli il difficile accesso al prestito bancario, con particolare riferimento alle ESCo. D'altronde il modello ESCo è caratterizzato principalmente dal rischio assunto dalle ESCo nel momento in cui realizzano gli interventi di riqualificazione energetica. Le società guadagnano tanto più quanto i loro interventi e i loro servizi funzionano, ossia se consentono di migliorare l'efficienza energetica e far risparmiare i clienti. In aggiunta, in un mercato delle ESCo non ancora consolidato, qual è attualmente il mercato in Italia e in Regione Lombardia, gli istituti finanziari tardano ancora ad accettare come garanzia principale i futuri flussi di cassa generati dai risparmi energetici e l'accesso al prestito bancario è difficile.

Inoltre, è necessario che gli interventi finanziati abbiano una **valenza dimostrativa** che consenta di evidenziare agli Enti locali non finanziati la misura in cui questi investimenti hanno un ritorno. Per tale ragione, la scelta degli istituti scolastici quale tipologia di edificio pubblico preferito per realizzare tali interventi rispetto ad altre tipologie – gli edifici scolastici sono utilizzati da studenti che si rapportano a casa con i genitori – rappresenta un elemento che, se adeguatamente valorizzato, potrebbe contribuire a diffondere l'interesse per la riqualificazione energetica degli edifici e del corretto utilizzo degli edifici per il risparmio energetico anche per i privati.

Con particolare riferimento all'**attività di disseminazione dei risultati** appare necessario attivare una comunicazione che utilizzi la riqualificazione energetica degli edifici scolastici come *shining exemple* delle iniziative attivate da Regione Lombardia per l'efficienza energetica. In aggiunta, sembra opportuno prevedere per gli utenti degli edifici pubblici riqualificati una comunicazione specifica relativa non solo al risultato specifico (risparmio di CO₂, risparmio energetico), ma anche, ad esempio, alla tecnologia utilizzata e al ritorno economico del periodo di investimento. A tal fine, gli strumenti che si potrebbero utilizzare per educare gli studenti (e le loro famiglie) sul valore di una *green economy* sono:

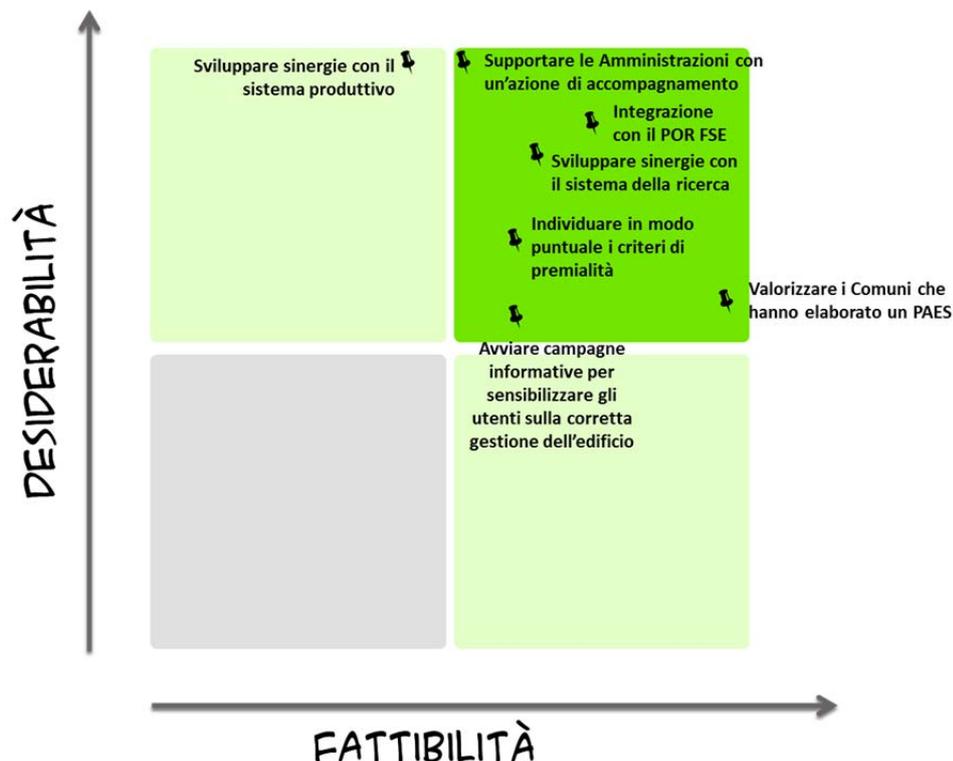
- la **predisposizione di pannelli** che consentano con immediatezza di cogliere il risparmio di CO_{2eq} – visto che l'Asse IV è intitolato "Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio" – anche in termini di confronto con attività svolte quotidianamente;
- la **realizzazione di Concorsi nelle scuole**. Al riguardo si ricorda che nel periodo di programmazione 2007-2013 il POR FESR di Regione Lombardia ha avviato l'iniziativa "Alla scoperta del POR Lombardia", un Concorso rivolto alle scuole lombarde, con l'obiettivo di avvicinare i giovani alle politiche comunitarie e favorire la conoscenza delle iniziative che Regione Lombardia realizza attraverso il Programma che, nel 2014, è giunto alla 3^a edizione.

Infine, in relazione alle **attività di monitoraggio e di valutazione (in itinere ed ex post)** degli interventi, si rammenta come il valore aggiunto dell'azione riguardi non tanto (o non solo) l'incidenza in termini di CO_{2eq}, quanto la capacità di misurare i risultati prodotti in relazione agli indicatori ambientali e incrociare i diversi indicatori in modo da combinare i valori ambientali con indicatori socioeconomici quali la creazione dei posti di lavoro, le aziende che sono nate,

etc.... A tal fine, il panel concorda nel suggerire una valutazione degli interventi che, a partire dalla misurazione dei risultati, consenta di creare un database di buone pratiche per le PA che seguiranno.

Un secondo gruppo di elementi che potrebbero facilitare l'attuazione dell'Azione IV.4.c.1.1. si caratterizza per riguardare quei **fattori idonei a garantire la massima efficacia nel raggiungimento dei risultati attesi.**

Figura 3.IV. 4 – I fattori facilitanti l'“efficacia” dell'azione sul territorio



Fonte: ns. elaborazione su risposte ai questionari fornite dal panel di esperti.

Il primo elemento di interesse segnalato dal panel di esperti origina dalla considerazione che la preparazione, lo sviluppo e l'attivazione di Contratti di prestazione energetica negli edifici pubblici presuppongano una notevole capacità delle Amministrazioni comunali nel gestire un processo contrattuale innovativo rispetto al tradizionale servizio energetico. Le Amministrazioni comunali – e ancor di più i piccoli comuni – sono abituati ad acquistare un servizio (ad esempio, stipulare un contratto con il fornitore di gas e pagare periodicamente la bolletta) e non posseggono al loro interno le competenze necessarie per gestire interventi di promozione dell'eco-efficienza e di riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche e potrebbero trovarsi in difficoltà, soprattutto, se a tal fine si dovesse ricorrere alle *Energy Saving Company* e agli *Energy Performance Contract*. In tal senso, emerge l'esigenza di supportare le Amministrazioni con **un'azione di accompagnamento a regia regionale e/o la predisposizione di bandi tipo e/o una consulenza esterna** per consentire loro di valersi delle nuove tecniche contrattuali e dei modelli di business. D'altronde, se l'Amministrazione comunale senza competenze nell'ambito del mercato dell'efficienza energetica dovesse essere lasciata sola a confrontarsi con le ESCo, le asimmetrie informative tra le due parti, potrebbero rappresentare un ostacolo per l'efficace attuazione dell'iniziativa.

Il secondo elemento che potrebbe contribuire non solo al conseguimento degli obiettivi perseguiti dall’Azione IV.4.c.1.1., ma anche in modo integrato a quelli degli Assi **I: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione** e **III: Promuovere la competitività delle PMI del POR FESR** e all’**Obiettivo Tematico 10 del POR FSE** è rappresentato dalla **capacità dell’Amministrazione regionale di sviluppare sinergie con:**

- l’Asse I: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione al fine di rivolgersi in modo mirato al sistema della ricerca del settore dell’energia, anche per la piena attuazione della *Smart Specialisation Strategy (S3)* di Regione Lombardia;
- l’Asse III: Promuovere la competitività delle PMI al fine di rivolgersi al sistema produttivo del settore dell’energia che conta circa 28.700 addetti e un fatturato di 9 ml€. Si ricorda, infatti, che in Lombardia è localizzato il 50% dell’impiantistica italiana e circa il 40% delle imprese italiane che operano nel settore delle rinnovabili;
- il POR FSE al fine di **offrire una formazione qualificata** a:
 - installatori di sistemi a biomassa, di pompe di calore, di sistemi geotermici poco profondi e di solare fotovoltaico e di solare termico;
 - professionisti e imprese operanti nel campo della progettazione e realizzazione di interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente (progettisti e direttori dei lavori);
 - professionisti incaricati delle diagnosi energetiche su edifici esistenti e del rilascio dei relativi attestati.

In tale ottica, l’impatto sul territorio lombardo della dotazione finanziaria dell’Azione IV.4.c.1.1. potrebbe essere potenziato intervenendo non solo sul lato della domanda di riqualificazione energetica degli edifici pubblici della PA, ma anche sul lato dell’offerta sviluppando sinergie con l’Asse I e rivolgendo al sistema produttivo del settore dell’energia con l’Asse III. Al riguardo, nella fase di implementazione del POR andrà posta particolare attenzione per **evitare che le Direzioni Generali responsabili dei diversi Assi del POR si focalizzino unicamente sui propri obiettivi**, invece di coordinarsi tra loro per la piena attuazione del Programma (e anche della *Smart Specialisation Strategy* di Regione Lombardia).

Con particolare riferimento all’integrazione con il POR FSE, appare opportuno raccordarsi con l’Autorità di Gestione del POR FSE 2014-2020 di Regione Lombardia affinché venga **effettuata un’azione di sensibilizzazione degli operatori della formazione in Regione Lombardia, che consenta di proporre una formazione qualificata agli operatori del settore dell’efficienza energetica.**

D’altronde, poiché il consumo energetico di un edificio è determinato dalle caratteristiche dell’edificio, dall’impiantistica e dalle tecnologie, il tema delle tecnologie non si riduce all’installazione di un impianto tecnologicamente avanzato, ma richiama anche la necessità che l’impianto sia installato perfettamente. Viceversa la mancanza di professionalità potrebbe rappresentare un fattore di ostacolo al raggiungimento dei risultati dell’azione.

Il terzo elemento di attenzione – viceversa invece di disporre di un fattore facilitante si rischierebbe di incorrere in un ostacolo – è rappresentato dall’**identificazione degli interventi da finanziare in relazione non solo all’impianto e alla tecnologia, ma anche all’edificio da riqualificare.**

In primo luogo, le tecnologie energetiche a bassa intensità di carbonio, essenziali per la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020, non hanno la medesima capacità di ridurre le emissioni di gas serra rispetto ad un euro di investimento. Nel contempo, la stessa tecnologia non offre le stesse prestazioni su edifici differenti [ed edifici di periodi storici differenti richiedono interventi diversi (ad esempio, se si intervenisse su edifici scolastici realizzati negli anni Trenta per ottenere un risultato maggiormente efficace bisognerebbe intervenire sugli infissi perché verosimilmente i muri sono già solidi)]. In tale ottica, la riqualificazione energetica degli edifici pubblici è dunque collegata alla riqualificazione degli edifici che richiede di considerare dapprima il potenziale di riduzione della domanda di energia, incluso l'involucro edilizio (avendo presente che l'analisi potrebbe anche indicare che alcuni edifici sono talmente vecchi da non valer la pena riqualificarli...), e solo successivamente di dimensionare la sostituzione degli impianti e di valutare la tecnologia più adeguata in relazione ai risultati che si vogliono conseguire in termini di efficienza energetica, inclusi gli apporti da fonti rinnovabili attive, e riduzione di emissioni di gas serra.

Il quarto elemento di attenzione è rappresentato dall'**individuazione dei requisiti che dovrebbero caratterizzare i beneficiari** delle risorse dell'Azione IV.4.c.1.1., vale a dire **i Comuni lombardi**. In particolare, in Lombardia oltre 700 Amministrazioni comunali hanno aderito al Patto dei Sindaci e circa 600 hanno redatto i Piani di Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) e dispongono, quindi, di una conoscenza puntuale dello stato di salute dei propri edifici, dei loro consumi e dei loro costi. Potrebbe essere opportuno, pertanto, **valorizzare i Comuni che hanno elaborato un Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile** e investire prioritariamente su quei soggetti che hanno effettuato tale indagine conoscitiva preliminare e, verosimilmente, hanno già cominciato ad immaginarsi lo scenario futuro e le azioni per realizzarlo.

Infine, un ulteriore elemento di attenzione che presenta la duplice accezione di essere un fattore facilitante se sostenuto, ma di poter diventare un ostacolo se sottovalutato riguarda la capacità di **informare correttamente i proprietari e gli utenti degli edifici pubblici in relazione alla corretta gestione e all'utilizzo consapevole dell'edificio**. L'efficacia (ma anche l'efficienza) di un intervento di riqualificazione energetica oltre a dipendere dalla riqualificazione dell'edificio, dalla tecnologia prescelta, dalle modalità di installazione dell'impianto è determinata anche dal corretto utilizzo dell'edificio e dell'impianto: ad esempio, se invece di abbassare la temperatura per un riscaldamento eccessivo, mi limito ad aprire le finestre, spreco energia. Appare pertanto opportuno avviare delle campagne informative e educative presso le scuole e le PA per sensibilizzare gli occupanti all'utilizzo quotidiano consapevole dell'energia. Inoltre, considerato che l'efficienza energetica non dipende esclusivamente dal fatto di poter disporre di un impianto tecnologicamente avanzato, appare opportuno prestare particolare attenzione sia all'attività di "installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (*smart building*)" sia al corretto utilizzo dell'informazione raccolta.

Per concludere la panoramica dei fattori che possono facilitare il conseguimento dei risultati è opportuno concentrare l'attenzione sulle modalità attuative dell'azione per provare ad identificare le procedure e/o gli strumenti più adeguati per il perseguimento degli obiettivi.

In generale, **l'azione avrà una maggiore possibilità di realizzare il cambiamento desiderato se, fin dalla fase iniziale, si avrà cura di verificare non solo quali procedure attuative potrebbero essere più semplici e utilizzabili, ma anche se nel contesto nazionale sussiste una normativa o delle linee di indirizzo favorevoli o, viceversa, svantaggiose per l'attuazione dell'azione.** Sebbene tale attività sia stata identificata dal panel di esperti come di non facile realizzabilità, si segnala, a titolo esemplificativo, come potrebbero aprirsi nuove opportunità per l'attuazione dell'azione se il livello nazionale dovesse attivarsi per esentare gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici pubblici dal Patto di Stabilità. Per contro se, come nel periodo di programmazione 2007-2013²⁷, la normativa nazionale dovesse intervenire in modo da rendere poco convenienti le modalità attuative dell'azione si avrebbe non tanto un fattore facilitante quanto piuttosto un ostacolo per l'annullamento del quale sarebbe opportuno predisporre tempestivi adeguamenti.

In secondo luogo, **l'ipotesi di attivare un Fondo FREE (Fondo Rinnovabili ed Efficienza energetica)** composto da due linee di finanziamento, una per i piccoli comuni e una per tutti i comuni potrebbe migliorare l'attuazione dell'azione, in quanto consentirebbe di prevedere misure diverse anche a seconda dell'interlocutore.

Al riguardo la scelta di prevedere un bando specifico per i comuni con meno di 1.000 abitanti (e, in quanto tali, esenti dal rispetto Patto di Stabilità) consentirebbe ai potenziali beneficiari di programmare investimenti senza l'assillo del Patto di Stabilità. D'altronde, la scarsa autonomia finanziaria delle Pubbliche Amministrazioni, particolarmente esacerbata dai vincoli posti dal Patto di Stabilità che impediscono l'utilizzo delle risorse disponibili anche nel caso di interventi di riqualificazione energetica, potrebbe costringere i piccoli comuni a rinunciare a contributi a fondo perduto per l'impossibilità di effettuare investimenti a causa dello stretto controllo sul budget finanziario.

Per contro, la maggior parte degli esperti ritiene che scegliere solamente due cluster –comuni con meno di 1.000 abitanti e comuni con più di 1.000 abitanti– possa rappresentare un **ostacolo all'attuazione della strategia per i piccoli comuni** la cui popolazione è ricompresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti (ma forse anche 10.000) perché potrebbe essere eccessivamente complesso per queste PA riuscire a competere con i comuni maggiori.

Sempre in relazione agli strumenti attuativi per l'implementazione **una questione fondamentale riguarda la natura dei bandi.** Si rileva un giudizio unanime sia in termini di desiderabilità che di fattibilità per una tipologia di bandi "aperti" a sportello. Le argomentazioni che fanno propendere per un bando aperto sono in primo luogo che così non si realizza una "forzatura" della matu-

Le procedure ad evidenza pubblica: bandi "aperti" a sportello

²⁷ Si ricorda come la Finanziaria 2008 (Legge n. 244 del 24 dicembre 2007), stabilendo che la produzione di energia elettrica da impianti alimentati da fonti rinnovabili entrati in esercizio in data successiva al 31 dicembre 2008 avesse diritto agli incentivi mediante il rilascio di certificati verdi a condizione che i medesimi impianti non beneficiassero di altri incentivi pubblici di natura nazionale, regionale, locale o comunitaria (art. 2 Comma 152) avesse reso i certificati verdi maggiormente convenienti rispetto al finanziamento del POR relativo alla produzione di energia da impianti mini-idroelettrici. Per tale ragione, l'attuazione della linea di intervento 2.1.1.2. Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici, da fonti geotermiche e attraverso sistemi a pompa di calore ha escluso gli impianti mini-idroelettrici e si è concentrata sugli impianti a pompa di calore. Per un maggior approfondimento dell'esperienza pregressa, si rimanda alla Parte Quarta del Rapporto di valutazione ex ante, Le lezioni apprese dalla valutazione del POR FESR 2007-2013.

razione progettuale e, pertanto, ponendo una barriera all'accesso elevata (in termini di requisiti di ammissibilità da soddisfare) si potrebbe disporre di interventi qualitativamente elevati e maggiormente rispondenti alle caratteristiche dell'azione. In aggiunta, tale modalità potrebbe consentire ai comuni di piccole dimensione di organizzarsi per aumentare le probabilità di ottenere il finanziamento.

Inoltre, il panel di esperti è concorde nel ritenere strategica la fase di individuazione dei progetti da finanziare. Considerate le risorse a disposizione, è necessario **finanziare interventi esemplari, con un alto potenziale di essere replicati nel contesto territoriale, o sperimentali**; appare opportuno strutturare il bando ad evidenza pubblica in modo da premiare quei progetti che, in base a semplici strumenti atti a quantificare i potenziali flussi di cassa (in termini di costi evitati) risultanti dai risparmi energetici, evidenzino con immediatezza se l'analisi costi/benefici esprime una valutazione positiva. In tale contesto, all'unanimità gli esperti ritengono che il punto di partenza dell'intervento di riqualificazione energetica debba essere rappresentato dalla **diagnosi energetica**.

In conclusione, si ricorda di porre attenzione, fin dalla fase di individuazione degli interventi, al *trade off* tra l'ampiezza dell'intervento di riqualificazione e la disponibilità dell'edificio, vale a dire il rischio del "fuori servizio" dell'edificio. Per assicurare i migliori risultati, l'intervento di riqualificazione energetica è correlato alla riqualificazione dell'edificio che, in molti casi, potrebbe richiedere un processo di progettazione integrata che per ottimizzare la riduzione della domanda di energia si trovi a ristrutturare quasi integralmente l'edificio. In questi casi, la necessità di dover effettuare sempre il servizio cui è adibito l'edificio potrebbe determinare interventi inferiori alle esigenze e, quindi, un minor risparmio energetico.



ASSE V: Sviluppo urbano sostenibile

LE RISORSE DEDICATE

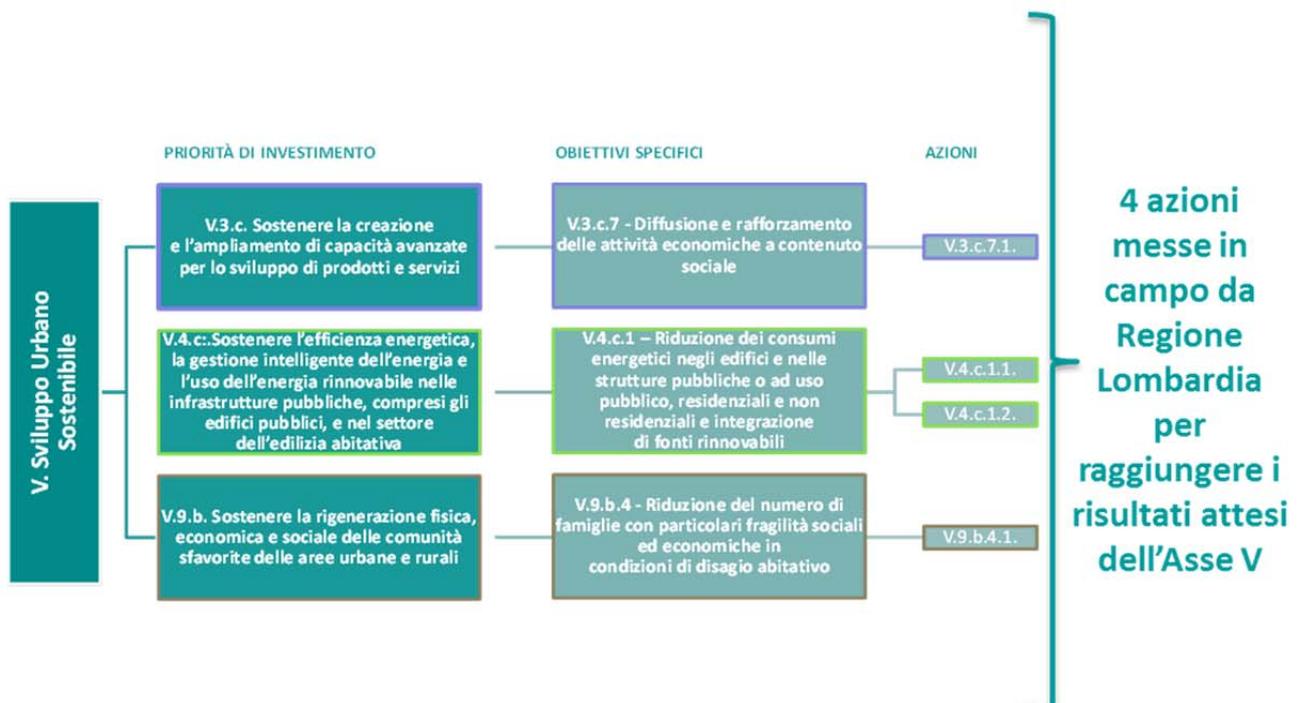


IL TARGET GROUP



Cittadinanza, in particolare abitanti dei quartieri oggetto della strategia di sviluppo urbano sostenibile e soggetti deboli e svantaggiati (4 azioni)

IL LOGICAL FRAMEWORK



L'analisi Delphi dell'Asse V: Sviluppo urbano sostenibile si è prefissata di identificare:

- gli effetti diretti e indiretti che potrebbero conseguire dall'attuazione dell'Asse;
- i fattori facilitanti oppure gli ostacoli che potrebbero facilitare o, viceversa, ostacolare il conseguimento dei risultati dell'Asse;

Nell'identificazione del panel di esperti dell'analisi Delphi si è avuto cura di individuare cinque docenti universitari con competenze complementari in modo da poter valorizzare le conoscenze specifiche nel corso del 1° round.

In effetti, il 1° questionario è stato finalizzato ad identificare i risultati e i fattori chiave nell'implementazione e, pertanto, poter disporre di competenze specifiche, fintanto settoriali, ha consentito di ricostruire un quadro dettagliato dei possibili effetti e dei fattori chiave e degli ostacoli.

Successivamente nel 2° round i risultati e i fattori chiave sono stati sottoposti all'attenzione di tutti gli esperti che hanno fornito la loro valutazione rispetto alla **desiderabilità** e alla **fattibilità**. Nello specifico, è parso opportuno offrire agli esperti **una scala di valutazione qualitativa**²⁸.

DESIDERABILITÀ	
Molto desiderabile	Tutte le conseguenze, principali e secondarie, dirette e indirette, sono positive; i benefici sono superiori ai costi; è di per sé giustificabile.
Desiderabile	Tutte le conseguenze principali positive, ma potrebbe sussistere una o più delle seguenti condizioni: alcuni effetti secondari negativi; i benefici sono vicini ai costi. In questo caso è giustificabile perché produce effetti positivi anche in altri ambiti.
Indesiderabile	Ha alcune conseguenze negative; i benefici sono inferiori ai costi. In questo caso è giustificabile solo perché produce effetti molto positivi anche in altri ambiti.
Molto indesiderabile	Ha molte conseguenze negative; i benefici sono inferiori ai costi; non è difficilmente giustificabile.

FATTIBILITÀ	
Sicuramente fattibile	Nessun ostacolo evidente alla realizzazione; nessuna necessità di ulteriore analisi; nessuna rilevante opposizione politica o sociale.
Probabilmente fattibile	Pochi ostacoli alla realizzazione; permangono alcune necessità di ulteriore analisi; può essere utile una rielaborazione.
Probabilmente infattibile	Rilevanti ostacoli alla realizzazione; molti aspetti oscuri; opposizione politica o sociale.
Sicuramente infattibile	Troppi ostacoli alla realizzazione; troppi aspetti oscuri; forte opposizione politica o sociale.

²⁸ Come anticipato, la tempistica serrata della valutazione ex ante ha reso pressoché impossibile coinvolgere nel panel un maggior numero di esperti e, pertanto, si è ritenuto che l'utilizzo di scale quantitative non fosse giustificabile.

3.4.1 Gli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse V

Il confronto con il panel di esperti ha consentito di ricostruire un quadro significativo degli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse V rispetto al contesto locale dell'area milanese in cui verranno attivati gli interventi.

Al riguardo, è necessario premettere una considerazione generale: ciò che realmente conta e conterà per definire l'impatto reale delle politiche sul territorio saranno le modalità specifiche che verranno disegnate e realizzate. In altri termini **saranno gli strumenti, la loro qualità, la quantità delle risorse messe in campo e, non ultimo, la coerenza con gli obiettivi, a determinare i risultati**. Nell'ambito di una valutazione ex ante ciò limita significativamente la possibilità di apprezzare i possibili impatti, nella misura in cui non ci siano articolazioni dettagliate degli strumenti di intervento.

Come evidenzia la Figura 3.V. 1, la **strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile** delineata nell'Asse V del POR dovrebbe consentire di rispondere alle priorità della strategia Europa 2020 di perseguire una **crescita** che sia **intelligente**, grazie a investimenti più efficaci nelle attività economiche a contenuto sociale, **sostenibile**, grazie alla volontà di sostenere l'efficienza energetica anche al fine di favorire un'economia a basse emissioni di CO₂, e **solidale**, ossia focalizzata nel sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite delle aree urbane.

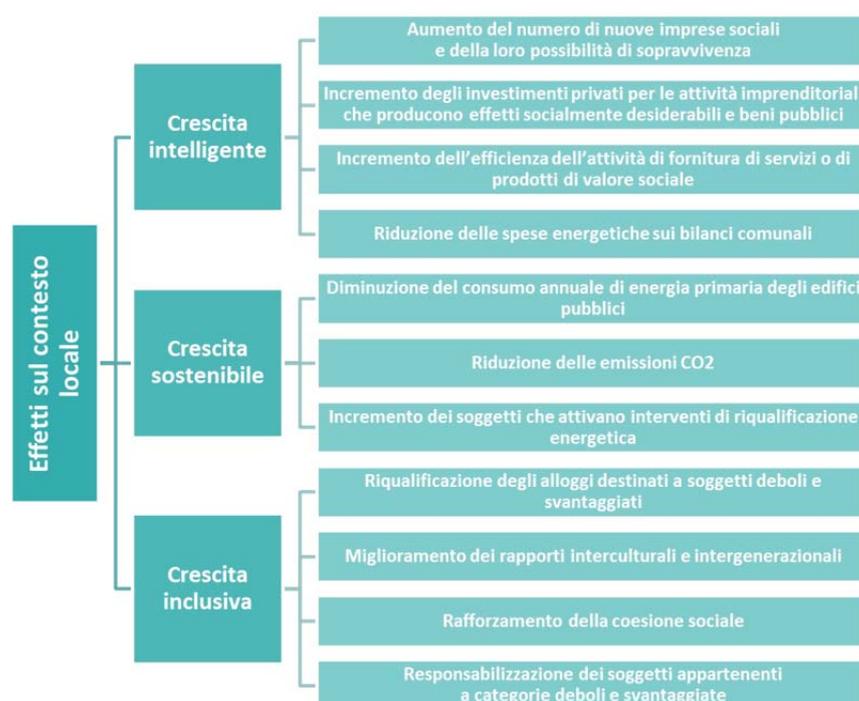
Con particolare riferimento alle azioni finalizzate a contribuire alla crescita intelligente, queste dovrebbero **consentire alle imprese sociali (sia a carattere imprenditoriale sia a carattere non imprenditoriale) di aumentare, raccogliere investimenti privati per le attività che producono effetti socialmente desiderabili ed aumentare l'efficienza dell'attività di fornitura di servizi o prodotti di valore sociale**, grazie ad interventi di formazione, incubazione e azioni di networking collaborativo fra imprese, operatori del sociale e soggetti portatori di competenze.

Per quanto riguarda il tema della crescita sostenibile, gli interventi del POR potrebbero contribuire innanzitutto a **diminuire il consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici e ridurre le emissioni di CO₂**. In aggiunta, l'intervento potrebbe concorrere ad una **riduzione delle spese energetiche**.

Gli interventi volti alla **crescita inclusiva** dovrebbero contribuire a **riqualificare gli alloggi destinati alle categorie deboli e svantaggiate e rafforzare la coesione sociale** (anche attraverso il miglioramento dei rapporti interculturali e intergenerazionali) e potrebbero determinare una maggiore responsabilizzazione dei soggetti appartenenti a categorie deboli e svantaggiate.

Infine, in termini di **effetti indiretti** che potrebbero essere prodotti dall'attuazione dell'Asse V si segnalano **effetti imitativi** che potrebbero consentire non solo alle PA, ma anche ai privati, di cogliere appieno le potenzialità e i risultati dell'iniziativa in modo che si sviluppi un effetto imitativo. Affinché il ruolo esemplare dell'iniziativa possa sviluppare appieno l'effetto imitativo da parte dei privati, potrebbe valer la pena attivare azioni di disseminazione.

Figura 3.V. 1 – Gli effetti diretti e indiretti attesi dall’attuazione dell’Asse V



3.4.2 I fattori che potrebbero facilitare oppure ostacolare il conseguimento dei risultati attesi dall’attuazione dell’Asse V

Le valutazioni dei precedenti periodi di programmazione dei Fondi Strutturali e la letteratura in materia hanno evidenziato come molte politiche basate su strategie rispondenti ai fabbisogni del territorio, coerenti, sinergiche ad altri strumenti di programmazione, vale a dire quelle che potremmo definire “buone politiche”, non hanno prodotto il cambiamento desiderato in quanto hanno incontrato delle difficoltà nella fase di implementazione.

Per tale ragione, il confronto con il panel di esperti ha consentito di individuare alcuni fattori che potrebbero facilitare il raggiungimento dei risultati attesi oppure alcuni ostacoli che potrebbero depotenziare l’efficacia dell’Asse V.

A differenza degli Assi I, II e III del POR che riguardano un unico obiettivo tematico, l’Asse V riguarda più di uno degli obiettivi tematici proposti dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 nella convinzione che solo politiche **place-based e integrate** (sia in termini di finanziamenti attivati che di obiettivi specifici perseguiti) siano in grado di rispondere al fabbisogno di riqualificare e rifunzionizzare le aree urbane. E, infatti, l’Asse V attiva più di un obiettivo tematico (OT3. Promuovere la competitività delle PMI, OT4. Sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori e OT9. Promuovere l’inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione) proprio in risposta all’esigenze di **attivare una politica trasversale**.

In tale contesto, l’analisi Delphi dell’Asse V sviluppa principalmente un ragionamento su temi trasversali alle tre priorità di investimento piuttosto che su fattori facilitanti e ostacoli specifici del singolo obiettivo tematico.

In tal senso, **molte delle considerazioni sui fattori facilitanti e ostativi analizzati diffusamente in questa sezione potrebbero valere per il processo di implementazione del POR** nel complesso. L'analisi che segue, quindi, presenta prima le riflessioni e i giudizi sui fattori di carattere più trasversale espressi dal panel di esperti e, successivamente, alcuni elementi più specifici delle singole azioni.

Luogo di **concentrazione territoriale** sarà la **città di Milano**, individuata come contesto di eccezionale rilievo per la dimensione socio-economica e la peculiarità della domanda abitativa in termini quantitativi, nonché per la varietà e la capacità di sperimentazione delle *policy* sul tema abitare sociale.

La maggior parte degli esperti sembra ritenere che la scelta di sperimentare la strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile su un unico quartiere target possa essere limitante per diverse ragioni. Innanzitutto, lavorare su un unico quartiere, senza continuità o integrazione con i quartieri limitrofi potrebbe essere controproducente e produrre una sorta di ghettizzazione del quartiere individuato. In aggiunta alcune funzioni (ad esempio l'assistenza domiciliare agli anziani che potrebbe essere interessata dall'attuazione dell'Azione V.3.c.7.1. Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici) potrebbero beneficiare dall'essere attivate in un contesto più ampio che consenta lo sviluppo di una maggiore concorrenza.

Pertanto, tutti gli esperti tranne uno ritengono maggiormente opportuno **lavorare su aree a cavallo tra quartieri diversi, preferibilmente integrando la città di Milano con la sua prima cintura di Comuni**, sebbene siano consapevoli che strutturare in tal modo l'implementazione possa richiedere un maggiore impegno per riuscire a realizzare gli interventi di quanto potrebbe essere il focus su un unico quartiere.

Dalle interviste è emersa **un'unanime condivisione dell'importanza di sviluppare la strategia urbana in modo integrato con** azioni materiali ed immateriali realizzate attraverso il contributo del **POR Fondo Sociale Europeo (FSE)** e in modo complementare agli interventi *smart* realizzati dal Comune di Milano grazie ai contributi del **PON Città Metropolitane (PON Metro)**.

In tale ottica, ad esempio, gli esperti ritengono particolarmente desiderabile l'integrazione con il POR FSE per contribuire alla riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (RA 9.4), con specifico riferimento alle misure a sostegno dei costi dell'abitare e al tema della morosità incolpevole. In aggiunta, un esperto nel corso del 1° round dell'analisi ha suggerito di sperimentare l'utilizzo delle risorse del POR FSE per superare la difficoltà degli inquilini morosi seppur in modo incolpevole e indirizzare il sostegno del POR FESR alle imprese sociali che agiscono nell'ottica di superare la causa che ha portato alla morosità: *“se l'inquilino non paga perché ha perso il lavoro, la cooperativa sociale potrebbe aiutarlo a trovare lavoro”*.

Gli ostacoli maggiori individuati dagli esperti nell'attuazione di una strategia come quell'Asse V, ossia integrata con quella del POR FSE e quella definita dal Comune di Milano nell'ambito del PON Metro in modo che si possa concretizzare in progetti multi-obiettivo, multi-attore, multi-risorse potrebbe essere il fattore *“inesperienza”*, da un lato della PA nella gestione di una *governance* di programmi complessi, dall'altro dei potenziali beneficiari meno strutturati.

La concentrazione territoriale nella città di Milano

L'integrazione con il POR FSE e con il PON Metro

La complessità nella gestione della governance e degli strumenti attuativi

Per far fronte a tale possibile problematicità, il panel suggerisce di individuare per l'Asse V l'"azione integrata" come strumento attuativo per migliorare l'efficacia e l'efficienza della programmazione dei fondi comunitari nelle aree urbane, alla stregua di quanto previsto dal PON Metro. Appare pertanto opportuno ricercare l'integrazione nelle singole azioni evitando di disperdere energie e tempo, ad esempio, nella definizione di eventuali Piani integrati di sviluppo urbano che possano agire sull'ambito del quartiere.

Dal confronto con il panel di esperti è emerso un consenso unanime rispetto alla desiderabilità e alla fattibilità di finanziare degli interventi che abbiano una **valenza dimostrativa** che consenta di evidenziare i risultati prodotti dalla realizzazione degli interventi e, così, permettendo una replicabilità degli interventi in altri contesti urbani. In particolare gli esperti auspicano che venga dimostrata la sostenibilità economica degli interventi cofinanziati dal POR, affinché possano venir replicati non solo in virtù dei risultati conseguiti, ma anche in quanto si tratta di investimenti che hanno un ritorno economico.

E infatti il panel di esperti suggerisce di porre particolare attenzione ad **evitare di selezionare interventi non generalizzabili**, nella convinzione che l'eccezionalità delle esperienze non paghi, in quanto non consente di mostrare agli stakeholder le opportunità di replicabilità. In tale ottica, il rischio maggiore paventato dal panel di esperti è non valorizzare il lato sperimentale e dimostrativo delle azioni e, così, limitarsi ad attivare strumenti di sostegno ordinari.

Per tali ragioni, il panel ritiene che nella fase di implementazione si debba porre particolare **attenzione alla modalità di selezione degli interventi**. In particolare, gli esperti unanimemente suggeriscono di preferire interventi sperimentali e quei soggetti per i quali il finanziamento possa effettivamente fare la differenza. Per contro ritengono che la selezione di "aggregazioni di gruppi mastodontici" possa rappresentare un ostacolo al perseguimento degli obiettivi prefissati in quanto sono proprio tali tipologie di beneficiari che spesso non producono i risultati attesi.

Per quanto riguarda **l'attività di disseminazione dei risultati** vi è tra gli esperti un consenso generalizzato sulla necessità di **attivare una comunicazione che utilizzi le azioni promosse nell'Asse V come shining exemple delle iniziative attivate da Regione Lombardia per il sostegno all'imprenditoria sociale, all'efficienza energetica e al potenziamento del patrimonio pubblico e privato**. Ad esempio, un esperto suggerisce di realizzare un'etichetta "Qui si fa del bene" come riconoscimento sociale delle iniziative finanziate nel caso dell'imprenditoria sociale. Oppure, in maniera analoga a quanto previsto nell'ambito dell'Asse III. Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio predisporre negli edifici pubblici dei pannelli che consentano con immediatezza di cogliere il risparmio di CO2 anche in termini di confronto con attività svolte quotidianamente.

Partendo dalla constatazione che l'Asse V individua come *target group*, oltre agli abitanti dei quartieri oggetto della strategia di sviluppo urbano sostenibile e la cittadinanza in genere, i soggetti deboli e svantaggiati appare opportuno sviluppare parallelamente un'azione culturale.

In tal senso, l'Asse V del POR FESR potrebbe rappresentare un'occasione per creare una maggiore responsabilità e una presa di coscienza da parte degli abitanti dei quartieri oggetto dell'intervento regionale per partecipare attivamente al progetto di recupero del territorio e alla creazione di una città più dinamica ed eco-sostenibile. Ad esempio, gli esperti suggeriscono di attivare un pro-

La valenza dimostrativa

Il limite di attivare strumenti di sostegno ordinari ed interventi non generalizzabili

L'attività di disseminazione dei risultati

Costruire la cittadinanza attiva

cesso che, a partire dalla responsabilizzazione dei cittadini che vi abitano, consenta una **partecipazione della cittadinanza attiva** e un coinvolgimento, anche volontaristico, affinché per alcune iniziative il cittadino cominci a sentirsi non un semplice utente, ma un *prosumer*²⁹.

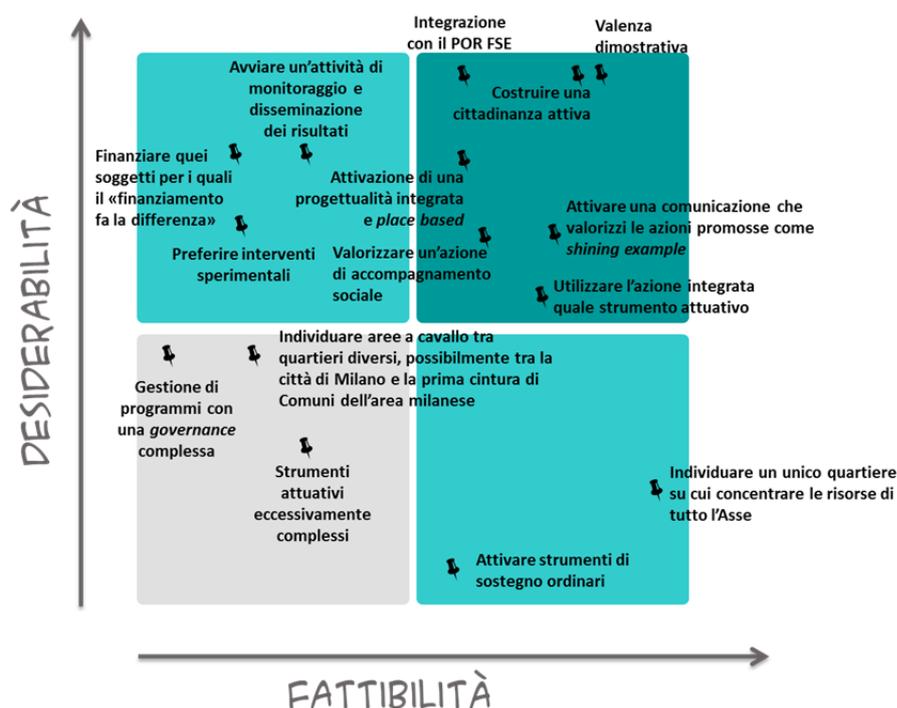
Sempre nell’ottica di rispondere alle esigenze del *target group* dell’Asse V, tutti **gli esperti raccomandano che la fase di implementazione preveda un’azione di accompagnamento sociale**, attraverso l’attivazione di una serie di servizi di cura e accompagnamento che sono indispensabili per l’inclusione sociale di categorie deboli e svantaggiate quali anziani, disabili, persone che affrontano percorsi di reinserimento sociale, donne vittime di violenza, immigrati, minori, persone separate, ecc ... a partire, ad esempio, dall’esperienza dei Laboratori di quartieri attivati dal Comune di Milano, vale a dire “una sorta di sportello in quartiere che lavora sul fronte dell’accompagnamento ai residenti, agli abitanti, per migliorare il rapporto tra gli abitanti e i lavori di ristrutturazione che hanno riguardato il quartiere, per fare azioni di progettazione partecipata, di coesione sociale (come rafforzare il clima di nuova comunità in nuove case)”.

Infine, appare molto desiderabile o semplicemente desiderabile, che per tutte le quattro azioni previste dall’Asse V. Sviluppo Urbano Sostenibile a fronte del finanziamento i beneficiari venga avviata **un’attività di monitoraggio e valutazione dei risultati**.

Valorizzare l’azione di accompagnamento sociale

Il monitoraggio e la valutazione

Figura 3.V. 2 – Fattori facilitanti e ostativi dell’attuazione dell’Asse V



Fonte: ns. elaborazione su risposte ai questionari fornite dal panel di esperti.

²⁹ Si pensi, a titolo esemplificativo, al Progetto “Scuole aperte al territorio” del Comune di Milano che, attraverso l’utilizzo degli spazi delle scuole (in orario scolastico ed extrascolastico), si prefigge di coinvolgere tutti i soggetti attivi sul territorio facendo diventare le scuole il centro della vita sociale e culturale dei quartieri.

Come anticipato, oltre ad un ragionamento sul processo di implementazione dell'Asse V, l'analisi Delphi sviluppa considerazioni specifiche in relazione ai fattori facilitanti e agli ostacoli relativi i tre diversi obiettivi tematici.

Per quanto riguarda l'obiettivo specifico di diffondere e rafforzare le attività economiche a contenuto sociale (**Azione V.3.c.7.1. Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici**), tutti gli esperti tranne uno sono d'accordo nel ritenere ampiamente desiderabile (oltre che fattibile), che l'imprenditoria sociale (sia a carattere imprenditoriale, sia a carattere non imprenditoriale) sviluppi non tanto e non solo progetti sociali, quanto piuttosto progetti territoriali in virtù del valore aggiunto che dovrebbe avere la progettualità dell'Asse di Sviluppo Urbano Sostenibile rispetto alle azioni di sostegno ordinarie.

In aggiunta, tutti gli esperti tranne uno ritengono di interesse orientare il sostegno per le imprese sociali, siano esse a carattere imprenditoriale oppure a carattere non imprenditoriale, alla **creazione di nuovi attori per lo sviluppo urbano**, nell'ottica di dare vita ad imprenditori sociali che agiscono direttamente sul territorio: si pensi, ad esempio, alla figura del *park manager* del Regno Unito, ossia un gestore di spazi attrezzati per consentire alla cittadinanza di fare sport all'aria aperta in parchi pubblici.

Sempre in merito all'Azione V.3.c.7.1, che prevede di intervenire nei settori di assistenza sociale, sanitaria, socio-sanitaria, educazione, istruzione e formazione (orientata alla prevenzione della dispersione scolastica o all'inclusione sociale attiva), tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, valorizzazione del patrimonio culturale, turismo sociale, formazione universitaria e post-universitaria, ricerca ed erogazione di servizi culturali o dedicate all'inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati e/o disabili, nel panel di esperti sono riconoscibili differenti posizioni, rispetto alle quali non è stato possibile raggiungere una visione concorde.

Sebbene la maggioranza – 3 esperti su 5 – valuti sia necessario concentrare le risorse solamente su alcuni settori in cui operano le imprese sociali, non vi è una convergenza di opinioni su quali settori dovrebbero essere considerati in via prioritaria.

Infatti, in misura maggioritaria vi è chi ritiene che bisognerebbe:

- evitare di finanziare imprese sociali per svolgere attività che, in vario modo, le imprese sociali già fanno e preferire indirizzare l'azione del Programma verso quelle imprese sociali che sviluppano progetti urbani, privilegiando quindi non tanto il settore di riferimento, ma l'ambito progettuale. In tal senso, sembra necessario coinvolgere l'impresa sociale su interventi integrati urbani (tutti gli esperti, tranne uno);
- valorizzare le associazioni sportive, rilanciando il tema dello sport nelle città, utilizzando la città stessa, i suoi parchi e le sue are verdi come luoghi dove praticare attività sportive (tre esperti su cinque).

Due esperti, invece, pensano sarebbe opportuno:

- escludere dall'azione le imprese sociali che operano nei settori della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e della valorizzazione del patrimonio culturale;
- concentrarsi sugli ambiti prettamente sociali, educativi *in primis*.

Un ulteriore ambito rispetto al quale i giudizi degli esperti assumono posizioni divergenti riguarda il *target group* dell'Azione V.3.c.7.1. Il panel, infatti, non

Diffondere e rafforzare le attività economiche a contenuto sociale (RA 3.7)

Creare nuovi attori per lo sviluppo urbano

La concentrazione delle risorse su alcuni ambiti settoriali

identifica all'unanimità un *target group* che se venisse individuato in modo prioritario potrebbe facilitare il conseguimento dei risultati attesi. La maggioranza degli esperti valuta che l'attenzione dovrebbe essere dedicata preferibilmente ai portatori di handicap a partire dall'azione delle imprese sociali per costruire davvero una città per tutti. Mentre tutti gli esperti tranne uno suggeriscono di indirizzarsi prevalentemente agli studenti, preferibilmente della scuola primaria o secondaria di primo grado oppure agli anziani che rappresentano una quota sempre crescente della popolazione milanese.

Per completare la panoramica dei fattori facilitati l'attuazione dell'Azione V.3.c.7.1., tutti gli esperti ritengono che il Living Lab rappresenti un nuovo approccio nelle attività di ricerca che potrebbe consentire agli abitanti di collaborare con le imprese per lo sviluppo e la sperimentazione di nuovi prodotti ad essi destinati, in modo che i cittadini e gli utenti diventino essi stessi "co-sviluppatori".

Per quanto riguarda l'obiettivo specifico di ridurre i consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili (**Azione V.4.c.1.1. Promozione dell'efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche** e **Azione V.4.c.1.2. Adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica**), tutti gli esperti tranne uno consigliano di valorizzare l'adozione di soluzioni tecnologiche come, ad esempio, la ridefinizione delle tecnologie di quartiere per l'illuminazione pubblica attraverso l'integrazione con le reti pubbliche di connettività alla rete internet, con servizi di infomobilità, ecc. interessanti sia lo spazio urbano nelle sue relazioni con la città³⁰.

La **rilevanza dell'aspetto energetico quale fattore facilitante per l'attuazione di una strategia di sviluppo urbano sostenibile** è condivisa da tutto il panel che ritiene che l'efficientamento energetico rappresenti un elemento cruciale per indurre il rilancio, la riqualificazione e la trasformazione del patrimonio immobiliare nelle attuali città oltre che consentire un risparmio in generale per la collettività e un vantaggio nella qualità della vita grazie alla riduzione delle emissioni.

In tale contesto, **dimostrare agli imprenditori e ai tecnici che gli interventi di efficientamento energetico sono redditizi**, oltre ad avere un tempo di ritorno dell'investimento conveniente, dovrebbe essere uno degli obiettivi prioritari dell'iniziativa in quanto la testimonianza del vantaggio conseguito grazie alla realizzazione degli interventi potrebbe essere il motore per la sua replicabilità anche senza il supporto dell'incentivo economico.

Sostenere e sperimentare i Living Lab

Ridurre i consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico.

La strategicità del tema energetico

³⁰ Oppure, anche come elemento trasversale alle azioni, riqualificando gli alloggi, ad esempio quelli per gli anziani, adottando dispositivi tecnologici che ne possano migliorare l'abitare.

4 LA MOTIVAZIONE DELLA FORMA DI SOSTEGNO PROPOSTA [ART. 55 (H)]

Dopo aver analizzato approfonditamente il modo in cui le azioni previste contribuiranno al perseguimento dei risultati attesi, appare opportuno esaminare per ciascun Asse prioritario se la forma di sostegno proposta sia quella più adatta, rispondendo, così, alla richiesta dell'art. 55 (h) di valutare la motivazione della forma di sostegno proposta.

Innanzitutto, il Valutatore ritiene decisamente positiva la scelta del **POR FESR 2014-2020 di attivare diverse forme di finanziamento** tra le possibili forme di sostegno previste dai Fondi del QSC – sovvenzioni, *voucher*, aiuti rimborsabili, strumenti finanziari, etc.. – **al fine di individuare per ciascun Asse prioritario quella maggiormente adeguata** a garantire che le azioni previste possano contribuire al conseguimento degli obiettivi del Programma.

In tale ottica, appare **particolarmente significativa la decisione dell'Amministrazione regionale**, in risposta alla richiesta del QSC che le risorse del FESR prevedano una "Una corsia preferenziale per la piccola impresa" – così come previsto dallo SBA³¹ – **di attivare alcune azioni appositamente volte ad aiutare le PMI a beneficiare delle opportunità offerte dal mercato unico (principio 7 dello SBA) e incoraggiarle a beneficiare della crescita dei mercati (principio 10 dello SBA), anche promuovendo l'aggiornamento delle competenze nelle PMI e ogni forma di innovazione (principio 8 dello SBA).**

Nello specifico, Regione Lombardia sostiene le PMI:

- nell'acquisizione e nello sviluppo di servizi avanzati anche attraverso l'erogazione di specifici *voucher* nel settore ICT (Azione I.1.b.1.1. Sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese);
- nel valorizzare attività di carattere consulenziale (consulenze strategiche e di marketing; analisi di mercato; ricerca di partner; assistenza tecnica in materia contrattuale, doganale, fiscale, redazione di piani di comunicazione e di materiali promozionali) per facilitare la partecipazione a fiere internazionali di settore, missioni commerciali, piattaforme e meeting dedicate al networking (Azione III.3.b.1.1. Progetti di promozione dell'export, destinati a imprese e loro forme aggregate su base territoriale o settoriale);
- nell'attivazione di *voucher* per servizi finanziari a favore delle PMI (Azione III.3.d.1.1. Potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito in sinergia tra sistema nazionale e sistemi regionali di garanzia);
- per agevolare (per esempio con *voucher*) il sostenimento dei costi fissi minimi richiesti dal mercato per la strutturazione e l'organizzazione delle operazioni da parte delle PMI [Azione III.3.d.1.2. Promozione e accompagnamento per l'utilizzo della finanza obbligazionaria innovativa per le PMI (es: minibond)].

L'utilizzo di forme di sostegno appositamente volte a rispondere ai bisogni della piccola impresa

³¹ "Small Business Act" (SBA) per l'Europa [COM(2008) 394].

In aggiunta, considerate:

- **l'importanza crescente degli strumenti finanziari** in virtù:
 - del loro **effetto moltiplicatore** sui fondi SIE;
 - della loro **capacità di associare diverse forme di risorse pubbliche e private** a sostegno degli obiettivi di sviluppo;
 - della **sostenibilità nel lungo termine** grazie alle **forme di rotazione** dei mezzi finanziari;
- **l'esperienza pregressa del POR FESR 2007-2013** nella definizione e gestione degli strumenti finanziari (cfr. Parte Quarta - Le lezioni apprese dalla valutazione del POR FESR 2007-2013);

Regione Lombardia ha scelto di prevedere, oltre alle sovvenzioni a fondo perduto, un ampio ventaglio di strumenti finanziari per l'attuazione degli Assi prioritari del POR. Sebbene, l'utilizzo degli strumenti finanziari verrà definito alla luce degli esiti della valutazione ex ante prevista dall'Art. 37 del Regolamento (UE) 1303/2014, il quadro delineato nel POR non può che essere valutato molto positivamente, in quanto l'Amministrazione regionale ha scelto di concedere **quasi 435 M€ del POR (44,8% della dotazione complessiva) mediante strumenti finanziari**. Nello specifico, come evidenzia la Figura 4.1 i due Assi prevalentemente rivolti a soggetti privati, in maggioranza MPMI, prevedono di utilizzare strumenti finanziari in modo prevalente dedicando il 53,8% l'Asse I e il 62,3% l'Asse III.

Oltre alle tre Azioni dell'Obiettivo Specifico **III.3.d.1. Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese** appositamente volte a:

- potenziare il sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito in sinergia tra sistema nazionale e sistemi regionali di garanzia, favorendo forme di razionalizzazione che valorizzino anche il ruolo dei confidi più efficienti ed efficaci (Azione III.3.d.1.1);
- promuovere e accompagnare l'utilizzo della finanza obbligazionaria innovativa per le PMI (Azione III.3.d.1.2);
- contribuire allo sviluppo del mercato dei fondi di capitale di rischio per lo start up d'impresa nelle fasi *pre-seed*, *seed* e *early stage* (Azione III.3.d.1.3);

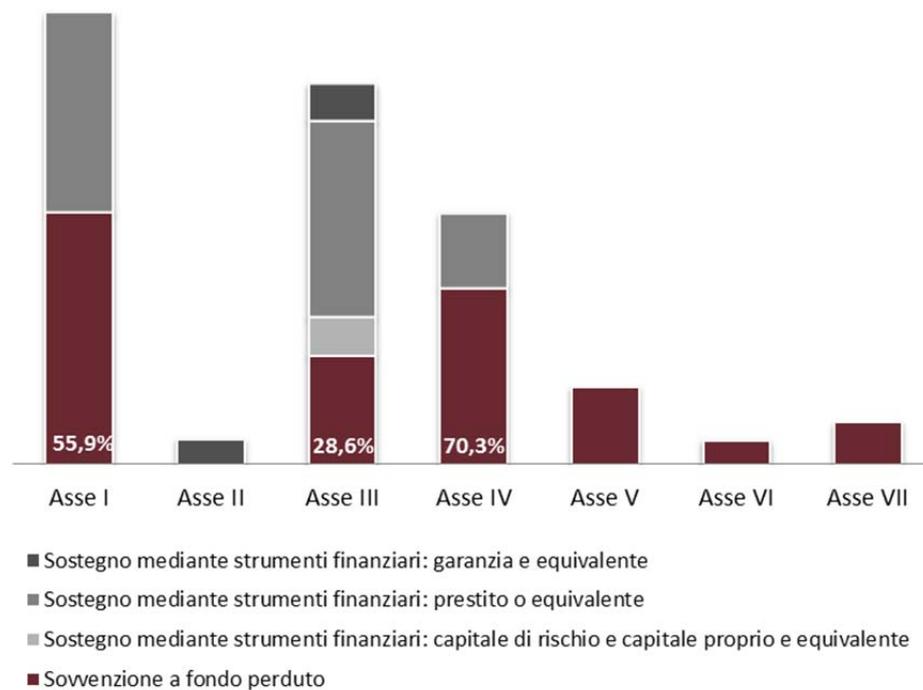
si ritiene di interesse segnalare la previsione di attivare degli strumenti finanziari per l'implementazione:

- dell'**Azione III.3.b.1.2**. Incentivi all'acquisto di servizi di supporto all'internazionalizzazione in favore delle PMI;
- dell'**Azione I.1.b.1.2**. Sostegno alla valorizzazione economica dell'innovazione attraverso la sperimentazione e l'adozione di soluzioni innovative nei processi, nei prodotti e nelle formule organizzative, nonché attraverso il finanziamento dell'industrializzazione dei risultati della ricerca;
- dell'**Azione I.1.b.2.2**. Supporto alla realizzazione di progetti complessi di attività di ricerca e sviluppo su poche aree tematiche di rilievo e all'applicazione di soluzioni tecnologiche funzionali alla realizzazione delle strategie di S3.

Infine, per quanto riguarda l'Asse IV l'implementazione dell'**Azione IV.4.c.1.1** dovrebbe attivare il Fondo Rinnovabili ed Efficienza Energetica (Fondo FREE),

attraverso la combinazione di contributo a fondo perduto e finanziamento a tasso agevolato, sino ad una copertura massima dell'80% delle spese ammissibili.

Figura 4.1 – Le forme di sostegno previste dal POR



Fonte: ns. elaborazione su POR FESR 2014-2020.

5 L'ADEGUATEZZA DELLE RISORSE UMANE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA PER LA GESTIONE DEL PROGRAMMA [ART. 55 (I)]

5.1 Presentazione della metodologia adottata

Il tema della capacità istituzionale e amministrativa richiama un fattore chiave per la traduzione della strategia del Programma in interventi in grado di assicurare il conseguimento dei risultati attesi, in termini di efficace ed efficiente raggiungimento degli obiettivi specifici e di performance procedurali, fisiche e finanziarie legate alla fase di esecuzione. La nuova programmazione si caratterizza per un'enfasi particolare sul tema, attraverso la previsione di un obiettivo tematico diretto a "rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente".

Il *Position paper* ha del resto individuato nella debole capacità amministrativa, incluso il miglioramento della capacità degli organismi coinvolti nella gestione e attuazione dei fondi, una delle sfide prioritarie che l'Italia deve affrontare. Nel definire gli aspetti che determinano la capacità istituzionale ed amministrativa, l'Accordo di Partenariato fa riferimento ad alcuni aspetti decisivi: qualità delle risorse umane; caratteristiche dell'organizzazione, solidità dei sistemi di performance management, livello di digitalizzazione e gestione delle relazioni interistituzionali e delle relazioni con gli stakeholder. Come evidente, si tratta di una questione che riguarda non solo le istituzioni nazionali e regionali che sono direttamente responsabili della programmazione e gestione dei fondi SIE ma anche la riforma della Pubblica Amministrazione nel suo complesso. Il rafforzamento della capacità amministrativa, per garantire una migliore gestione dei fondi UE, è stato del resto oggetto di analisi e portato all'attenzione anche nell'ambito delle Raccomandazioni specifiche per l'Italia, adottate nel quadro del semestre europeo 2014³².

In considerazione delle scelte organizzative di Regione Lombardia, improntate ad una logica unitaria, l'analisi viene sviluppata congiuntamente per FSE e FESR, avendo cura di sottolineare gli elementi di distinguo e di approfondire le specificità di ciascun POR.

Con riferimento alla valutazione condotta, occorre tenere conto che il quadro informativo relativo al sistema di gestione e controllo è regolato nei manuali tematici ancora in corso di redazione e non nell'ambito del Programma Operativo. Allo stesso modo, il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), che deve essere predisposto per assicurare la capacità amministrativa dell'Autorità di Gestione e delle strutture coinvolte nella gestione dei Programmi Operativi è in corso di scrittura³³. Alla luce dell'attuale stato dell'arte viene **analizzato il quadro organizzativo ed istituzionale in cui si attuerà la strategia consideran-**

³² Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 sul Programma Nazionale di Riforma 2014 dell'Italia

³³ Le analisi condotte sono basate sulla prima bozza del Piano elaborata nel mese di luglio del 2014. Le linee guida del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione hanno previsto una scansione temporale che si compone di tre fasi: prima bozza a luglio, una seconda bozza ad ottobre e il documento finale a dicembre 2014.

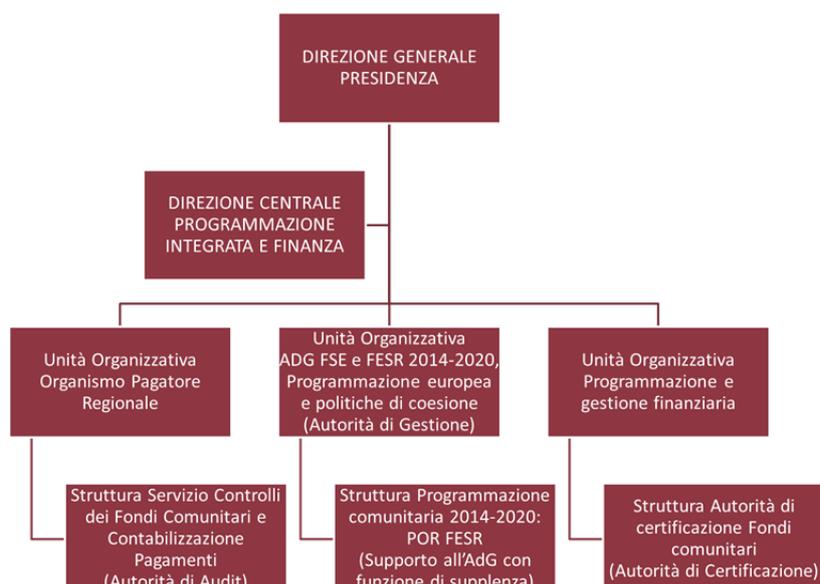
do la prima bozza del PRA unitamente ad altri documenti di lavoro relativi alla programmazione 2014-2020 e le buone pratiche e le criticità emerse nella programmazione 2007-2013, in particolare attraverso il riferimento alle valutazioni condotte.

5.2 Adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma

Nell’ambito del provvedimento di riorganizzazione delle strutture organizzative della Giunta regionale di Regione Lombardia, con DGR n. X / 87 del 29 aprile 2013, è stato adottato un nuovo assetto di *governance* che riguarda direttamente la Programmazione europea 2014-2020. Successivamente, con DGR n. X / 2604 del 07 novembre 2014 è stata operata una nuova definizione degli assetti organizzativi. In particolare, nell’ambito della Direzione Centrale Programmazione Integrata e Finanza, presso la Presidenza della Giunta, è stata infatti creata la nuova **Unità Organizzativa “ADG FSE e FESR 2014-2020, Programmazione europea e politiche di coesione”** presso cui sono incardinate le Autorità di Gestione del POR FESR, del POR FSE e del PO di Cooperazione Italia – Svizzera e del Programma del Fondo Sviluppo e Coesione. A supporto dell’Autorità di Gestione del POR FESR sono state modificate le competenze della “Struttura Programmazione comunitaria 2014-2020”, rinominata in “Programmazione comunitaria 2014-2020: POR FESR”, cui è stata attribuito il supporto all’AdG con funzione di supplenza.

Nel provvedimento del 2013 trova inoltre conferma l’assetto organizzativo del periodo di programmazione 2007-2013 in relazione alla Autorità di Audit e all’Autorità di Certificazione, che assicura il rispetto del principio di separazione delle funzioni tra l’Autorità di Gestione, l’Autorità di Certificazione e l’Autorità di Audit nella struttura organizzativa approntata da Regione Lombardia per la gestione dei fondi SIE 2014-2020.

Figura 5.1 – La *governance* amministrativa dei fondi SIE 2014-2020 in Regione Lombardia



Di seguito vengono presentate le principali **competenze delle Unità Organizzative “ADG FSE e FESR 2014-2020, Programmazione europea e politiche di coesione”, “Organismo pagatore regionale” e “Programmazione e gestione finanziaria”** e delle strutture che in essere operano come delineate dalle DGR n. X / 87 del 29 aprile 2013 e DGR n. X / 2604 del 07 novembre 2014.

Tabella 5.1 – La governance amministrativa dei fondi SIE 2014-2020 in Regione Lombardia

Denominazione	Competenze
Unità Organizzativa ADG FSE e FESR 2014-2020, Programmazione europea e politiche di coesione	<ul style="list-style-type: none"> • Autorità di Gestione POR FESR e FSE 2014-2020 • Coordinamento delle Autorità di Gestione Programmazione 2007-2013 e presidio ACCP 2007-2013 • Presidio Cabina di Regia Fondi strutturali 2014-2020 e Comitati di Sorveglianza POR FESR e FSE 2014-2020 • Coordinamento della programmazione relativa all’area di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera e al Fondo di Sviluppo e Coesione • Presidio delle relazioni con gli uffici dell’Unione Europea e dello Stato per le specifiche competenze dell’Autorità di Gestione • Raccordo per il tramite della Cabina di Regia della partecipazione regionale all’attuazione delle azioni previste dai Programmi Operativi Nazionali 2014-2020 (PON) • Definizione dei piani di valutazione e comunicazione dei PO
Struttura Programmazione comunitaria 2014-2020: POR FESR	<ul style="list-style-type: none"> • Supporto alle DDGG e presidio tecnico-amministrativo per l’attuazione delle iniziative previste nel POR FESR • Supporto all’AdG con funzione di supplenza • Implementazione del SIGECO per il POR FESR • Attuazione del piano di comunicazione e del piano di valutazione del POR FESR • Responsabile dell’asse VII del POR FESR relativo alle risorse di assistenza tecnica • Implementazione dei flussi informativi verso l’Autorità di Certificazione e l’Autorità di Audit per il POR FESR • Presidio Sistema Informativo SIAGE
Struttura Fondo di sviluppo e coesione e cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera,	<ul style="list-style-type: none"> • Autorità di programmazione e attuazione del PAR Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013 e coordinamento dei rapporti con le Direzioni Generali • Autorità di programmazione e attuazione del PAR Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 e coordinamento dei rapporti con le Direzioni Generali • Autorità di gestione Programma Operativo di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Svizzera 2007-2013 • Autorità di gestione Programma Operativo di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Svizzera 2014-2020 • Sviluppo della partecipazione regionale ai Programmi a Gestione diretta dell’UE, anche al fine dello sviluppo di nuovi modelli di partenariato con il territorio regionale; • Tenuta dei rapporti con gli uffici dell’Unione Europea, dello Stato e delle altre Regioni per la gestione dei Programmi di competenza. • Supporto all’Autorità Centrale di Coordinamento per assicurare l’integrazione e il raggiungimento dei target quali/quantitativi dei programmi 2007-2013 • Coordinamento delle attività di comunicazione e del sistema informativo relativi alla Programmazione 2007/2013 • Sviluppo degli aspetti di integrazione tra programmazione 2007-2013 e 2014-2020

Denominazione	Competenze
	<ul style="list-style-type: none"> Azioni di animazione territoriale e disseminazione al fine di rafforzare la capacità di accesso della Regione e dei partenariati alle risorse comunitarie
Struttura Programmazione comunitaria 2014-2020: POR FSE e coordinamento aree interne	<ul style="list-style-type: none"> Istituzione della struttura con DGR n. X / 2604.
Unità organizzativa Organismo pagatore regionale Struttura Servizio Controlli dei Fondi Comunitari e Contabilizzazione Pagamenti	<ul style="list-style-type: none"> Sviluppo e gestione dei controlli sui fondi strutturali della programmazione comunitaria 2007-2013 in qualità di Autorità di audit ai sensi dell'art. 62 del Reg. (CE) 1083/2006 Sviluppo e gestione dei controlli sui fondi strutturali della programmazione comunitaria 2014-2020 Coordinamento dei controlli sulle imprese relativi ai fondi FEAGA e FEASR e sviluppo del Registro Unico regionale dei controlli in Agricoltura – RUCA (ai sensi dell'art. 60 della l.r.7/12) 4. Gestione delle funzioni di contabilizzazione dei pagamenti dei fondi FEASR e FEAGA e del Registro Debitori dell'Organismo Pagatore Regionale nel rispetto delle norme comunitarie di riferimento
Unità organizzativa Programmazione e gestione finanziaria Struttura Autorità di certificazione Fondi Comunitari	<ul style="list-style-type: none"> Certificazione della spesa e presentazione alla U.E. della Domanda di Pagamento in relazione alla Programmazione 2007-2013 (Programmi FESR - FSE - INTERREG -FEP – FAS). Costante revisione e aggiornamento di procedure, strumenti e manualistica Elaborazione delle previsioni annuali di spesa Attività di analisi delle procedure e dei flussi relativi all'impostazione del sistema di certificazione della Programmazione Comunitaria 2014-2020

Tale assetto trova conferma nella DGR del 21 novembre 2014 con cui è stato adottato il POR FESR 2014-2020 e il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA). È inoltre mantenuta l'Autorità Ambientale (presso la Direzione Generale Ambiente, Energia e Sviluppo sostenibile) e prevista l'istituzione di un'Autorità preposta in materia di Pari Opportunità e non discriminazione (presso la Direzione Generale Casa, Housing sociale e Pari opportunità).

In relazione alle principali funzioni da svolgere, le linee guida del PRA specificano la suddivisione dei compiti tra le Autorità preposte alla gestione dei POR FSE e FESR 2014-2020 secondo quanto rappresentato nella seguente tabella.

Tabella 5.2 – Autorità preposte alla gestione dei POR FSE E FESR 2014-2020

Organismo	Funzioni
DFS Programmazione comunitaria e coordinamento Autorità di gestione Autorità di gestione FESR 2014-2020 Autorità di gestione FSE 2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> Attività di cui alle previsioni dell'articolo 125 del reg. (UE) n.1303/2013 ed ulteriore normativa di riferimento Raccordo con le autorità (AdC, AdA, Ambientale, Pari Opportunità) Implementazione Piani di Comunicazione Raccordo tra fondi Attività di valutazione Asse sviluppo urbano Strategia aree interne Capacità amministrativa e azioni connesse OT11 Predisposizione PRA Predisposizioni SIGECO e procedure di gestione Raccordo PON nazionali

Organismo	Funzioni
Autorità di certificazione	<ul style="list-style-type: none"> • Attività di cui alle previsioni dell'art.126 del reg.(UE) n.1303/2013 ed ulteriore normativa di riferimento • Certificazione della spesa • Presentazione della domanda di pagamento • Effettuazione dei controlli • Monitoraggio recuperi • Elaborazione previsioni di spesa
Autorità di Audit	<ul style="list-style-type: none"> • Attività di cui alle previsioni dell'art. 127 del reg./UE) n.1303/2013 ed ulteriore normativa di riferimento • Analisi dei rischi e predisposizione delle strategie di Audit • Sviluppo e gestione delle attività di Audit sui Programmi operativi • Cura dei rapporti con la CE e l'Organismo di coordinamento nazionale
Autorità ambientale	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoraggio e implementazione nei programmi dei temi ambientali e di Sviluppo sostenibile • Supporto alle AdG ed ai responsabili di Asse
Autorità preposta in materia di Pari Opportunità e non discriminazione	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoraggio e implementazione nei programmi dei temi inerenti il principio di pari opportunità • Supporto alle AdG

La nuova struttura organizzativa esprime una **forte scelta programmatica in termini di coordinamento strategico dei fondi SIE**, che appare idonea a rispondere all'esigenza di rafforzare la capacità amministrativa in linea con i vincoli normativi e le indicazioni metodologiche della nuova programmazione 2014-2020. Già in fase di programmazione, la nuova configurazione organizzativa ha infatti permesso:

- di massimizzare l'integrazione della strategia e degli obiettivi specifici dei diversi POR
- accrescere la capacità di partecipazione del sistema regionale nel suo complesso e di raccordo del sistema regionale con i livelli nazionali.

Il modello di *governance* unitario dei fondi europei è stato inoltre rafforzato, con DGR n. X/1042 del 5 dicembre 2013, attraverso la definizione della **"Strategia regionale per l'accesso ai Programmi a gestione diretta dell'UE per il periodo 2014-2020"**, che prevede anche l'istituzione, presso l'unità organizzativa "Programmazione comunitaria e Autorità di Gestione", del **"Gruppo di Progettazione Europea"**. Si tratta di strumenti diretti a rafforzare la capacità di accedere in maniera qualificata ai programmi comunitari a gestione diretta e rafforzare la complementarietà tra gli interventi finanziati con i fondi SIE e quelli con i fondi a gestione diretta.

Con riferimento alla *governance* del POR FESR, nel corso della programmazione 2007-2013, Regione Lombardia ha adottato un **modello organizzativo partecipato** che ha segnato il passaggio da una struttura fortemente incentrata sulla figura dell'Autorità di Gestione ad una partecipativa, in cui la responsabilità di attuazione dei differenti Assi è stata attribuita ad alcune Direzioni Generali³⁴.

³⁴ Cfr. Programma Operativo Competitività Regionale e Occupazione FESR 2007-2013, Descrizione del sistema di gestione e controllo, Aggiornato con decreto dell'Autorità di Gestione POR Competitività 2007-2013 n.9713 del 31.10.2012.

L'Autorità di Gestione ha assicurato il coordinamento operativo e istituzionale per il complesso delle operazioni del POR. I flussi informativi e di interazione tra l'Autorità di Gestione e i Responsabili di Asse sono stati garantiti da contatti informali e formali, in particolare attraverso l'affiancamento a ciascun Responsabile di Asse di un "Referente" dell'Autorità di Gestione. I Referenti di Asse hanno quindi svolto il ruolo di raccordo tra i Responsabili di Asse, collocati presso le Direzioni Generali competenti per materia, e l'Autorità di Gestione. Il Responsabile di Asse è individuato quale responsabile operativo delle attività di programmazione, gestione, monitoraggio e verifica delle operazioni attuate nell'ambito dell'Asse di riferimento. E' stata inoltre assicurata una sinergia operativa tra l'Autorità di Gestione, i Responsabili di Asse e l'Autorità Ambientale.

Tabella 5.3 – Il modello partecipato nella gestione del POR FESR 2007-2013

Direzione Generale	Compiti e responsabilità
DG Ambiente, Energia e Sviluppo sostenibile	Responsabile dell'Asse 2 – Energia
DG Commercio, Turismo e Terziario	Coinvolgimento nell'attuazione dell'Asse 4 – Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale
DG Attività produttive, Ricerca e Innovazione	Autorità di Gestione del POR Competitività Responsabile dell'Asse 1 – Innovazione e economica della conoscenza Responsabile dell'Asse 4 – Tutela e valorizzazione del paesaggio naturale e culturale
DG Infrastrutture e Mobilità	Responsabile dell'Asse 3 – Mobilità sostenibile
(ex) DG Sistemi verdi e paesaggio	Coinvolgimento nell'attuazione dell'Asse 4 – Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale.

Le analisi condotte dal valutatore del POR FESR 2007-2013 esprimono una valutazione positiva del modello di *governance*, in particolare in relazione al ruolo di supporto del "Referente" in favore del "Responsabile d'Asse" e all'interazione con l'Autorità Ambientale.

Alla luce dell'esperienza 2007-2013, è invece possibile indicare quale area di miglioramento, la restituzione di informazioni aggiornate, gestibili e direttamente utilizzabili da parte degli altri soggetti del sistema regionale coinvolti nell'attuazione del POR FESR (ad es. Finlombarda in relazione all'uso delle risorse per i Fondi di Ingegneria Finanziaria). Il modello partecipato con l'attribuzione alle Direzioni Generali competenti delle responsabilità di asse, come indicato negli indirizzi per la definizione del PRA, verrà replicato nella programmazione 2014-2020. Tenuto conto che nel periodo 2014-2020 l'Autorità di Gestione è incardinata presso la nuova U.O "Programmazione comunitaria e Coordinamento delle Autorità di Gestione", il PRA dovrà procedere ad una verifica della funzionalità e ad un'eventuale attualizzazione della ripartizioni di funzioni tra le strutture coinvolte nell'attuazione.

Con riferimento agli obiettivi di miglioramento, la prima bozza del PRA individua cinque aree di azione:

- rafforzamento degli strumenti organizzativi e di programmazione volti a favorire l'attuazione efficace dei O e la complementarità tra fondi;
- potenziamento della capacità di lettura dei bisogni dei territori e di interlocuzione con le reti territoriali;

- miglioramento della qualità delle procedure e dei dispositivi attuativi in un'ottica di facilitazione del rapporto con i beneficiari e con i destinatari finali;
- qualificazione degli strumenti di analisi e valutazione sull'efficacia dell'attuazione dei programmi;
- sviluppo della capacità di adattamento progressivo ai cambiamenti in atto nelle pubbliche amministrazioni di livello territoriale.

Per il conseguimento degli obiettivi, il PRA prevede tre tipologie di intervento:

- interventi di semplificazione legislativa e procedurale che riguardano: la semplificazione legislativa (in linea con la legge regionale n.11/2014 e n.19/2014 che prevede l'azione dell'Agenda Lombardia Semplice); la trasparenza amministrativa (in linea con la D.G.R. n.1290 del 30/01/2014 con cui è stato adottato il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2014-2016); il rafforzamento della capacità di interlocuzione con le reti di partenariato;
- interventi sul personale attraverso: azioni di rafforzamento delle competenze nell'ambito dei Piani annuali del Sistema Formativo Regionale; un piano di miglioramento organizzativo della durata di 13 mesi che coinvolge i funzionari collocati nella U.O Programmazioni Comunitaria e Coordinamento delle AdG; la predisposizione di appositi criteri e parametri valutativi relativi all'attuazione dei PO;
- interventi sulle funzioni trasversali e sugli strumenti comuni che coinvolge: l'implementazione di una piattaforma unitaria per la gestione di tutte le fasi del ciclo di vita dei procedimenti di erogazione e controllo relativi ai PO; la gestione dei flussi finanziari (nell'ambito delle disposizioni contenute nel SI.GE.CO 2014-2020); i sistemi di controllo; le procedure di evidenza pubblica e aggiudicazione dei contratti; l'applicazione efficace del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato nel campo dei fondi SIE; l'applicazione della disciplina nazionale relativa all'obbligo di fatturazione elettronica; l'attività di comunicazione; i cambiamenti degli assetti istituzionali della Pubblica amministrazione (soppressione delle Province e istituzione della Città metropolitana); il sistema unitario di valutazione.

6 LE MISURE INTESE A RIDURRE GLI ONERI AMMINISTRATIVI A CARICO DEI BENEFICIARI [ART. 55 (I)]

Regione Lombardia ha avviato da alcuni anni un percorso di semplificazione che ha condotto all'adozione della legge regionale 7/2012 e, in attuazione delle disposizioni in essa previste, dell'“**Agenda di Governo 2011-2015 per la semplificazione e la modernizzazione del sistema Lombardia – Lombardia Semplice**” (con deliberazione del 22 dicembre 2010, n.1036)³⁵.

Le disposizioni programmatiche del Programma Regionale di Sviluppo della X legislatura confermano l'impegno di Regione Lombardia per l'attuazione e l'aggiornamento dell'“**Agenda Lombardia Semplice**”, quale strumento di coordinamento trasversale degli interventi di semplificazione per la programmazione delle riforme. In tale contesto, con la DGR n. X/87 del 2013 è stata creata una nuova **Unità Organizzativa “Semplificazione”** cui è affidato il coordinamento e la promozione delle relazioni e delle iniziative previste dall'Agenda di governo “Lombardia Semplice” e dall'Agenda Digitale Lombarda in materia di procedimenti amministrativi (semplificazione amministrativa), di modalità di gestione interna dei processi (semplificazione organizzativa), di discipline di settore (semplificazione normativa). E, infatti, successivamente con la Deliberazione n. 2557 del 31 ottobre 2014 la Giunta Regionale ha approvato l'“**Agenda Lombardia Semplice X Legislatura**”.

In tale contesto, che può offrire un forte impulso alla semplificazione, si inserisce l'impegno di Regione Lombardia di adottare, in conformità all'art.4, comma 10 del Regolamento 1303/2013, le misure necessarie per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari nell'ambito della gestione dei fondi SIE.

L'esperienza della Programmazione del POR FESR 2007-2013 permette di identificare quali aree di possibile miglioramento:

- Il sistema informativo;
- Le modalità di gestione dei bandi;
- I procedimenti amministrativi connessi all'erogazione dei rimborsi.

Con riferimento al Sistema Informativo Integrato GEFO, l'esperienza 2007-2013 consente di formulare alcune raccomandazioni utili a migliorare e semplificare le condizioni di accesso e le modalità di utilizzo da parte dei beneficiari:

- potenziare le caratteristiche di intuitività e semplicità (intervenendo sull'interfaccia, sulle icone, sul menù, integrando leggende e rendendo disponibili guide alla navigazione) per migliorare la fruibilità del sistema da parte dei beneficiari;
- assicurare un maggiore bilanciamento, nella fase di sviluppo del sistema e di progettazione e adattamento dei moduli legati al bando, tra le esigenze di rispetto di criteri e standard tecnici e la logica procedurale dell'amministrazione, da un lato, e quelle di alta e immediata fruibilità da parte degli utenti finali dall'altro, non ritenendo che la digitalizzazione delle procedure sia sufficiente da sola ad accrescere e facilitare l'accesso ai servizi da parte dei cittadini;

³⁵ Nel 2012 L'Agenda di Governo “Lombardia Semplice” è stata riconosciuta dall'Unione Europea come buona pratica di semplificazione, unica a livello italiano, ed inserita nel rapporto “Europe can do better”.

- orientare il sistema verso una sostanziale corrispondenza tra le maschere di dialogo visibili ai beneficiari e quelle visibili ai funzionari regionali per facilitare il flusso comunicativo tra le due parti e accelerare l'identificazione da parte dei funzionari delle anomalie e problematiche riscontrate dai beneficiari.

Da questo punto di vista è da valutare positivamente la centralità assicurata, nell'ambito del documento di lavoro del nuovo sistema SIAGE, alla individuazione e sviluppo di nuove modalità di comunicazione *user-friendly* con i cittadini e le imprese beneficiarie dei fondi.

Nel corso di alcune indagini effettuate nell'ambito della valutazione 2007-2013, i beneficiari hanno espresso un giudizio positivo rispetto al SII riconoscendo nell'utilizzo di GEFO uno strumento di facilitazione della procedura di presentazione della domanda e di gestione del ciclo di vita del progetto, in particolare con riferimento alla semplificazione delle modalità di trasmissione della documentazione e del flusso informativo tra essi e l'amministrazione. Minore è invece apparsa la soddisfazione rispetto alla capacità del sistema di facilitare e supportare i beneficiari negli adempimenti legati alla rendicontazione dei costi. In tal senso, il superamento attraverso il nuovo SII SIAGE dei limiti connessi all'utilizzazione di moduli standard non sempre coerenti con le caratteristiche specifiche dell'intervento finanziato appare una soluzione potenzialmente in grado di offrire una risposta alle difficoltà segnalate dai beneficiari. Occorre sottolineare che per quanto riguarda le procedure connesse all'erogazione dei rimborsi, alcune criticità espresse dai beneficiari non sono legate direttamente al Sistema Informativo, quanto ad esigenze più generali di semplificazione degli adempimenti burocratici (ad esempio con riferimento al certificato antimafia o al DURC) e alla maggiore chiarezza delle regole di rendicontazione. Nel corso del 2013 l'Autorità di Gestione del POR FESR ha inoltre introdotto una misura di semplificazione degli oneri connessi alla rendicontazione dei costi del personale consistente nel superamento dell'obbligo per i beneficiari di trasmissione delle buste paga dei dipendenti coinvolti nelle attività delle operazioni finanziarie. È stato inoltre avviato, già nel periodo 2007-2013, un percorso di analisi delle modalità di rendicontazione dei costi indiretti in modo forfettario, nell'ottica di limitare solo alla successiva fase di controllo la verifica della pertinenza delle spese rendicontate. Da questo punto di vista, il nuovo quadro regolamentare renderà più agevole la definizione dei tassi forfettari per i costi indiretti e quindi l'effettiva concretizzazione di tali misure di semplificazione.

Con riferimento all'attuale progetto di evoluzione del Sistema Informativo Integrato SIAGE, emerge una adeguata attenzione dell'amministrazione rispetto al miglioramento degli standard di flessibilità, di intuitività e di tempestività nelle modalità di accesso e fruizione del sistema. Si tratta proprio delle principali questioni segnalate dai beneficiari come potenziali aree di intervento per accrescere il grado di utilizzo e pieno sfruttamento del processo di informatizzazione delle procedure di presentazione e gestione delle operazioni finanziate dai fondi SIE.

In fine appare utile segnalare, quale buona pratica sperimentata nel corso della precedente programmazione, la messa in atto da parte dell'Autorità di Gestione del POR FESR di una serie di misure utili a superare il *digital divide*, che può discriminare i beneficiari nelle modalità di accesso al sistema informativo, e a supportare un utilizzo pieno e corretto delle funzionalità del sistema stesso. Si

fa riferimento all'organizzazione di info-day e/o giornate formative per i potenziali beneficiari allo scopo di presentare la piattaforma e l'utilizzo di alcuni moduli, la predisposizione di manualistica e linee guida per l'utilizzo del SII e per l'archiviazione dei documenti.

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, la riduzione degli oneri amministrativi in capo ai beneficiari è stata affrontata in fase di stesura della prima bozza del PRA, che dedica a tale questione l'obiettivo di rafforzamento n. 3 "Miglioramento della qualità delle procedure e dei dispositivi attuativi in un'ottica di facilitazione del rapporto con i beneficiari e con i destinatari finali". In relazione al suddetto obiettivo tre dei cinque target identificati nella prima bozza riguardano direttamente il tema della semplificazione degli oneri in capo ai beneficiari e in particolare: l'adozione di tempi di liquidazione ai beneficiari con una media 90 gg dalla ricezione della documentazione completa per il POR FSE e FESR; mantenere un % di irregolarità riscontrate inferiore allo 0,5 % per il PO FESR e FSE; rafforzare la capacità di utilizzo delle diverse forme di assistenza e sovvenzione rimborsabile. Per quanto concerne il sistema informativo regionale, il PRA esplicita alcuni dei principi ispiratori della piattaforma che manifestano un elevato grado di rilevanza rispetto ai possibili aspetti di miglioramento emergenti dall'esperienza della programmazione 2007-2013: usabilità (semplicità nell'accesso e nell'utilizzo del sistema, ottenuta grazie a nuovi strumenti che ne agevolano l'interazione tra cittadini/imprese e utenti regionali); decertificazione amministrativa e integrazione con sistemi informativi di altre PA (INPS, CCIAA, Prefetture, ...).

6.1 Il coinvolgimento del Partenariato

Il principio di partenariato nell'attuazione dei fondi SIE è regolato dall'articolo 5 del regolamento (UE) n°1303/2013 e dal regolamento delegato (UE) n.240/2014 che introduce un "**Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei**".

Con riferimento all'identificazione dei partner pertinenti per i programmi, l'articolo 4 del Codice prevede il coinvolgimento come minimo:

- delle **autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche** competenti (rappresentanti degli enti pubblici aventi competenze connesse all'uso dei fondi, istituti di istruzione e formazione, centri di ricerca, organismi competenti per la promozione della parità di genere e non discriminazione);
- delle **parti economiche e sociali** (organizzazioni interprofessionali e organizzazioni settoriali, camere di commercio e associazioni imprenditoriali, rappresentanti dell'economia sociale);
- degli **organismi che rappresentano la società civile** (partner ambientali, organizzazioni non governative, organismi di promozione dell'inclusione sociale, organismi di parità e di promozione della non discriminazione).

Il Codice regola inoltre le modalità di coinvolgimento (articolo 5) al fine di assicurare una partecipazione effettiva dei partner, prevedendo che nell'assicurare la consultazione dei partner si tenga conto della necessità di:

- comunicare tempestivamente le informazioni pertinenti e renderle facilmente accessibili;
- dare ai partner tempo sufficiente per analizzare e commentare i principali documenti preparatori, il progetto di programma;
- mettere a disposizione canali attraverso i quali i partner possono porre domande, fornire contributi ed essere informati del modo in cui le loro proposte sono state prese in considerazione;
- divulgare i risultati delle consultazioni.

In fase di preparazione dei programmi - come previsto dall'art.8 del Codice, i partner devono essere coinvolti, in particolare per quanto riguarda :

- l'analisi delle sfide e delle esigenze da fronteggiare;
- la definizione o la selezione delle priorità e dei relativi obiettivi specifici;
- l'assegnazione dei finanziamenti;
- la definizione degli indicatori specifici del programma;
- l'applicazione dei principi orizzontali quali definiti agli articoli 7 e 8 del regolamento (UE) n.1303/2013;
- la composizione del comitato di sorveglianza.

Alla luce delle disposizioni regolamentari richiamate e delle indicazioni contenute nel documento di lavoro della Commissione "Migliori pratiche per quanto concerne l'attuazione del principio di partenariato nei programmi dei fondi strutturali e di investimento europei"³⁶, verrà quindi valutata:

- l'adeguatezza delle caratteristiche del partenariato e dei portatori di interesse coinvolti nella fase di preparazione dei PO per accertare che effettivamente siano stati coinvolti soggetti rappresentativi delle dimensioni istituzionale, economico, ambientale e sociale del territorio lombardo;
- le modalità di coinvolgimento in termini di tipologia, numerosità, fruibilità e tempistica delle forme di consultazione utilizzate.

Il percorso di confronto e ascolto del partenariato è stato formalmente avviato il 21 gennaio 2013 con la **presentazione del Documento Strategico Unitario agli Stati Generali del Patto per lo Sviluppo, documento attraverso** cui Regione Lombardia ha delineato il quadro programmatico di riferimento di per la programmazione 2014-2020. Al fine di raccogliere indicazioni sulle priorità e azioni su cui concentrare la programmazione, nel mese di settembre del 2013 sono stati poi organizzati tre tavoli tematici di confronto con la Segreteria Tecnica del Patto per lo Sviluppo e il coinvolgimento della Consiglieria Regionale di Parità e ANCITEL:

- area ricerca, innovazione e competitività (17 settembre 2013);
- area lavoro, inclusione sociale e formazione (19 settembre 2013);
- area ambiente e mobilità sostenibile (19 settembre 2013).

A supporto dell'azione di coinvolgimento del partenariato sono state contestualmente avviate delle iniziative più ampie di confronto con il territorio attraverso:

- una **consultazione pubblica sulla Strategia Regionale di Specializzazione intelligente di Regione Lombardia**, contenente alcune domande finalizzate

³⁶ SWD(2013) 540 final

a raccogliere indicazioni sulla programmazione 2014-2020 (25 luglio-20 settembre 2013);

- una **consultazione pubblica per identificare i bisogni territoriali ed effettuare una prima rilevazione delle priorità espresse dai cittadini** per la programmazione 2014-2020 (dal 18 settembre al 3 ottobre 2013);
- una **consultazione pubblica** promossa in collaborazione con UnionCamere Lombardia, in relazione alle tematiche dell'innovazione e accesso al credito e sostegno all'occupazione, nell'ambito della rilevazione trimestrale sullo **"stato di salute" delle imprese lombarde** nei settori dell'artigianato, del commercio, dell'industria e dei servizi (23 settembre 2013- 31 ottobre 2013).

Attraverso le consultazioni pubbliche è stato assicurato **un ampio processo di informazione e coinvolgimento del partenariato e della cittadinanza** sulle questioni connesse all'analisi delle sfide e delle esigenze da fronteggiare a livello regionale e sulla conseguente definizione delle priorità di investimento su cui concentrare l'uso delle risorse. Le consultazioni pubbliche hanno allargato il quadro di confronto partenariale assicurato nell'ambito del Patto per lo Sviluppo assicurando il coinvolgimento:

- di 2.300 soggetti (imprese, liberi professionisti, enti di ricerca, enti pubblici e associazioni di categoria) nell'ambito della consultazione sulla strategia regionale di specializzazione intelligente;
- di 1.963 cittadini - donne (56%) e uomini (44%) di età compresa tra i 35 e i 54 anni (57%) - nell'ambito della consultazione pubblica;
- di 6.081 imprese nell'ambito della rilevazione promossa da UnionCamere.

Questa prima fase di consultazione ha condotto nel mese di novembre del 2013 all'approvazione con DGR n. X/893 del **documento strategico "Indirizzi per la definizione dei Programmi Operativi Regionali 2014-2020 a valere sui fondi strutturali FSE e FESR"**.

Successivamente, il confronto con il territorio è stato ulteriormente rafforzato e stimolato tramite le Sedi Territoriali Regionali (STER). È stato infatti organizzato il 9 dicembre 2013 un evento in videoconferenza con le 12 STER che ha consentito il diretto coinvolgimento di oltre 200 rappresentanti di enti ed organizzazioni del territorio, che hanno successivamente contribuito al confronto attraverso l'elaborazione di circa 40 contributi relativi alla definizione degli obiettivi e delle azioni da supportare attraverso i fondi SIE.

Il percorso di consultazione del partenariato è ripreso nuovamente in seguito alla adozione - con DGR n. X/1916 del 30 maggio 2014 e n. X/1940 del 6 giugno 2014 - delle proposte parziali dei POR FESR e FSE. Al fine di condividere la definizione e la selezione delle priorità e dei relativi obiettivi specifici e l'assegnazione delle risorse finanziarie, sono state convocate due sedute della Segreteria tecnica del Patto per lo Sviluppo:

- per la presentazione del POR FESR (18 giugno 2014);
- per la presentazione del POR FSE (23 giugno 2014).

Nel corso dei due incontri sono stati presentati i contenuti dei Programmi e raccolte le osservazioni delle parti economiche e sociali.

Le proposte di PO sono state inoltre presentate in sede di Comitato di Sorveglianza del POR FSE 2007-2013 (16 giugno 2014) e del POR FESR 2007-2013 (26 giugno 2014).

Tenuto conto della rilevanza delle questioni legate alla promozione dell'innovazione sociale, all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà i programmi sono stati presentati nell'ambito del Tavolo Terzo Settore (19 giugno 2014).

Sono stati inoltre organizzati, in fase finale, alcuni incontri bilaterali con rappresentanti ANCI (26 giugno 2014), delle organizzazioni sindacali (27 giugno 2014) delle parti economiche (1 luglio 2014) e delle associazioni ambientaliste (2 luglio 2014).

Il percorso si è concluso con la presentazione dei due programmi operativi nel corso Stati Generali del Patto per lo Sviluppo convocati il 2 luglio 2014.

L'elenco dei partner pertinenti coinvolti nella preparazione del POR FESR testimonia una buona capacità di identificazione e attivazione di stakeholder rappresentativi delle categorie previste dal Codice di condotta sul partenariato. La mappatura effettuata del percorso avviato da Regione Lombardia evidenzia inoltre la numerosità delle azioni di coinvolgimento realizzate e la diversificazione delle tipologie adottate (incontri e comunicazioni negli organismi stabilmente coinvolti nei processi di programmazione regionale, consultazioni online, indagini, incontri bilaterali, iniziative direttamente rivolte al territorio).

Per quanto riguarda le modalità di coinvolgimento, è evidente che mentre la prima fase di consultazione partenariale per la definizione delle sfide si è svolta in modo da assicurare un tempo sufficiente per analizzare e commentare i principali documenti preparatori, la fase di consultazione sulle proposte è avvenuta in un arco temporale (30 maggio – 2 luglio 2014) molto limitato che ha condizionato il processo di consultazione, rilevazione e integrazione dei contributi del partenariato in relazione alla definizione degli obiettivi specifici, risultati, indicatori e azioni. Si tratta tuttavia di una circostanza non riconducibile ad una responsabilità diretta di Regione Lombardia, quanto alla tempistica del processo di negoziazione nazionale che ha condotto alla definizione dei programmi operativi solo in prossimità dei termini regolamentari di invio alla Commissione. E' di tutta evidenza che la necessità di procedere alla definizione dei programmi operativi in un quadro regolamentare non ancora completo e nel corso della negoziazione relativa all'Accordo di Partenariato ha costituito un forte limite alla capacità delle Amministrazioni regionali di assicurare l'efficacia del processo di coinvolgimento del partenariato e la piena applicazione dei principi e delle buone pratiche definiti nel codice di condotta.

L'informazione sul percorso di coinvolgimento del partenariato e sugli esiti delle consultazioni pubbliche è stato assicurato attraverso le pagine web dedicate alla programmazione comunitaria del sito di regione Lombardia. È stata creata una sezione dedicata alla programmazione 2014-2020 con informazioni relative a:

- Documenti Unione Europea;
- Documenti Stato italiano;
- Documenti Regione Lombardia;
- Percorso partecipativo;
- Valutazione Ambientale strategica.

Le pagine offrono un adeguato contenuto informativo e documentale sul quadro strategico e legislativo europeo, nazionale e regionale che delinea l'attuazione dei fondi SIE e sulle principali tappe del percorso di coinvolgimento del partenariato e del territorio.

Sustainability



PARTE SECONDA

IL CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA EU2020

1 IL CONTRIBUTO DEL PROGRAMMA ALLA STRATEGIA DELL'UNIONE PER UNA CRESCITA INTELLIGENTE, SOSTENIBILE E INCLUSIVA, IN RIFERIMENTO AGLI OBIETTIVI TEMATICI E ALLE PRIORITÀ SELEZIONATI, TENENDO CONTO DELLE ESIGENZE NAZIONALI E REGIONALI (A)

1.1 Presentazione della metodologia adottata

I fondi SIE intervengono per realizzare la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e, in tale contesto, i Programmi Operativi Regionali supportano le azioni nazionali per il raggiungimento degli obiettivi Europa 2020.

La strategia Europa 2020, adottata dall'Unione Europea nel giugno del 2010, punta a rilanciare l'economia e la crescita sostenibile nel decennio 2010-2020 e individua tre priorità che si rafforzano a vicenda:

- crescita intelligente nel senso di sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile per promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva per sostenere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

A tal fine, stabilisce cinque obiettivi fondamentali³⁷, calibrati per ciascuno Stato membro³⁸, e precisa come l'Unione Europea intenda promuovere la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva attraverso le iniziative prioritarie oltre che, ovviamente, i fondi SIE.

In tale contesto, oltre ai cinque obiettivi fondamentali, definisce specifiche iniziative prioritarie³⁹ che concorrono al raggiungimento dei traguardi nel campo del digitale (Agenda digitale europea), dell'innovazione (Unione dell'innovazione), dell'utilizzo efficiente delle risorse (Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse), di una politica industriale che aiuti le imprese, specie quelle piccole, a far fronte alla globalizzazione e alla crisi economica (Una politica industriale per l'era della globalizzazione), rappresentate in modo sintetico nella fi-

³⁷ 1. Il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni venga innalzato al 75%; 2. Gli investimenti pubblici e privati in R&S raggiungano il 3% del PIL dell'UE; 3. Le emissioni di gas serra siano ridotte del 20% rispetto ai livelli del 1990, portando al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile e migliorando del 20% l'efficienza energetica; 4. Il tasso di abbandono scolastico venga ridotto a meno del 10%; la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un diploma universitario sia portata ad almeno il 40%; 5. Far uscire almeno 20 milioni di persone dalla povertà e dall'esclusione.

³⁸ Con riferimento all'obiettivo maggiormente sinergico al PTR, quello relativo al cambiamento climatico e all'energia, per l'Italia è stato convenuto che le emissioni di gas serra devono essere ridotte del 13% rispetto ai livelli del 1990, portando al 17% la quota delle fonti di energia rinnovabile e migliorando del 27,9% l'efficienza energetica.

³⁹ Per stimolare la crescita e l'occupazione l'Europa ha individuato sette iniziative prioritarie, quattro delle quali Agenda digitale europea, Unione dell'innovazione, Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, Una politica industriale per l'era della globalizzazione direttamente connesse agli obiettivi tematici del FESR.

gura seguente insieme ai connessi strumenti finanziari per l'attuazione della strategia Europa 2020.



La valutazione ex ante, dopo aver verificato la congruenza del programma con la strategia Europa 2020, esamina fino a che punto il POR FESR è in grado di contribuire agli obiettivi e ai target della strategia Europa 2020.

1.2 La congruità del POR FESR con la strategia Europa 2020

L'analisi della congruenza del POR FESR con la strategia Europa 2020 presentata per ciascun Asse prioritario del Programma nella Prima Parte del Rapporto ha evidenziato come:

- gli obiettivi specifici previsti nell'ambito dell'**Asse I: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione** – incrementare l'attività di innovazione nelle imprese, rafforzare il sistema innovativo regionale e promuovere nuovi mercati per l'innovazione – e inquadrati nell'ambito della più generale Strategia di Specializzazione Intelligente perseguita da Regione Lombardia sono **in linea con gli obiettivi dell'UE per la crescita intelligente** e, in particolare, potranno contribuire a migliorare le condizioni per la R&S e accrescere gli investimenti pubblici e privati nel settore;
- l'obiettivo specifico previsto nell'ambito dell'**Asse IV: Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio** – ridurre i consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziale e non residenziale e integrare le fonti rinnovabili – agisce direttamente in relazione agli obiettivi della strategia Europa 2020 che prevedono proprio entro il 2020 **la riduzione delle emissioni di gas serra del 20%** e **l'aumento dell'efficienza energetica del 20%** e, in misura inferiore, la **produzione di almeno il 20% dell'energia** consumata a partire da fonti rinnovabili;

- sempre nell'ambito dell'**Asse IV**, l'obiettivo specifico previsto **di aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane** dovrebbe contribuire a **ridurre le emissioni di gas serra del 20%** in base a quanto previsto dagli obiettivi della strategia Europa 2020.

1.3 Il contributo del POR FESR al raggiungimento degli obiettivi e dei target della strategia Europa 2020

Per **esaminare fino a che punto il POR FESR è in grado di contribuire agli obiettivi e ai target della strategia Europa 2020** il Valutatore ritiene opportuno confrontare la strategia e i risultati attesi del POR FESR con i **target** previsti a livello europeo e nazionale dalla strategia Europa 2020 e gli altri traguardi prefissati dall'Unione Europea nell'ambito delle iniziative prioritarie predisposte per sviluppare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

A partire dalla **Tabella 1.1** che presenta la baseline e i target previsti per gli obiettivi della strategia Europa 2020 a partire dal Programma Nazionale di Riforma 2013, il Valutatore esamina fino a che punto i risultati attesi del POR FESR consentiranno di progredire nel raggiungimento dei 5 obiettivi quantitativi definiti per l'intera Unione europea.

Tabella 1.1 – Baseline e target della strategia Europa 2020

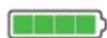
Obiettivo nazionale	Obiettivo Strategia Europa 2020	Indicatore	Baseline a livello italiano	Target al 2020
1 – Tasso di occupazione	Aumentare al 75% la quota di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni	Tasso di occupazione totale	59,8 %	67-69%
2 – Ricerca e Sviluppo	Migliorare le condizioni per la R&S con l'obiettivo di accrescere gli investimenti pubblici e privati in questo settore fino ad un livello del 3% del PIL	Quota di R&S rispetto al PIL	1,27%	1,53
3 – Emissioni di gas serra	Riduzione del 20% delle emissioni di gas serra	Emissioni totali di gas a effetto serra nazionali	460,08 MtCO ₂ /anno	483,3 MtCO ₂ /anno
		Emissioni totali di gas a effetto serra per i settori non ETS	273,6 CO _{2eq}	285,9 MtCO _{2eq}
4 – Fonti rinnovabili	Raggiungere il 20% di quota di fonti rinnovabili nei consumi finali di energia	Fonti rinnovabili	13,5%	17,013,5%
5 – Efficienza energetica	Aumento del 20% dell'efficienza energetica	Efficienza energetica	6,3 Mtep/ anno	15,5 Mtep/ anno

Fonte: COM (CE) (2010) 202 "EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", Programma Nazionale di Riforma (2014).

Nella tabella che segue viene indicata, per ogni obiettivo della Strategia Europa 2020, una stima del contributo che gli obiettivi specifici (OS) del POR forniscono in maniera diretta o indiretta al raggiungimento dei target di Europa 2020 (EU2020).

Il contributo stimato di ogni OS è misurato in una scala da 1 a 3.

Nello specifico:



indica un contributo “diretto” in quanto la finalità principale dell’OS fa riferimento al corrispondente target EU2020 (e il cui raggiungimento viene dunque misurato in base allo stesso indicatore)



indicano un contributo “indiretto” più o meno rilevante in quanto la finalità principale dell’obiettivo specifico, pur non facendo esplicito riferimento all’obiettivo di EU2020, contribuisce in maniera positiva, seppur indiretta, al raggiungimento del target EU2020. La differenza tra i due punteggi dipende principalmente dall’ammontare di risorse dedicato.

Tabella 1.2 – Contributo degli obiettivi specifici ai target di Europa 2020

Indicatore	OS che contribuiscono al raggiungimento dell’obiettivo EU 2020	Contributo dell’OS all’obiettivo EU 2020
Tasso di occupazione totale	III.3.c.1 (RA 3.1)	
	III.3.b.1 (RA 3.4)	
	III.3.a.1 (RA 3.5)	
	III.3.d.1 (RA 3.6)	
	V.3.c.7 (RA 3.7)	
Quota di R&S rispetto al PIL	I.1.b.1. (RA 1.1)	
	I.1.b.2. (RA 1.2)	
	III.3.c.1 (RA 3.1)	
Emissioni totali di gas a effetto serra nazionali	III.3.c.1 (RA 3.1)	
	III.3.a.1 (RA 3.5)	
	IV.4.c.1 (RA 4.1)	
	IV.4.c.2 (RA 4.6)	
Efficienza energetica	III.3.c.1 (RA 3.1)	
	III.3.a.1 (RA 3.5)	
	IV.4.c.1 (RA 4.1)	
Fonti rinnovabili	IV.4.c.1 (RA 4.1)	

Tasso di occupazione

Gli OS del POR FESR che concorrono al raggiungimento dell’obiettivo EU2020 relativo all’aumento del tasso di occupazione fanno riferimento ad azioni che direttamente o indirettamente contribuiscono a sostenere e aumentare l’occupazione nei territori coperti dall’azione del FESR.

Si segnala in particolare il **contributo dell’OS III.3.a.1** che, sebbene sia misurato direttamente dal “Tasso di sopravvivenza delle imprese nei cinque anni suc-

cessivi”, è direttamente collegato alla creazione di nuovi posti di lavoro⁴⁰ e, quindi, al Tasso di occupazione.

In aggiunta, il rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo (**OS III.3.c.1**) contrastando uno degli effetti più evidenti della crisi economica e del *credit crunch* che hanno causato una generale contrazione degli investimenti da parte delle imprese, potrebbe determinare un rafforzamento della competitività del sistema produttivo e, in modo indiretto, un effetto sul tasso di occupazione.

Infine è verosimile che possano contribuire all’aumento del tasso di occupazione anche gli OS III.b.1.1 e III.3.d.1 che incidono sul sostegno delle capacità avanzate delle imprese, anche in termini di internazionalizzazione. L’apporto dell’OS V.c.3.7, invece, è limitato all’area milanese ambito di intervento dell’Asse V.

Ricerca e Sviluppo

Il miglioramento delle condizioni per la R&S è un obiettivo trasversale – com’è noto - a tutti gli OS dell’Asse I, per cui la rilevanza di tutte le azioni previste su quest’Asse è alta rispetto al raggiungimento del target EU2020.

In particolare si evidenzia la rilevanza per l’OS I.1.b.2 che assume quale indicatore di risultato lo stesso indicatore dell’obiettivo EU2020 (Incidenza della spesa totale per R&S sul PIL) e l’OS I.1.b.1. che, pur non adottando lo stesso indicatore, sceglie di misurare la propria performance con il tasso d’innovazione del sistema produttivo che può essere considerato comunque indicativo di un contributo in tal senso.

In tale ottica, merita di essere considerato anche l’apporto dell’**OS III.3.c.1** che, finanzia Piani di sviluppo aziendale che potrebbero incidere, seppur in modo indiretto, sulla capacità e la volontà di condurre attività di R&S.

Con riferimento ai **target EU2020 che ricadono nell’Azione per il clima dell’Unione Europea**, a questi concorre in via prioritaria l’**OS IV.4.c.1** Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili, particolarmente rilevante sia in relazione alla riduzione delle emissioni di gas serra, sia nel contributo offerto alla riduzione dei consumi energetici sia in termini di risorse dedicate.

Emissioni di gas serra

Tutti gli OS dell’Asse IV, il cui obiettivo prioritario consiste proprio nel sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori, concorrono in maniera diretta e indiretta alla diminuzione dell’emissione dei gas serra. E, infatti, per entrambi gli OS il risultato prodotto dall’attuazione delle azioni viene misurato nel POR attraverso l’indicatore “Riduzione delle emissioni di CO_{2eq}” declinato in “Emissioni teoriche di CO₂ annuali totali degli edifici pubblici calcolate sui fabbisogni energetici certificati (KtCO_{2eq})” e “Emissioni di CO₂ annuali delle infrastrutture di illuminazione pubblica calcolate sulla base del consumo di energia elettrica per illuminazione pubblica (KtCO_{2eq})” per meglio cogliere le specificità delle differenti azioni.

⁴⁰ Il *Science, Technology and Industry Scoreboard* pubblicato dall’OCSE nel 2013 ha stimato che le aziende con meno di 5 anni hanno generato circa la metà dei nuovi posti di lavoro nei paesi OCSE.

A ciò si aggiungono gli OS III.3.a.1 e III.3.c.1 che potrebbero contribuire laddove i progetti finanziati si prefiggessero rispettivamente di effettuare investimenti in macchinari e impianti meno inquinanti e di creare nuove imprese nelle *emerging industries* con particolare riferimento all'economia a bassa intensità di carbonio.

Efficienza energetica

Come anticipato, l'OS **IV.4.c.1** Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili contribuisce in misura significativa alla riduzione dei consumi energetici sia attraverso la promozione dell'eco-efficienza e la riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche (Azione IV.4.c.1.1), sia mediante l'adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica (Azione IV.4.c.1.2).

A ciò si aggiungono gli OS III.3.a.1 e III.3.c.1 che potrebbero contribuire laddove i progetti finanziati si prefiggessero rispettivamente di effettuare investimenti in macchinari e impianti maggiormente efficienti in termini energetici e di creare nuove imprese nelle *emerging industries* con particolare riferimento alla *green economy* e all'eco-innovazione che incida sui processi per l'efficientamento energetico.

Fonti rinnovabili

Infine, l'Azione IV.4.c.1.1 Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili potrebbe contribuire al raggiungimento dell'obiettivo sulle fonti rinnovabili nel caso in cui i progetti finanziati prevedessero sostituzioni di impianti tradizionali con impianti a fonti rinnovabili.

2 LA VALUTAZIONE EX ANTE DEI PRINCIPI ORIZZONTALI: L'ADEGUATEZZA DELLE MISURE PIANIFICATE PER PROMUOVERE LE PARI OPPORTUNITÀ TRA UOMINI E DONNE E IMPEDIRE LA DISCRIMINAZIONE (L)

2.1 Presentazione della metodologia adottata

Per la valutazione dell'applicazione delle disposizioni contenute nell'**art.7 del Regolamento (UE) n.1303/2013** è stata condotta un'analisi preliminare della letteratura sulla parità di genere, non discriminazione e disabilità nel contesto delle politiche di coesione regionale e più in generale delle fasi di programmazione delle politiche pubbliche. Le fonti consultate hanno riguardato:

- il quadro normativo e strategico dell'Unione europea con riferimento alle politiche settoriali di promozione della parità di genere e delle pari opportunità per tutti;
- i documenti di lavoro e le linee guida elaborate a livello europeo e nazionale per la preparazione dei Programmi Operativi cofinanziati dai fondi SIE 2014-2020 e per la valutazione ex ante;
- gli studi e le analisi più recenti a livello europeo, nazionale e regionale in merito all'integrazione dei principi orizzontali nella programmazione e attuazione degli investimenti pubblici, con particolare riferimento al FESR;
- il quadro normativo e strategico degli interventi e delle misure avviati in Regione Lombardia per la promozione della parità di genere e delle pari opportunità per tutti.

L'analisi della letteratura si è focalizzata sull'esplorazione di alcuni temi propeutici alla definizione delle principali questioni di rilievo per la valutazione ex ante con riferimento:

- allo sviluppo della disciplina regolamentare in merito all'integrazione dei principi orizzontali nel periodo di programmazione 2014-2020 e alle lezioni apprese nel corso dei precedenti periodi (2000-2006 e 2007-2013);
- all'area di intervento e alla dimensione attuativa delle disposizioni contenute nell'art. 7 del Regolamento (UE) n.1303/2013 e alla loro contestualizzazione rispetto al campo di intervento del FESR;
- alle tipologie di attività sostenute dal FESR e al loro potenziale impatto sulla parità di genere, non discriminazione e accessibilità per i disabili.

Nei precedenti periodi di programmazione, l'integrazione dei principi orizzontali ha trovato attuazione prevalentemente nell'ambito dei Programmi Operativi finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE), mentre è stata avvertita come un mero adempimento formale, se non anche "un onere", in relazione agli investimenti infrastrutturali e di sviluppo della competitività economica tipicamente supportati dal FESR. Tenuto conto di tale contesto, **l'analisi della letteratura è stata finalizzata al superamento della comune percezione di neutralità che è all'origine dell'identificazione nei Programmi Operativi cofinanziati dal FESR unicamente di (eventuali) effetti indiretti per la promozione della parità di genere, non discriminazione e accessibilità per i disabili.** Sulla base

I riferimenti per la valutazione della parità di genere e pari opportunità per tutti

delle principali evidenze emerse sono state quindi formulate le domande valutative utili ad esaminare, secondo il dettato dell'art.55 del Regolamento (UE) n.1303/2013 «l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione per quanto concerne, in particolare, l'accessibilità per le persone con disabilità».

In particolare **la valutazione si focalizza sulle seguenti domande:**

- qual è il livello di integrazione della promozione della parità tra uomini e donne e non discriminazione nell'analisi dei fabbisogni del sistema economico e sociale che ha motivato la strategia regionale del Programma Operativo FESR?
- nella definizione della strategia e nella descrizione degli Assi prioritari si tiene conto in modo adeguato delle questioni connesse alla parità di genere, alla non discriminazione e all'accessibilità per i disabili?
- qual è il livello di integrazione della promozione della parità tra uomini e donne e non discriminazione nelle disposizioni relative alla fase di esecuzione del programma, anche in connessione alla sorveglianza, alla predisposizione delle relazioni annuali e alla valutazione?
- nella fase di preparazione del Programma è stato assicurato il coinvolgimento degli organismi di parità, delle organizzazioni della società civile e di altri rilevanti portatori di interessi con riferimento alle politiche di genere e alle pari opportunità per tutti?

Le domande valutative della promozione delle pari opportunità

2.2 L'integrazione dell'ottica di genere e la promozione delle pari opportunità per tutti nelle politiche di coesione economica, sociale e territoriale per il periodo 2014-2020.

Il nuovo periodo di programmazione 2014-2020 si inserisce in un contesto normativo che ha visto **il rafforzamento della base giuridica dell'Unione europea in materia di promozione della parità di genere (art.153 TFUE) e delle pari opportunità per tutti (art.19 TFUE)**. Sulla base delle competenze delineate nei Trattati, l'Unione europea ha fissato nei documenti programmatici alcuni **equality target** da conseguire con riferimento alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva: Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015⁴¹; Patto per la parità di genere 2011-2020⁴²; Carta per le donne⁴³, Strategia europea per la disabilità 2010-2020⁴⁴.

L'integrazione della prospettiva di genere e non discriminazione nella programmazione ed esecuzione dei fondi SIE è prevista dall'**articolo 7 del Regolamento (UE) n.1303/2013 "Promozione della parità tra uomini e donne e non discriminazione"**:

«Gli Stati membri e la Commissione provvedono affinché la parità tra uomini e donne e l'integrazione della prospettiva di genere siano tenute in considerazione e

⁴¹ COM (2010) 491.

⁴² Conclusioni del Consiglio del 7 marzo 2011 sul Patto europeo per la parità di genere (2011-2020).

⁴³ COM (2010) 78.

⁴⁴ COM (2010) 363.

promosse in tutte le fasi della preparazione e dell'esecuzione dei programmi, anche in connessione alla sorveglianza, alla predisposizione di relazioni e alla valutazione.

Gli Stati membri e la Commissione adottano le misure necessarie per prevenire qualsiasi discriminazione fondata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale durante la preparazione e l'esecuzione dei programmi. In particolare, si tiene conto della possibilità di accesso per le persone con disabilità in tutte le fasi della preparazione e dell'esecuzione dei programmi».

in particolare con riferimento:

- alla **parità tra donne e uomini**, prevedendo l'obbligo per la Commissione e gli Stati membri di promozione della prospettiva di genere e prevenzione della discriminazione basata sul sesso;
- alle **pari opportunità per tutti**, prevedendo l'obbligo per la Commissione e gli Stati membri di prevenire qualsiasi discriminazione fondata sulla razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale;
- alla **disabilità**, prevedendo per la Commissione e gli Stati membri l'obbligo di tenere conto delle condizioni di accessibilità.

Il dettato normativo, applicabile a tutti i fondi SIE, delinea **tre dimensioni attuative degli obblighi derivanti per gli Stati membri e la Commissione: parità di genere, pari opportunità per tutti e disabilità**. In particolare, con riferimento alla parità di genere l'obbligo è legato non solo alla prevenzione delle discriminazioni ma anche alla promozione, attraverso un approccio pro-attivo, della parità tra donne e uomini durante la preparazione ed esecuzione dei programmi. Nella prevenzione delle discriminazioni rientra inoltre l'obbligo per l'autorità di Gestione che tutti i prodotti, i beni, i servizi e le infrastrutture aperti o forniti al pubblico e cofinanziati dai fondi SIE siano accessibili a tutti i cittadini, compresi i cittadini con disabilità e gli anziani. Come precisato dal Quadro Strategico Comune (allegato I al Regolamento n. 1303/2013), tale obbligo comporta *«l'accessibilità all'ambiente fisico, ai trasporti, alle TIC al fine di favorire l'inclusione dei gruppi svantaggiati, incluse le persone con disabilità»*. Infine, è utile sottolineare che il nuovo dettato regolamentare, rispetto alla formulazione dell'art.16 del precedente Regolamento n. 1083/2006, prevede un preciso riferimento all'integrazione dei principi orizzontali nelle fasi di attuazione dei programmi, rafforzando il riferimento alle attività connesse alla sorveglianza, alla predisposizione di relazioni e alla valutazione.

Oltre all'obbligo di integrazione dei principi orizzontali di cui all'articolo 7, il Regolamento generale contiene altre disposizioni a supporto dell'integrazione della dimensione di genere e della promozione delle pari opportunità per tutti nelle fasi di preparazione e attuazione dei Programmi Operativi 2014-2020. L'articolo 55 nell'indicare gli ambiti oggetto di esame della **valutazione ex ante** prevede uno specifico riferimento *«all'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione per quanto concerne in particolare l'accessibilità per persone con disabilità»*. Tra gli elementi che sono oggetto di esame del **Comitato di Sorveglianza**, secondo il disposto dell'articolo 110, sono incluse *«le azioni intese a promuovere la parità tra donne e uomini, le pari opportunità, la non discriminazione, compresa l'accessibilità per persone con disabilità»*. L'articolo 111

Le tre dimensioni delle politiche di pari opportunità e non discriminazione

prevede inoltre che le **relazioni annuali** presentate nel 2017 e nel 2019 possano fornire informazioni «sulle azioni specifiche intraprese per promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne e prevenire la discriminazioni, in particolare l'accessibilità per le persone con disabilità, e i dispositivi attuati per garantire l'integrazione della prospettiva di genere nei programmi operativi e nelle operazioni».

2.3 Le lezioni apprese e le attuali sfide in ottica di genere in relazione alla crescita intelligente e sostenibile

Nella programmazione 2007-2013 l'integrazione del principio di parità di genere e pari opportunità è stato prevalentemente "limitato" all'approccio orizzontale. Sia le valutazioni dei singoli programmi sia gli studi condotti a livello europeo evidenziano come la prospettiva di genere sia stata integrata, almeno formalmente, nella fase iniziale della programmazione, mentre sia stata meno visibile nelle successive fasi di attuazione e valutazione. Come conseguenza di tale indebolimento dell'approccio duale, e tenuto anche conto dell'impatto della crisi sulle scelte strategiche e sulla mobilitazione di risorse finanziarie, è risultata una rilevante riduzione degli investimenti finanziari specificamente focalizzati alla promozione della parità tra donne e uomini⁴⁵. Se tale evidenza emerge in particolare con riferimento al FSE, occorre tenere conto che **nelle precedenti programmazioni la prospettiva di genere è stata integrata ancora più sporadicamente rispetto agli ambiti di policy che non sono immediatamente ricondotti alle questioni di genere e alla promozione delle pari opportunità, come nel caso della ricerca e innovazione, del trasporto, del rafforzamento della competitività delle PMI, tutti tipici settori di intervento del FESR**. Da tale quadro emerge un forte rischio che il tema della parità di genere nell'ambito della politiche di coesione venga affrontato in modo "tradizionale" e semplicistico, cioè non mirando al raggiungimento di obiettivi più complessi e strategici, in particolare con riferimento alla declinazione della politiche di parità di genere e delle pari opportunità quale leva di sviluppo e di innovazione a sostegno della coesione economica, sociale e territoriale. Tale sfida emerge in modo pressante all'inizio della programmazione 2014-2020⁴⁶ che si avvia in un periodo di recessione economica, caratterizzato da un forte aumento delle disuguaglianze sociali che minano la crescita economica, oltre che la coesione

⁴⁵ Nel periodo 2007-2013 le politiche di coesione hanno investito circa 2,670 miliardi di euro per la partecipazione femminile al mercato del lavoro, mentre nel 2000-2006 solamente il FSE ha assicurato 4,5 miliardi di euro a sostegno delle misure di promozione della parità di genere. Cfr. Advisory Committee on Equal opportunities for women and men, "Opinion on gender equality in the Cohesion policy 2014-2020"; European Commission, Directorate-General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, "Evaluation of the European Social Fund's support to Gender Equality, January 2011; European Commission, Study on the translation of article 16 of Regulation (EC) n. 1083/2006 on the promotion of gender equality, non discrimination and accessibility for disabled persons, into cohesion policy programmes 2007-2013 cofinanced by the ERDF and the Cohesion Fund, September 2009; European Commission, ex post evaluation of cohesion policy programmes 2000-2006 cofinanced by the European Fund for Regional Development (Objectives 1 and 2), Work Package 7 "Effectiveness of the Cohesion Policy: Gender Equality and Demographic Change", July 2009.

⁴⁶ European Commission, Directorate General for Justice "The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies", December 2012.

sociale. A causa della crisi finanziaria e degli interventi di *spending review*, vi è infatti il rischio che le politiche di parità vivano una fase di *stand-by*, che vengano cioè considerate un tema dell'agenda politica solo in "circostanze ordinarie", per lasciare invece, in situazioni emergenziali, il posto a questioni percepite come "più pressanti e rilevanti" per lo sviluppo e la coesione sociale.

I due rapporti di valutazione intermedia del 2010 e 2013 del POR FESR 2007-2013 di Regione Lombardia offrono indicazioni utili in merito all'integrazione delle politiche di genere. Dall'analisi della strategia emerge che le linee di intervento del POR non hanno previsto un impatto diretto in termini di accrescimento delle condizioni di parità per le donne o in favore di altre categorie a rischio di discriminazione, mentre è possibile individuare un potenziale impatto di tipo indiretto ad opera di alcune linee di intervento. Risulta di interesse **l'approfondimento svolto nel RVI (2013) in merito all'analisi del contributo degli incentivi in ricerca e innovazione per assicurare le pari opportunità nel territorio lombardo**. Il rapporto contiene un'analisi dei primi risultati attuativi con riferimento alle aziende femminili che hanno presentato domanda di finanziamento allo scopo di verificarne le caratteristiche, l'incidenza delle domande presentate da aziende femminili sul totale e il tasso di successo delle domande a titolarità femminile. Al 30 giugno 2013 i bandi per incentivi in R&I hanno registrato domande di finanziamento da parte di 1.241 imprese, di cui 63 indicate come femminili e 1.050 come maschili. In relazione al numero di imprese attive sul territorio lombardo, le 63 imprese femminili che hanno presentato domanda indicano, che ogni 10.000 imprese attive, soltanto 4 partecipano ai bandi, a fronte di un rapporto di 18 su 10.000 per le imprese maschili. Con riferimento al totale delle imprese che hanno presentato domanda di finanziamento, quelle femminili costituiscono solo il 6% del totale, quota che è di gran lunga inferiore al tasso di femminilizzazione del sistema produttivo lombardo, pari al 21%. Le imprese femminili sono in media più piccole di quelle maschili. Tra le 64 imprese femminili, quelle che hanno beneficiato del contributo sono soltanto 14, corrispondenti ad un tasso di successo del 22%, 10 punti in meno del tasso di successo delle imprese maschili. Il valutatore, nelle considerazioni conclusive, mettendo in evidenza quale criticità la quota di imprese femminili lombarde che partecipa ed ha accesso ad incentivi per la ricerca e innovazione, richiama **la necessità di puntare ad aumentare la propensione delle imprese femminili ad investire in innovazione**, ad esempio potenziando o rendendo più visibile per le imprese femminili l'offerta di servizi per l'innovazione a livello regionale. Viene inoltre suggerita la realizzazione di iniziative di comunicazione *ad hoc* sui bandi FESR rivolte alle imprese femminili, in particolare di piccole dimensioni. Tenuto inoltre conto dei bassi tasso di successo delle proposte presentate, una possibile misura di miglioramento è individuata nell'offerta di forme di supporto alle imprese femminili, in particolare quelle sotto i 50 addetti, finalizzate a rafforzarne le capacità progettuali.

In tale contesto, i nuovi Regolamenti dei fondi SIE 2014-2020 confermano che **gli equality target definiti dalle politiche settoriali sono pienamente parte degli obiettivi tematici e delle priorità di investimento dei fondi SEI**. Come sottolineato infatti dal Comitato Economico e Sociale è infatti «fondamentale superare il fatto che la dimensione di genere non sia stata trattata in modo specifico in nessuna delle sette iniziative faro della Strategia Europa 2020. A tale scopo si ritiene fondamentale l'integrazione sistematica della dimensione di genere nei piani nazionali di riforma (PNR) e nel semestre europeo, soprattutto adesso che la situazione economica europea richiede una maggiore efficacia

Il contributo del POR FESR 2007-2013 di regione Lombardia alla promozione della parità di genere

nell'attuazione delle politiche e una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse, in quanto è riconosciuto che la disuguaglianza di genere ha un impatto negativo sulla crescita economica»⁴⁷. Nel parere del Comitato Economico e Sociale, così come in altra letteratura si sottolinea **l'importanza che il potenziale quantitativo e qualitativo delle donne sia sostenuto nei diversi settori che definiscono la Strategia Europa 2020**, superando l'apparente neutralità delle iniziative faro. Ciò non solo con riferimento alla crescita inclusiva (in materia di occupazione, qualifiche, esclusione sociale e povertà) ma anche alla crescita intelligente e sostenibile per quanto riguarda l'innovazione, la ricerca, l'agenda digitale, il clima e l'economia "verde", l'energia, la mobilità, la competitività delle PMI.

2.4 L'integrazione della promozione della parità tra uomini e donne e non discriminazione nell'analisi dei fabbisogni del sistema economico e sociale che ha motivato la strategia regionale del Programma Operativo FESR 2014-2020

Obiettivo di questo paragrafo è valutare il grado di attenzione alle differenze di genere e alle sfide espresse dal contesto economico e sociale in relazione alle pari opportunità assicurato nell'analisi del contesto e nella scelta delle opzioni strategiche del POR FESR di Regione Lombardia. A tale scopo si è voluto, ad esempio, verificare l'identificazione delle questioni di genere e pari opportunità e la loro integrazione nell'analisi di contesto, la presenza di dati disaggregati per genere nei riferimenti statistici, la presa in considerazione dei bisogni di tutti i potenziali beneficiari inclusi quelli specifici di gruppi ad alto rischio di discriminazione o esclusione sociale.

Con riferimento al tema **"rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione"** il dato relativo all'incremento del numero di laureati in discipline tecnico scientifiche non è disaggregato per genere, così come la percentuale di ricercatori sul totale nazionale. Il riferimento a tale indicatore consentirebbe di tenere adeguatamente conto dell'esistente gap di genere tra gli occupati nei servizi *knowledge intensive*⁴⁸. L'analisi dei fabbisogni locali di innovazione nelle micro, piccole e medie imprese e nei servizi pubblici avrebbe potuto esplorare maggiormente gli aspetti connessi allo sviluppo di prodotti e soluzioni innovative per la promozione della parità tra uomini e donne (si pensi alle sperimentazioni condotte a livello regionale per l'adozione di modelli "family friendly" in azienda), al rafforzamento della qualità e accessibilità dei servizi di interesse generale a tutti i cittadini, compresi quelli con disabilità e gli anziani, come anche la questione della partecipazione femminile alle reti di ricerca e trasferimento tecnologico.

Nell'ambito della **"promozione della competitività delle piccole e medie imprese"**, l'analisi del tessuto imprenditoriale lombardo non contiene alcun rife-

⁴⁷ Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo sul tema "La dimensione di genere nella strategia Europa 2020" del 17 gennaio 2013.

⁴⁸ Secondo le statistiche del rapporto Noi Italia 2013 dell'ISTAT, mentre nel 2000 i laureati in discipline tecnico-scientifiche in Lombardia erano pari al 8% (calcolata come numero di laureati ogni 1.000 unità di residenti in età 20-29 anni) che per gli uomini raggiungeva il 9,8% e le donne il 6,2%, nel 2011 il numero totale è pari al 15,1%, che per gli uomini riguarda il 19,2% mentre per le donne il 10,8%.

rimento all'imprenditoria femminile, nonostante sia individuata quale elemento di debolezza del contesto socio-economico di Regione Lombardia nell'analisi che supporta la strategia regionale per la specializzazione intelligente. L'analisi del miglioramento delle condizioni di accesso al credito da parte delle imprese non tiene sufficientemente conto dell'impatto delle questioni di genere nell'accesso ai servizi finanziari e al ruolo che potrebbero avere per favorire l'accesso al credito e garanzia in favore del rafforzamento dell'imprenditoria femminile. Come anche evidenziato da un recente studio della Banca d'Italia⁴⁹, il differenziale tra imprese "al maschile e al femminile" non è solo determinato dal genere ma anche dalla dimensione e/o dal settore di attività delle imprese femminili, dall'età dell'imprenditrice, fattori questi che incidono sulle opportunità di accesso al credito⁵⁰. Del resto, come già evidenziato, anche dall'esperienza 2007-2013 legata alla fase di attuazione del POR FESR di Regione Lombardia emerge quale area di miglioramento delle performance il livello di partecipazione e accesso agli incentivi in materia di ricerca e innovazione da parte delle imprese femminili.

Nell'ambito delle "azioni integrate per lo sviluppo urbano" l'analisi richiama le opportunità per l'innovazione e la sperimentazione sociale ed economica in chiave di sviluppo inclusivo e intelligente, tuttavia senza una specifica attenzione agli emergenti bisogni del contesto urbano e di quartiere legati alla promozione della parità e alla lotta alle discriminazioni fondate sul genere, sulla disabilità o sull'appartenenza a minoranze etniche o su altre cause (la religione o le convinzioni personali, l'età o l'orientamento sessuale). L'analisi dello "sviluppo turistico delle aree interne" nel territorio lombardo non affronta gli aspetti legati alla domanda esplicita e al potenziale di sviluppo dei prodotti e dei servizi turistici con riferimento alla piena accessibilità e fruibilità in condizioni di autonomia anche da parte delle persone disabili e anziani, in ottica di fruizione della vacanza e del tempo libero senza ostacoli o difficoltà.

In conclusione, l'analisi di contesto che motiva le scelte strategiche adottate da Regione Lombardia affronta solo marginalmente i bisogni dei target particolarmente a rischio di discriminazione e le sfide che riguardano la promozione dell'uguaglianza ai sensi dell'art.7 del regolamento (UE) 1303/2013. Un maggiore livello di approfondimento delle criticità del sistema regionale in termini di parità di genere e pari opportunità per tutti, nell'ambito delle singole aree di intervento o attraverso un paragrafo specifico, avrebbe rafforzato la sensibilità e l'articolazione delle scelte strategiche in termini di "diversity management" e reso più evidente il contributo diretto e indiretto del POR al raggiungimento degli *equality* target nell'ambito degli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

⁴⁹ Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza. Occasional paper "Credit access for female firms: evidence from a survey on European SMEs, giugno 2013.

⁵⁰ Una pratica promettente in tal senso sembra essere la recente iniziativa promossa dal Dipartimento Pari Opportunità che ha avviato, nel mese di gennaio del 2014, la sperimentazione di un nuovo strumento di incentivazione dell'imprenditoria femminile allo scopo di facilitare l'accesso al credito mediante la concessione di agevolazioni nella forma di Garanzia diretta, di Cogaranzia e di Controgaranzia, a copertura di operazioni finanziarie finalizzate all'attività di impresa. A tale scopo è stato attivato uno stanziamento di 20 milioni di euro per l'apertura di una sezione speciale del Fondo di garanzia delle Piccole e Medie Imprese dedicato appunto all'imprenditoria femminile. <http://www.fondidigaranzia.it/femminili.html>

2.5 L'adeguatezza delle questioni connesse alla parità di genere, alla non discriminazione e all'accessibilità per i disabili nella definizione della strategia e nella descrizione degli Assi prioritari

La strategia di investimento del programma si concentra su sei Assi prioritari: I. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, II. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione ed alla comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime, III. Promuovere la competitività delle PMI, IV. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, V. Sviluppo urbano sostenibile, VI. Sviluppo turistico delle aree interne.

La strategia dell'Asse I: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione è fortemente orientata a favorire l'adozione di soluzioni innovative nei processi, nei prodotti e nelle formule organizzative delle imprese anche di carattere sociale. Un altro tema centrale è costituito dal rafforzamento dell'innovazione nella PA a sostegno dei servizi di interesse generale. In tale contesto l'integrazione dei principi orizzontali andrebbe assicurata in particolare con riferimento: all'incremento dell'attività di innovazione delle imprese (obiettivo specifico I.1.b.1) e alla promozione di nuovi mercati per l'innovazione (I.1.b.3). Entrambi gli obiettivi potrebbero infatti agire da leve strategiche per stimolare lo sviluppo di modelli organizzativi e soluzioni innovative nelle aziende e nei servizi di interesse generale in ottica *"family friendly"* o più in generale di *"diversity management"* a sostegno della parità di genere e non discriminazione. Le azioni finanziate nell'ambito delle priorità di investimento dell'Asse I non contengono alcun riferimento al contributo che esse possono offrire per promuovere la parità tra donne e uomini e la non discriminazione. Ciò ad esempio con riferimento al sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica e organizzativa e commerciale delle imprese (azione I.1.b.1.1); al rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di *Precommercial Public Procurement* e di *Procurement* dell'innovazione (azione I.1.b.3.1).

La strategia dell'Asse III: Promuovere la competitività delle PMI è sostenuta da obiettivi specifici che, pur in assenza di un diretto riferimento, possono avere un elevato impatto diretto e indiretto per la promozione della parità di genere e non discriminazione. Di particolare interesse risultano infatti le iniziative legate alla promozione dell'imprenditorialità attraverso il supporto alla nascita e al consolidamento delle micro, piccole e medie imprese (obiettivo specifico III.3.a.1), al consolidamento, modernizzazione, e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali (obiettivo specifico III.3.b.2) e al miglioramento dell'accesso al credito e del finanziamento delle imprese (obiettivo specifico III.3.d.1). In particolare, nell'ambito del Programma start up di Regione Lombardia, sono individuate come target le imprese sociali focalizzate nella produzione di beni e servizi di pubblica utilità (azione III.3.a.1.1). Tali interventi potrebbero offrire un contributo di rilievo sia in termini occupazionali, in particolare attraverso il supporto dell'imprenditoria femminile, che per il rafforzamento del carattere innovativo e della qualità dei servizi a supporto delle politiche territoriali di conciliazione promosse da Regione Lombardia⁵¹.

L'integrazione dei principi orizzontali nella descrizione degli Assi prioritari del POR

⁵¹ Si fa riferimento alla DGR n. X/1081 del 12/12/2013 relativa a "Disposizioni in ordine alla valorizzazione delle politiche territoriali di conciliazione dei tempi lavorativi con le esigenze familiari e delle reti di imprese che offrono servizi di welfare" e al "Libro bianco Roadmap per la concilia-

Nell'ambito del sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche (III.3.b.2.3) gli interventi di riqualificazione delle strutture e di innalzamento dell'attrattività delle destinazioni turistiche possono contribuire ad un innalzamento degli standard regionali di accessibilità rispondenti ai bisogni di target specifici (disabili e anziani). Quest'ultima analisi è replicabile rispetto alla strategia e gli interventi previsti **dall'Asse VI: Sviluppo turistico delle aree interne**. Di forte interesse è l'indicazione contenuta nel programma in relazione alla scelta di supportare nuovi investimenti anche delle imprese sociali, essendo indicata, come area di attenzione, la creazione di strumenti finanziari per il finanziamento delle imprese sociali. Non è invece contenuto un riferimento diretto al contributo che il programma intende offrire con riferimento all'imprenditoria femminile, anche in termini di superamento delle discriminazioni di genere dirette e indirette che limitano l'accesso ai servizi finanziari e al credito.

Nell'ambito dell'**Asse IV: Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio** l'obiettivo specifico diretto ad aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane (obiettivo specifico IV.4.1.e.1) potrà essere sviluppato tenendo conto delle diverse esigenze legate al genere o alla disabilità quali elementi caratterizzanti la sostenibilità del trasporto regionale.

Il Programma Operativo dedica l'**Asse V** allo **Sviluppo urbano sostenibile** per supportare la realizzazione di progetti multi-obiettivo, multi-attore e multi-risorse declinati con riferimento alla dimensione dello sviluppo locale su scala urbana. La strategia dell'Agenda urbana del POR FESR di Regione Lombardia, in linea con l'Accordo di Partenariato, si focalizza su tre driver di sviluppo in grado di accrescere in modo decisivo la capacità delle città di programmare interventi in grado di rispondere in modo nuovo alle emergenti sfide sociali. Da questo punto di vista appare di grande interesse la potenzialità espressa dagli ambiti di intervento prioritari per lo sviluppo di politiche di promozione della parità di genere, di contrasto alle discriminazioni. La strategia dell'Asse V rivela un potenziale impatto diretto in termini di uguaglianza di genere e pari opportunità in particolare con riferimento: alla diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale (obiettivo specifico V.3.c.7); alla riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo (V.9.b.4). Appare adeguata la rilevanza dei principi orizzontali nella descrizione dell'area di intervento dedicata alla riduzione del disagio abitativo (V.9.b.1.1). Nella descrizione infatti degli interventi sono infatti riconosciuti i bisogni abitativi specifici di alcune categorie a rischio di discriminazione e forte esclusione sociale: i soggetti anziani, i disabili, immigrati, soggetti in uscita dai servizi sociali, donne vittime di violenza.

In seguito ad un primo confronto con il Valutatore in relazione agli esiti delle analisi condotte sull'integrazione dei principi trasversali nella definizione della strategia del POR, nel paragrafo 11.3 è stato introdotto il riferimento alla possibilità di introdurre specifici criteri di premialità "gender sensitive" per favorire attraverso le operazioni finanziate dal POR la partecipazione e presenza delle donne alle attività di ricerca e sviluppo, la promozione dell'imprenditoria femminile, la promozione della parità tra donne e uomini nell'accesso al credito.

2.6 L'integrazione della promozione della parità tra uomini e donne e non discriminazione nelle disposizioni relative alla fase di esecuzione del programma, anche in connessione alla sorveglianza, alla predisposizione delle relazioni annuali e alla valutazione

Nella sezione dedicata ai principi orizzontali, il Programma Operativo, al fine di assicurare il rispetto delle disposizioni dell'articolo 7 del Regolamento Ue 13030/2013 prevede, anche in ottica di integrazione delle strategie e interventi sostenuti dai fondi FSE e FESR, l'istituzione dell'Autorità di Pari Opportunità. Tale organismo assicurerà la promozione di "azioni positive" e di "gender mainstreaming" nelle fasi di programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione del PO. Tale innovazione nella *governance* dei fondi strutturali 2014-2020 di Regione Lombardia appare una "pratica promettente" sia in ottica di rafforzamento della capacità di raccordo e coordinamento tra le diverse direzioni regionali coinvolte nella gestione delle linee di intervento che possono offrire un contributo concreto all'avanzamento delle politiche di parità di genere, sia per favorire la traduzione della strategia in azioni e interventi concreti. E' inoltre prevista l'applicazione di metodologie di "gender analysis" allo scopo di assicurare la raccolta di dati e informazioni disaggregate per genere.

Con riferimento all'integrazione di disposizioni specifiche per la promozione della non discriminazione e dell'accessibilità dei disabili, in seguito ad un primo confronto con il Valutatore sugli esiti delle analisi relative all'integrazione dei principi orizzontali nelle disposizioni relative alla fase di esecuzione del programma, nel paragrafo 11.2 è stato integrato il riferimento all'impegno dell'Autorità di Gestione nelle fasi di programmazione ed esecuzione del Programma a garantire il contrasto alla discriminazione in particolare per quanto concerne l'accessibilità all'ambiente fisico e gli edifici/spazi pubblici per le persone con disabilità .

Con riferimento alla descrizione dei **principi guida per la selezione delle operazioni** contenuta nei diversi Assi di intervento, il Programma dedica un'adeguata attenzione al rispetto dei principi orizzontali prevenendo la possibilità di introdurre priorità e/o elementi di valutazione/premialità che rispondano all'ottica di parità di genere e pari opportunità. In linea con le indicazioni espresse dal valutatore indipendente del POR FESR 2007-2013, è inoltre prevista la partecipazione di un rappresentante per le pari opportunità alle attività del CdS e del POR ed il coinvolgimento nelle attività di valutazione in itinere del Programma. Tale ultimo aspetto appare di particolare importanza al fine di rafforzare l'effettiva operatività, in fase di esecuzione, dell'integrazione dei principi orizzontali nella selezione delle priorità e delle premialità.

2.7 Il coinvolgimento degli organismi di parità, delle organizzazioni della società civile e altri rilevanti portatori di interessi con riferimento alle politiche di genere e pari opportunità per tutti nella fase di preparazione del Programma

Il coinvolgimento degli stakeholder è stato promosso nell'ambito del "Patto per lo Sviluppo dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale

in Lombardia". Il cosiddetto Patto per lo Sviluppo, sottoscritto nel 2001 rappresenta una forma stabile di coinvolgimento del partenariato economico-sociale, sindacale, istituzionale e del sistema dell'università e della ricerca. All'interno della Segreteria Tecnica del Patto per lo Sviluppo è assicurato il coinvolgimento dell'Ufficio della Consigliera regionale di parità, delle organizzazioni rappresentative della cooperazione sociale, delle organizzazioni sindacali.

Nel contesto di tale struttura di coinvolgimento del partenariato non è tuttavia sufficientemente assicurata la rappresentanza delle organizzazioni che tutelano gli interessi di altre categorie a rischio di discriminazione, ad esempio con riferimento al tema della disabilità. Per questo motivo, in seguito ad un primo confronto con il Valutatore in merito alla valutazione dell'adeguato coinvolgimento degli stakeholder regionali con riferimento alle politiche di pari opportunità, Regione Lombardia ha coinvolto nel processo di confronto partenariale le organizzazioni del terzo settore tramite i rappresentanti del Tavolo Terzo Settore nel corso di un incontro organizzato nel mese di giugno del 2014.

3 LA VALUTAZIONE EX ANTE DEI PRINCIPI ORIZZONTALI: L'ADEGUATEZZA DELLE MISURE PIANIFICATE PER PROMUOVERE LO SVILUPPO SOSTENIBILE (M)

3.1 Presentazione della metodologia adottata

L'articolo 55 (m) del Regolamento (UE) N. 1303/2013 richiede al valutatore ex ante di analizzare "l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile" in ragione della particolare rilevanza attribuita al tema dello sviluppo sostenibile nell'ambito delle politiche dell'Unione Europea, che è confermata non solo dalla strategia Europa 2020 che pone tra le priorità la **crescita sostenibile** (in modo che l'Unione Europea ambisca a divenire un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva), ma è rafforzata dall'articolo 8. Sviluppo Sostenibile del Regolamento (UE) N. 1303/2013 che prescrive che:

«Gli obiettivi dei fondi SIE sono perseguiti in linea con il principio dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte dell'Unione, dell'obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente».

Proprio per **l'importanza attribuita alla sostenibilità ambientale delle politiche dell'Unione Europea** sempre l'articolo 55 del Regolamento (UE) N. 1303/2013 stabilisce che:

«Le valutazioni ex ante comprendono, ove appropriato, i requisiti per la valutazione ambientale strategica stabiliti nella direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, tenendo conto delle esigenze in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici».

In tale contesto normativo, **l'Autorità procedente per la VAS di Regione Lombardia⁵² ha avviato con D.G.R. X/817 del 25 ottobre 2013 la procedura di Valutazione Ambientale Strategica del POR FESR 2014-2020** e ha posto in consultazione presso i componenti della Conferenza di Valutazione (soggetti competenti in materia ambientale ed Enti territoriali) e il pubblico il **Rapporto ambientale** per sessanta giorni, con lo scopo di verificare e migliorare le attività di valutazione condotte e arricchire così i contenuti del Rapporto ambientale e del Programma.

In questa sede, pertanto, il Valutatore ex ante si prefigge di:

- verificare il rispetto del POR FESR del **principio di mainstreaming ambientale** e, così, analizzare se la dimensione della sostenibilità ambientale è stata integrata in modo olistico in ogni fase e per ogni ambito (la definizione del sistema di monitoraggio, la selezione delle operazioni, ...) del percorso di programmazione;
- sintetizzare il processo della VAS e descrivere come ne sono stati considerati i risultati nella definizione del programma, così come richiesto dal Documento di orientamento sulla valutazione ex-ante (p. 26).

⁵² La D.G. Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo, U.O. Strumenti per il governo del territorio, Struttura Fondamenti, strategie per il governo del territorio e VAS.

3.2 Gli effetti ambientali attesi dall'attuazione del POR

Il primo elemento di interesse nella valutazione delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile è rappresentato dall'analisi di **come la dimensione di sostenibilità ambientale sia stata effettivamente integrata nella logica del POR FESR 2014-2020**.

A tal fine, è parso opportuno riproporre il *logical framework* del Programma e commentarlo alla luce delle azioni previste per promuovere lo sviluppo sostenibile.

In generale, tutti gli Assi del POR offrono diverse opportunità di orientare le azioni previste verso ricadute ambientali positive, come dimostra la precisazione nell'ambito dei **Principi guida per la selezione delle operazioni** che la selezione delle operazioni da finanziare garantirà il pieno rispetto del principio di sviluppo sostenibile oltre il fatto che in fase attuativa tale principio potrà essere assicurato con la previsione, ove opportuno, di priorità e/o elementi di valutazione/premialità che rispondano all'ottica di sostenibilità ambientale.

Per quanto riguarda gli Assi I, II e V sebbene una valutazione puntuale degli effetti potrà essere effettuata solo in fase attuativa, a seconda dei progetti selezionati per il finanziamento, si ritiene di interesse approfondire per ciascun Asse i principali elementi di interesse in termini di sostenibilità ambientale che discendono dalla definizione delle azioni.

In particolare per **l'Asse I. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione** si evidenziano le Azioni:

- **I.1.b.1.1.** Sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese racchiude un insieme di misure che permettano alle imprese, anche di tipo sociale, a fronte di un proprio progetto di sviluppo, di acquisire **servizi personalizzati di accompagnamento per la crescita** in diversi ambiti tra i quali viene evidenziata **l'eco-sostenibilità**;
- **I.1.b.1.3.** Sostegno alle attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi, dell'organizzazione aziendale, comunicazione, ecc. dedica particolare attenzione a progetti volti a **soddisfare la crescente domanda pubblica in materia di innovazione legata alle Smart cities e communities** e, pertanto, potrebbe avere effetti positivi nei settori della mobilità, dell'efficienza energetica, dei servizi ambientali, ecc...;
- **I.1.b.2.1.** Azioni di sistema per il sostegno alla partecipazione degli attori dei territori a piattaforme di concertazione e reti nazionali di specializzazione tecnologica, come i Cluster Tecnologici Nazionali, e a progetti finanziati con altri programmi europei per la ricerca e l'innovazione sostiene la partecipazione di imprese e soggetti della ricerca a piattaforme condivise alimentando in tal modo **un ambiente favorevole allo sviluppo delle emerging industries**, tra le quali rientrano a pieno titolo, ad esempio, la green economy, l'eco-innovazione, l'economia a bassa intensità di carbonio, ...;
- **I.1.b.2.2.** Supporto alla realizzazione di progetti complessi di attività di ricerca e sviluppo su poche aree tematiche di rilievo e all'applicazione di soluzioni tecnologiche funzionali alla realizzazione delle strategie di S3, tra le quali rientra **l'eco-innovazione**;

- **I.1.b.3.1.** Rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di *Precommercial Public Procurement* e di *Procurement* dell'innovazione che potrebbe produrre effetti positivi in termini di sostenibilità ambientale se l'Amministrazione regionale dovesse scegliere di orientare l'azione verso il "**Green Pre-commercial public procurement**".

Per l'**Asse III. Promuovere la competitività delle PMI** si evidenziano le Azioni:

- **III.3.a.1.1.** Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di microfinanza che si indirizza principalmente alle **emerging industries**, tra le quali rientrano a pieno titolo, ad esempio, la green economy, l'ecoinnovazione, l'economia a bassa intensità di carbonio, ...;
- **III.3.b.2.1.** Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici che potrebbe avere ricadute ambientali positive, derivanti dall'**introduzione di innovazioni tecnologiche e di nuovi prodotti e servizi digitali**;
- **III.3.b.2.2.** Sostegno ai processi di aggregazione e integrazione tra imprese nella costituzione di un prodotto integrato nelle destinazioni turistiche che potrebbe produrre effetti positivi in termini di sostenibilità ambientale grazie all'integrazione di modelli di turismo sostenibile;
- **III.3.c.1.1.** Aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili e accompagnamento ai processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale che potrebbero determinare effetti ambientali positivi se i beneficiari dovessero propendere ampiamente per la selezione di macchinari e impianti maggiormente efficienti in termini energetici, idrici e di minimizzazione della produzione dei rifiuti.

Per quanto riguarda l'**Asse VI. Sviluppo turistico delle Aree Interne** si possono prevedere risultati positivi in termini di valorizzazione del patrimonio culturale e naturale attraverso la promozione dello sviluppo turistico sostenibile dall'attuazione dell'Azione **VI.6.c.1.3.** Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici.

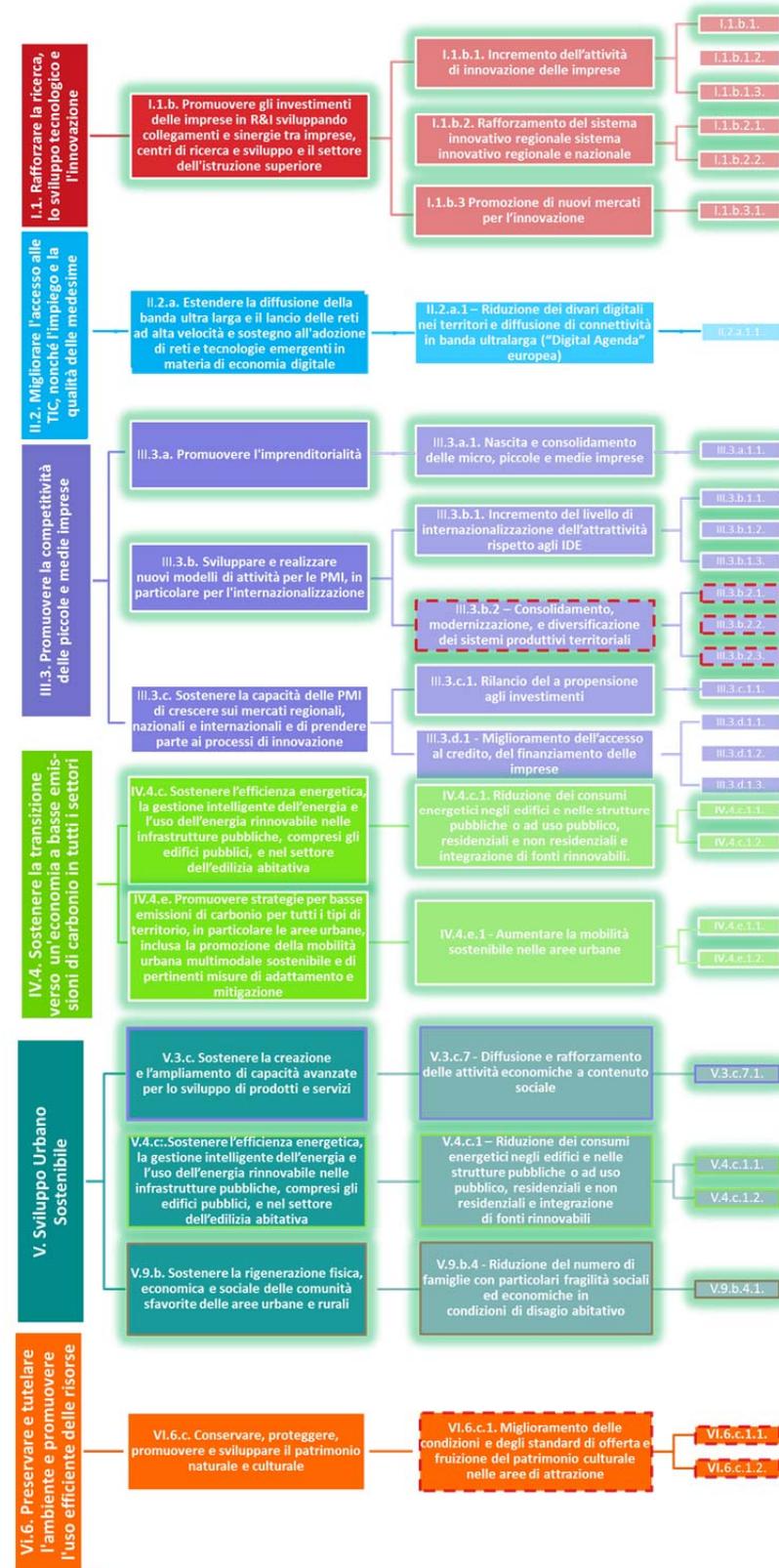
Per gli **Assi IV. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori** e l'**Asse V. Sviluppo Urbano Sostenibile tutti gli obiettivi specifici determinano effetti positivi in termini di sostenibilità ambientale**, sebbene l'azione dell'Asse V sia circoscritta all'area milanese. In particolare:

- l'**OS IV.4.c.1.** e **OS V.4.c.1.** Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili **determinano effetti positivi sia in termini di riduzione dei consumi energetici che di riduzione delle emissioni di CO2 andando a mitigare i cambiamenti climatici**;

- **l'OS IV.4.e.1.** Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane sostenendo l'utilizzo dei mezzi a basso impatto ambientale o promuovendo il passaggio a combustibili ecologici **agisce prevalentemente sulla riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti;**
- **l'OS V.3.c.7.** Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale presenta effetti positivi dal punto di vista ambientale nei casi in cui l'ambito di intervento dei progetti finanziati si focalizzerà sui temi della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi piuttosto che su interventi di carattere più squisitamente sociale, culturale e di inclusione lavorativa;
- **l'OS V.9.b.1.** Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo sostiene interventi di riqualificazione di alloggi destinati a categorie deboli e svantaggiate che presentano effetti non solo in termini di adeguamento agli standard e alla riqualificazione dell'involucro edilizio e dei manufatti per l'aumento delle performance energetiche, ma anche in relazione alla possibilità di interventi per la riqualificazione di spazi pubblici.

In conclusione, si segnalano alcune Azioni per le quali si raccomanda all'Amministrazione regionale di porre particolare attenzione nella fase attuativa per essere certi di circoscrivere e annullare potenziali effetti negativi che potrebbero derivare dall'implementazione degli interventi nel caso in cui non fossero presidiati con cura. Ci si riferisce in particolare ai **potenziali effetti negativi ascrivibili all'aumento delle presenze turistiche in aree sensibili dal punto di vista ambientale** a seguito dell'attuazione delle Azioni III.3.b.2.1, III.3.b.2.2., III.3.b.2.3., VI.6.c.1.1, VI.6.c.1.2 e VI.6.c.1.3.

Figura 3.1 – Il *logical framework* del Programma in relazione alla sostenibilità ambientale



Effetti attesi positivi in termini di sostenibilità ambientale
 Potenziali effetti negativi che potrebbero derivare dall'implementazione degli interventi nel caso in cui non fossero adeguatamente presidiati

3.3 L'analisi del processo di Valutazione Ambientale Strategica

La Valutazione Ambientale Strategica (di seguito VAS) del POR FESR 2014-2020 di Regione Lombardia risponde alla diretta applicazione della normativa comunitaria (Direttiva 2001/42/CE), delle disposizioni nazionali (Dlgs 152/06 e successive modifiche e integrazioni) e regionali (L.r. n.32/2012) in materia.

In tale contesto normativo, **l'Autorità procedente per la VAS di Regione Lombardia⁵³ ha avviato con D.G.R. X/817 del 25 ottobre 2013 la procedura di Valutazione Ambientale Strategica del POR FESR 2014-2020** e ha posto in consultazione presso i componenti della Conferenza di Valutazione (soggetti competenti in materia ambientale ed Enti territoriali) e il pubblico il **Rapporto ambientale** per sessanta giorni, con lo scopo di verificare e migliorare le attività di valutazione condotte e arricchire così i contenuti del Rapporto ambientale e del Programma.

A partire dal 18 luglio 2014, la proposta di POR FESR 2014-2020 di Regione Lombardia, trasmessa al "Nodo Italia" tramite il sistema informativo SFC2014, unitamente al Rapporto Ambientale, alla Sintesi non Tecnica e allo Studio di Incidenza sono stati messi a disposizione per la consultazione ai sensi della procedura VAS.

A conclusione del percorso di consultazione sono stati organizzati a Milano il 24 ottobre 2014 la 2^a Conferenza di Valutazione e Forum pubblico finale della procedura VAS⁵⁴ e sono stati predisposti:

- la Dichiarazione di Sintesi prevista dall'art. 9.1 della Direttiva 2001/42/CE che descrive il processo di integrazione della redazione del POR con la procedura di VAS;
- la Valutazione di Incidenza del POR, per valutare i possibili impatti significativi del Programma, anche congiuntamente ad altri piani o progetti, sui siti di Rete Natura 2000.

Nel corso del processo di VAS sono giunti agli uffici di Regione Lombardia pareri e considerazioni di natura ambientale da parte di svariati soggetti e che hanno riguardato principalmente:

- informazioni da integrare nell'analisi di contesto e nel quadro programmatico del Rapporto ambientale,
- proposte di azioni e di orientamenti per il POR
- richieste di integrazioni/modifiche/chiarimenti sulla struttura del Rapporto ambientale,
- indicazioni per il monitoraggio ambientale del Rapporto ambientale.

⁵³ La D.G. Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo, U.O. Strumenti per il governo del territorio, Struttura Fondamenti, strategie per il governo del territorio e VAS.

⁵⁴ Cui hanno partecipato ventotto tra Associazioni ambientali, Associazioni di categoria, Enti locali, Università, etc...AISA, ALER, ANCI, Arexpo spa, ARPA Lombardia, ASL Lecco, ASL Milano SSD Salute e Ambiente, ASL Milano 1, Assolavoro, Commissione Europea, Comune di Milano, Comune di Robbio, Confartigianato Lombardia, Confservizi, ERSAF, Federdistribuzione, Fondazione CARIPO, Italia Nostra, Legacoop Lombardia, Legambiente Lombardia, PLIS Golena del Po, Provincia di Lecco, Provincia di Monza e Brianza, Provincia di Sondrio, UGL Lombardia, Università Bocconi, Università IULM, WWF Lombardia.

Come previsto, il contenuto delle osservazioni di natura ambientale e i pareri espressi sono stati tenuti in considerazione e per una descrizione approfondita delle modalità di recepimento, è stato appositamente predisposto l'Allegato del Rapporto Ambientale.

Al riguardo, si ritiene di interesse sottolineare come alcune considerazioni abbiano determinato la modifica oppure l'integrazione dei documenti, in particolare per quanto riguarda l'analisi di contesto e l'analisi di vulnerabilità e di resilienza. In aggiunta:

- le proposte relative al sistema di monitoraggio ambientale sono state accolte e articolate;
- le proposte inerenti modifiche o integrazioni di ambiti di intervento del Programma sono state accolte, del tutto o parzialmente nella versione consolidata del POR, a meno di obblighi e impossibilità derivanti da Regolamenti Europei e vincoli fissati dall'Accordo di Partenariato. In tali casi, esse sono state giudicate come non accoglibili. Ove possibile, le osservazioni sono state ad ogni modo trasformate in criteri e indirizzi volti a minimizzare i potenziali impatti e valorizzare le misure più significative, in particolare per promuovere forme di mobilità sostenibile.

Infine, si conferma che:

- la Sintesi non tecnica presenta il *summary* non tecnico delle informazioni fornite dal report ambientale;
- la Dichiarazione di Sintesi (oltre che il Rapporto Ambientale) contiene la descrizione delle misure deliberate relativamente al monitoraggio, le informazioni sulle consultazioni con le autorità pubbliche e ambientali coinvolte (Articolo 6 della Direttiva), la descrizione di come le osservazioni di natura ambientale e i pareri espressi sono stati tenuti in considerazione.



**PARTE TERZA:
ALLOCAZIONE FINANZIARIA, INDICATORI,
MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

1 LA COERENZA DELL'ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE DI BILANCIO CON GLI OBIETTIVI DEL POR FESR [ART. 55 (C)]

L'articolo 55 (c) del Regolamento (UE) 1303/2013 richiede che la valutazione ex ante esamini la coerenza della ripartizione delle risorse con gli obiettivi del Programma. Per rispondere a tale richiesta, la valutazione ex ante si prefigge di verificare:

- se le ripartizioni finanziarie siano effettivamente destinate agli obiettivi più importanti, in linea con i requisiti di concentrazione stabiliti dall'articolo 18 del Regolamento (UE) 1303/2013 e dall'articolo 4 del Regolamento (UE) 1301/2013 FESR;
- la congruenza degli stanziamenti, a partire dal resoconto analitico indicativo delle risorse finanziarie previste a livello delle categorie di intervento e dalle esperienze pregresse di Regione Lombardia nella programmazione 2007-2013.

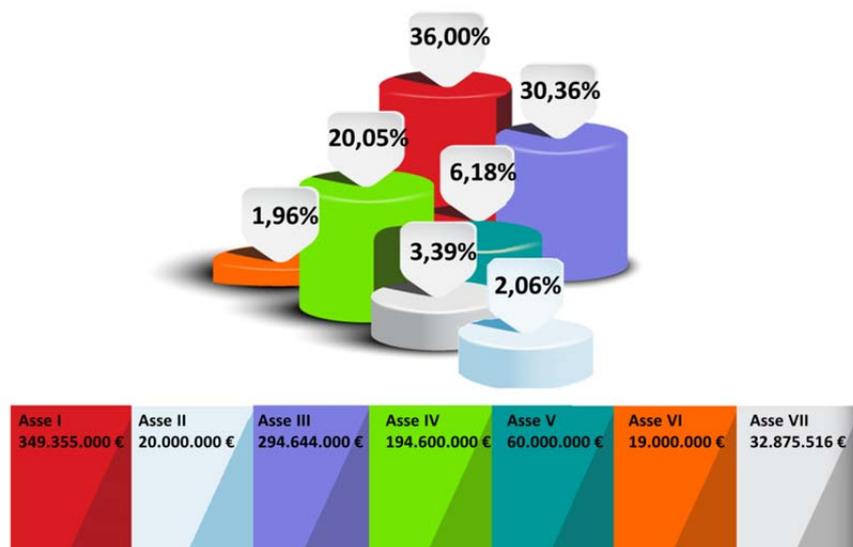
Il Regolamento (UE) n. 1301/2013 prescrive che nelle regioni più sviluppate:

- almeno l'**80% del totale delle risorse del FESR** venga destinato a due o più dei seguenti obiettivi: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (**OT1**); migliorare l'accesso alle TIC (**OT2**); promuovere la competitività delle PMI (**OT3**); sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori (**OT4**);
- almeno il **20%** all'**OT4** per ridurre le emissioni di carbonio;
- almeno il **5%** ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile.

Come evidenzia la figura seguente, oltre l'**88% del totale delle risorse del FESR** è destinato ai tre obiettivi tematici: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (**OT1**); promuovere la competitività delle PMI (**OT3**); sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori (**OT4**). Nello specifico, il **20,05% del totale delle risorse del FESR** è finalizzato a ridurre le emissioni di carbonio. Infine, oltre il **6% delle risorse** è dedicato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile.

Il rispetto del principio di concentrazione tematica dell'articolo 4 del Regolamento (UE) 1301/2013

Figura 1.1 – La distribuzione delle risorse degli Assi del POR



Fonte: ns. elaborazione sul Piano finanziario del POR FESR.

A partire dalla previsione del Regolamento FESR (UE) 1301/2013 e del Regolamento di Esecuzione (UE) 215/2014, per ogni Asse prioritario le risorse sono state disaggregate per campo di intervento. A partire dalle tabelle del POR che sono appunto disaggregate per Asse, la valutazione ha aggregato le categorie omogenee in modo da poter ricostruire la situazione complessiva.

La rappresentazione della Tabella 1.1 evidenzia come oltre un quarto delle risorse sia dedicata a sostenere i progetti di ricerca e innovazione nelle PMI (compresi i sistemi di buoni, il processo, la progettazione, il servizio e l'innovazione sociale) previsti nell'Asse I.

Inoltre, rispettivamente il 19,6%, il 14,7% e il 14,5% delle risorse del POR sono destinate al finanziamento del trasferimento di tecnologie e cooperazione tra Università e imprese, principalmente a vantaggio delle PMI (Asse I, Azione I.1.b.1.3), al rinnovo della dotazione di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno (Asse IV, Azioni IV.4.c.1.1 e IV.4.c.1.2 e Asse V, Azioni V.4.c.1.1 e V.4.c.1.2) e agli degli investimenti produttivi generici nelle PMI (Asse III, Azioni III.3.c.1.1, III.3.d.1.1 e III.3.d.1.2) in coerenza con la concentrazione tematica delle risorse e le principali sfide – basso rapporto spese R&S/PIL rispetto target UE 2020, crisi del settore imprenditoriale e aumento della disoccupazione, necessità di ridurre costi e consumi energetici delle infrastrutture e degli edifici pubblici – che il Programma affronta.

La coerenza delle categorie di intervento con le sfide del Programma

Tabella 1.1 – Distribuzione delle risorse per settore di investimento

ID	Categoria di intervento	Risorse	%
1	Investimenti produttivi generici nelle piccole e medie imprese (PMI)	€ 70.448.500	14,5%
2	Processi di ricerca e innovazione nelle grandi imprese	€ 25.144.000	5,2%
13	Rinnovo della dotazione di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno	€ 71.550.000	14,7%
43	Infrastrutture e promozione di trasporti urbani puliti (compresi gli impianti e il materiale rotabile)	€ 20.000.000	4,1%
47	TIC: rete a banda larga ad altissima velocità (accesso/linea locale; >/= 100 Mbps)	€ 10.000.000	2,1%
54	Infrastrutture edilizie	€ 25.000.000	5,2%
60	Attività di ricerca e innovazione in centri di ricerca e centri di competenza pubblici, incluso il collegamento in rete	€ 750.000	0,2%
61	Attività di ricerca e innovazione in certi di ricerca privati, incluso il collegamento in rete	€ 750.000	0,2%
62	Trasferimento di tecnologie e cooperazione tra università e imprese, principalmente a vantaggio delle PMI	€ 95.130.800	19,6%
63	Sostegno ai cluster e alle reti di imprese, principalmente a vantaggio delle PMI	€ 5.274.000	1,1%
64	Processi di ricerca e innovazione nelle PMI (compresi i sistemi di buoni, il processo, la progettazione, il servizio e l'innovazione sociale)	€ 37.500.000	7,7%
66	Servizi avanzati di sostegno alle PMI e a gruppi di PMI (compresi i servizi di gestione, marketing e progettazione)	€ 26.028.700	5,4%
67	Sviluppo dell'attività della PMI, sostegno all'imprenditorialità e all'incubazione (compreso il sostegno a spin	€ 32.800.000	6,8%

ID	Categoria di intervento	Risorse	%
	off e spin out)		
73	Sostegno alle imprese sociali (PMI)	€ 750.000	0,2%
75	Sviluppo e promozione dei servizi turistici nelle o per le PMI	€ 23.209.000	4,8%
77	Sviluppo e promozione dei servizi culturali e creativi nelle o per le PMI	€ 4.965.000	1,0%
90	Percorsi ciclabili e percorsi pedonali	€ 10.000.000	2,1%
94	Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale pubblico	€ 7.000.000	1,4%
95	Sviluppo e promozione di servizi culturali pubblici	€ 2.500.000	0,5%
121	Preparazione, attuazione sorveglianza e ispezione	€ 11.937.258	2,5%
122	Valutazione e studi	€ 2.500.000	0,5%
123	Informazione e comunicazione	€ 2.000.000	0,4%
		€ 485.237.758	100,0%

Fonte: ns. elaborazione sul Piano finanziario del POR FESR.

Infine, per valutare la coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del POR FESR si ritiene di interesse **confrontare la ripartizione delle risorse per OT del POR FESR 2014-2020 con la suddivisione delle risorse del POR FESR 2007-2013 riclassificata alla luce degli OT della politica di coesione 2014-2020.**

Per effettuare tale confronto è stato innanzitutto necessario riclassificare tutte le linee di intervento e tutti i bandi attuativi del POR FESR 2007-2013 alla luce degli OT della politica di coesione 2014-2020. Tuttavia, nell'impossibilità di ripartire il valore del contributo concesso di una linea di intervento su più OT (visto che sarebbe stato necessario analizzare il piano finanziario di ciascun progetto e riclassificare ogni singola voce di costo alla luce degli OT), per quelle linee di intervento che avrebbero potuto essere ricondotte a più di un OT si è scelto di attribuire l'intero contributo all'OT prevalente. In aggiunta, il dato finanziario utilizzato per il 2007-2013 è il contributo ammesso in quanto la dotazione iniziale delle linee di intervento e dei bandi è stata molto spesso rivista alla luce delle domande di finanziamento presentate e non avrebbe rappresentato un buon indicatore della concentrazione di risorse.

La Tabella 1.1 mostra come se si riclassificasse il POR FESR 2007-2013 alla luce della nuova programmazione, sugli Obiettivi Tematici 1, 2, 3 e 4 si concentrerebbe il 65% delle risorse, a fronte di un 80% richiesto dal Regolamento FESR 2014-2020 che prevede che le regioni più sviluppate destinino la maggior parte della loro dotazione all'efficienza energetica e alle energie rinnovabili, alla competitività delle PMI e all'innovazione e di un 88% effettivamente dedicato dal POR FESR 2014-2020.

Con particolare riferimento all'OT4, il Regolamento prescrive che il 20% delle risorse venga destinato all'efficienza energetica e alle energie rinnovabili, mentre la simulazione mostra come nella passata programmazione solamente il 10% delle risorse è stato dedicato a sostenere il passaggio ad un'economia a bassa emissione di carbonio⁵⁵. In tale ottica è particolarmente apprezzabile la

Il confronto tra la ripartizione di risorse del POR FESR 2007-2013 e del POR FESR 2014-2020

⁵⁵ Nel calcolo della concentrazione tematica riferibile all'Obiettivo Tematico 4 si è considerato per intero il valore dei contributi ammessi a finanziamento nell'ambito del progetto TREND, che come evidenzia la Tabella 6.11 è riconducibile anche all'Obiettivo Tematico 3.

sceita dell'Amministrazione regionale di dedicare nel POR FESR 2014-2020 a tale priorità una quota di risorse superiore rispetto al requisito regolamentare.

In aggiunta, si evidenzia la scelta meritoria di Regione Lombardia di **dedicare oltre un terzo delle risorse del Programma al rafforzamento della ricerca**, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, in continuità con una quota di risorse destinata a R&I già significativa nel periodo 2007-2013. Tale scelta è peraltro in linea con le forme di sostegno individuate che, come anticipato, scelgono di supportare gli investimenti anche con strumenti finanziaria al fine di moltiplicare ulteriormente le risorse pubbliche disponibili.

Tabella 1.2 – Distribuzione delle risorse del POR 2007-2013 per OT 2014-2020

Obiettivi Tematici 2014-2020	Contributo ammesso POR 2007-2013	Concentrazione tematica POR 2007-2013 (%)	Dotazione finanziaria POR FESR 2014-2020	Concentrazione tematica POR 2014-2020 (%)
Obiettivo Tematico 1	€ 109.218.475,22	21,2%	€ 349.355.000	36,0%
Obiettivo Tematico 2	€ 23.856.479,70	4,6%	€ 20.000.000	2,1%
Obiettivo Tematico 3	€ 136.601.853,25	26,6%	€ 294.644.000	30,4%
Obiettivo Tematico 4	€ 51.559.767,12	10,0%	€ 194.600.000	20,1%
Obiettivo Tematico 6	€ 61.006.820,04	11,9%	€ 19.000.000,00	2,0%
Obiettivo Tematico 7	€ 111.858.288,31	21,8%		0,0%
Sviluppo urbano		0,0%	€ 60.000.000,00	6,2%
Assistenza tecnica	€ 20.140.000,00	3,9%	€ 32.874.516,00	3,4%
	€ 514.241.683,64	100,0%	€ 970.474.516,00	100,0%

Fonte: *Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria del POR FESR al 30 giugno 2013 Piano finanziario del POR FESR.*

2 LA PERTINENZA E LA CHIAREZZA DEGLI INDICATORI DEL POR FESR [ART. 55 (E)]

L'Articolo 27 "Contenuto dei Programmi" del Regolamento (UE) 1303/2013 stabilisce che per ciascuna priorità debbano essere "stabiliti indicatori e target corrispondenti espressi in termini qualitativi o quantitativi, conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo, al fine di valutare i progressi nell'esecuzione del programma volti al conseguimento degli obiettivi, quale base per la sorveglianza, la valutazione e la verifica dei risultati".

Rispetto al POR FESR il Valutatore verificherà che:

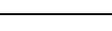
- **il sistema di indicatori sia pertinente al Programma⁵⁶** e, pertanto, che il Programma si doti di un sistema di indicatori che comprenda:
 - **indicatori di realizzazione (*output indicator*) relativi agli interventi finanziati.** Gli indicatori di realizzazione misurano ciò che è direttamente prodotto attraverso l'implementazione delle azioni finanziate e, oltre ad essere pertinenti all'azione di riferimento, dovrebbero essere in grado di dare il senso di come l'azione possa contribuire al cambiamento (che, come vedremo, verrà misurato dagli indicatori di risultato). Ad esempio, proprio per l'esigenza che l'indicatore di realizzazione sia specifico dell'azione finanziata, si segnala che la Commissione Europea per i Programmi cofinanziati dal FESR ha scelto di eliminare dalla lista di indicatori comuni il "numero di progetti" indicazione confermata dalle Osservazioni sul POR FESR formulate dalla Commissione Europea (cfr. Osservazione 6) e accolta nella versione aggiornata del POR FESR;
 - **indicatori di risultato (*result indicator*) relativi alla priorità di investimento e, quindi, agli obiettivi specifici perseguiti.** In particolare, gli indicatori di risultato forniscono informazioni in relazione al cambiamento che il Programma dovrebbe realizzare. Al riguardo, in coerenza con le indicazioni delle Linee Guida, il valutatore avrà cura di verificare, non solo che l'indicatore di risultato sia pertinente al cambiamento perseguito, ma, poiché nel caso del FESR il cambiamento potrebbe verificarsi nel lungo periodo, di accertarsi che l'indicatore di risultato sia definito in modo tale da consentire di monitorare i progressi verso il perseguimento dell'obiettivo specifico. In aggiunta, poiché la Commissione suggerisce di limitare il numero di indicatori di risultato del Programma affinché corrispondano agli obiettivi specifici individuati nell'ambito delle priorità di investimento il valutatore controllerà che il perseguimento dell'obiettivo specifico sia espresso in uno (o pochi) indicatori di risultato e che per ogni obiettivo specifico vi sia almeno un indicatore di risultato;
- **il sistema di indicatori sia chiaro.** A tal fine, è necessario che l'Autorità di Gestione e i soggetti coinvolti nella programmazione 2014-2020 si sforzino di individuare degli "indicatori SMART", ossia:
 - **Specific:** l'indicatore deve essere collegato e sensibile all'intervento finanziato;

⁵⁶ Per completezza si ricorda che i Regolamenti prevedono che vengano individuati indicatori finanziari relativi alla spesa assegnata e, ove opportuno, indicatori comuni.

- **Measurable:** l'indicatore deve essere misurabile e avere una chiarezza nell'interpretazione normativa, vale a dire ad esempio che deve esserci accordo sul fatto che un movimento in una determinata direzione rappresenti un risultato favorevole o un risultato sfavorevole;
- **Available:** l'indicatore deve avere una disponibilità pubblica (o essere disponibile ad un costo accettabile);
- **Robust:** l'indicatore deve essere affidabile e validato statisticamente, vale a dire che il valore dell'indicatore non può essere influenzato da valori anomali o valori estremi;
- **Timely collection of data:** l'indicatore deve essere disponibile quando necessario, raccolto in modo puntuale.

Pertanto, per la valutazione della pertinenza e della chiarezza degli indicatori del Programma, per ciascun indicatore di realizzazione e risultato il valutatore esaminerà se sono rispettati i requisiti di pertinenza e di chiarezza e predisporrà una tabella di sintesi del giudizio espresso e – ove possibile – qualche suggerimento.

Il giudizio sintetico è rappresentato con icone:

	Valutazione ampiamente positiva
	Valutazione complessivamente positiva che presenta dei margini di miglioramento
	Valutazione sufficiente sebbene ci sia qualche elemento di incertezza e/o margini di miglioramento
	Valutazione incerta. Si segnala l'opportunità di verificare, in fase di negoziazione del PO con la Commissione, alcuni elementi di incertezza
	Valutazione negativa

È necessario precisare fin d'ora che la valutazione di chiarezza degli indicatori di realizzazione si focalizzerà principalmente sul requisito di "sensibilità" dell'indicatore, vale a dire la sua capacità di leggere l'intervento e i cambiamenti apportati dalla politica.

Rispetto al sistema di indicatori proposto da Regione Lombardia nel POR, l'Autorità di Gestione ha utilizzato come punto di partenza della riflessione il quadro degli indicatori previsti dall'AdP (versione del 22 aprile 2014), successivamente puntualizzati e modificati con nota DPS – Nuval del 4 e 8 luglio 2014 e ulteriormente aggiornati nella versione dell'AdP di settembre 2014 adottata dalla Commissione Europea il 29 ottobre 2014.

Tuttavia, la consapevolezza dell'importanza di disporre di un sistema di indicatori in grado di leggere effettivamente il cambiamento apportato dal Programma ha indotto l'AdG ad approfondire la questione degli indicatori fin dalle prime riflessioni sul contesto di riferimento sviluppate già nel luglio 2013. A partire da ciò, il lavoro sugli indicatori si è sviluppato in modo parallelo all'impostazione della strategia di sviluppo del POR coinvolgendo attivamente nella riflessione le Direzioni Generali coinvolte nel processo di programmazione della politica di coesione 2014-2020.

Il risultato di tale lavoro di "personalizzazione" del sistema di indicatori aveva condotto nella versione del POR FESR dell'11 luglio 2014 ad **un sistema di indicatori che si discostava in parte da quello previsto dall'AdP del 22 aprile**

2014, ma che, rispetto a quel sistema, sembra garantire maggiormente la capacità del sistema di rappresentare effettivamente il cambiamento che si vuole ottenere sulla base delle azioni messe in campo.

A partire da:

- l'Osservazione 5) che richiama la nota tecnica del DPS "Quadro logico dei Programmi operativi (PO) ed elementi di riferimento presenti nell'AdP" e ribadisce come gli indicatori di risultato previsti dall'AdP dovrebbero essere utilizzati in modo pressoché automatico "La selezione di un RA dell'AdP porta quindi con sé anche il set di indicatori di risultato ad esso associati";
- il suggerimento espresso nel Rapporto di Valutazione ex ante del 17 luglio 2014 di approfittare della fase di negoziazione del PO con la Commissione per verificare l'effettiva possibilità che gli indicatori di risultato previsti dal Programma e sostitutivi di quelli dell'AdP potessero essere raccolto in modo puntuale, ad un costo accettabile e, soprattutto, che validati statisticamente⁵⁷;

la versione del POR FESR 2014-2020 del novembre 2014 ha rivisto il sistema di indicatori di realizzazione e di risultato del PO e, ad oggi, solamente sette indicatori su 25 sono indicatori di risultato specifici del POR FESR di Regione Lombardia. In due casi – Tasso di sopravvivenza delle imprese finanziate nei 5 anni successivi e Arrivi di clienti italiani e stranieri nel complesso degli esercizi ricettivi (mln di persone) – la fonte del dato è l'ISTAT che è di per sé garanzia di poter disporre di indicatori chiari e di informazioni robuste e affidabili. La medesima considerazione è valida anche per l'indicatore "Emissioni di PM10 dal settore dei trasporti" elaborato da INEMAR (INventario EMissioni ARia), il database progettato per realizzare l'inventario delle emissioni in atmosfera, attualmente utilizzato in sette regioni e due province autonome.

Negli altri due casi – Fabbisogno di energia primaria per la climatizzazione (Eph e Epc), Edifici pubblici in classe energetica E, F, G e – la fonte del dato è il sistema di Certificazione ENergetica degli EDifici (CENED) di Regione Lombardia

Nel prosieguo del Capitolo 2 il Valutatore dà conto delle principali modifiche effettuate per il sistema di indicatori di realizzazione e di risultato in base alle osservazioni della Commissione e ai suggerimenti del Rapporto di valutazione ex ante del 17 luglio 2014. Per semplificare la lettura si è scelto di indicare la versione del PO approvata dalla Giunta regionale con Deliberazione X/2110 dell'11 luglio 2014 con POR (luglio) e la versione del novembre 2014 con POR (novembre).

⁵⁷ Ad esempio per l'indicatore "Performance in termini di esportazioni relativa alle imprese beneficiarie dell'azione" proposto per l'OS III.3.b.1.

2.1 Asse I. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione

L'Asse I del POR FESR sostiene la promozione degli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore (b) e la declina nei seguenti obiettivi specifici:

- **I.1.b.1.** Incremento dell'attività di innovazione (RA 1.1);
- **I.1.b.2.** Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale (RA 1.2);
- **I.1.b.3.** Promozione di nuovi mercati per l'innovazione attraverso la qualificazione della domanda pubblica; la promozione di standard di qualità e l'eliminazione dei fattori per la competizione di mercato (RA 1.3).

Per quanto riguarda l'OS **I.1.b.1. nel PO (luglio)** l'AdG aveva scelto di non utilizzare i due indicatori proposti dall'AdP nella convinzione che, date le azioni previste per il perseguimento dell'OS, il tasso di innovazione del sistema produttivo definito come "Le imprese con almeno 10 addetti che hanno introdotto innovazioni tecnologiche (di prodotto e processo) nel triennio di riferimento in percentuale sul totale delle imprese con almeno 10 addetti" potesse rappresentare il cambiamento che si intendeva attivare meglio dei due indicatori di risultato allora proposta dall'AdP.

La modifica degli indicatori di risultato previsti nell'AdP adottato ha indotto l'AdG ad utilizzare "Imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con soggetti esterni" come misura dell'OS **I.1.b.1.** che, alla luce delle tre azioni previste per il raggiungimento del risultato atteso⁵⁸ che evidenziano con chiarezza l'intento di sostenere l'innovazione delle imprese, sia supportando l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese che incentivando l'adozione di soluzioni innovative nei processi, nei prodotti e nelle formule organizzative, è pertinente all'OS.

In aggiunta, si segnala la sensibilità dell'indicatore alla *policy* in quanto l'indicatore è concentrato proprio sull'aspetto specifico del cambiamento che le azioni finanziate di prefiggono di influenzare e, nel complesso, il soddisfacimento degli altri requisiti SMART garantiti dalla fonte delle informazioni, l'ISTAT.

Per quanto riguarda l'OS **I.1.b.2.** l'AdG ha scelto di utilizzare l'indicatore proposto dall'AdP⁵⁹, nella versione modificata dalla nota del DPS di luglio 2014. Si tratta di un indicatore assolutamente pertinente rispetto al tipo di azioni che si intendono finanziare⁶⁰ e, tra l'altro, consentirà di definire con accuratezza il

⁵⁸ Azione I.1.b.1.1 - Sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese; Azione I.1.b.1.2 - Sostegno alla valorizzazione economica dell'innovazione attraverso la sperimentazione e l'adozione di soluzioni innovative nei processi, nei prodotti e nelle formule organizzative, nonché attraverso il finanziamento dell'industrializzazione dei risultati della ricerca; Azione I.1.b.1.3 - Sostegno alle attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi.

⁵⁹ Gli indicatori dell'AdP sono "Incidenza della spesa totale per R&S sul PIL", "Incidenza della spesa pubblica per R&S sul PIL" e "Incidenza della spesa per R&S del settore privato sul PIL". In realtà, il POR identifica al posto dell'indicatore "Incidenza della spesa totale per R&S sul PIL", la sua definizione "Spesa totale per R&S in percentuale sul PIL".

⁶⁰ Azione I.1.b.2.1 - Azioni di sistema per il sostegno alla partecipazione degli attori dei territori a piattaforme di concertazione e reti nazionali di specializzazione tecnologica, come i Cluster

contributo del POR FESR al perseguimento del target UE2020 relativo al miglioramento delle condizioni per la R&S con l'obiettivo di accrescere gli investimenti pubblici e privati in questo settore fino ad un livello del 3% del PIL. Per quanto riguarda la sensibilità dell'indicatore ai cambiamenti derivanti dalle azioni che verranno realizzate dal POR, le risorse dedicate al perseguimento di tale risultato atteso difficilmente saranno in grado di condizionare in modo sostanziale l'andamento di questo indicatore in virtù dell'ingente volume di risorse investite da Regione Lombardia per la spesa in R&S (oltre 4 Mld€ nel 2011, pari all'1,33% del PIL regionale). Per tale ragione, nel POR (novembre) l'AdG ha aggiunto due indicatori "Incidenza della spesa pubblica per R&S sul PIL." e "Incidenza della spesa per R&S del settore privato sul PIL" per qualificare ulteriormente l'indicatore. In entrambi i casi, gli indicatori individuati per misurare l'OS **I.1.b.2.** sono misurabili, robusti, disponibili e raccolti annualmente dall'ISTAT.

Infine, con riferimento all'OS **I.1.b.3.** nel POR (luglio) l'AdG aveva scelto di non adottare l'indicatore proposto dall'AdP nella convinzione, condivisa dal Valutatore, che la "Specializzazione produttiva nei settori ad alta intensità di conoscenza" non fosse pertinente all'intervento del POR, che si prefigge di promuovere la domanda di servizi di R&S da parte della Pubblica Amministrazione. In tale ottica, AdG aveva proposto l'indicatore "Numero di soluzioni sfruttate commercialmente rispetto al totale (%)", sicuramente pertinente all'azione dell'OS I.1.b.3 oltre che sensibile alla policy. Tuttavia, trattandosi di un indicatore che andrebbe misurato *ad hoc* dal Sistema Regionale (SIR), l'AdG ha accolto il suggerimento del Valutatore di utilizzare la fase di negoziazione del POR con la Commissione, di verificare l'effettiva possibilità che l'indicatore possa essere raccolto in modo puntuale, ad un costo accettabile e, soprattutto, che sia validato statisticamente. Nel POR (novembre) ha quindi preferito utilizzare l'indicatore "Domande italiane di brevetto europeo pubblicate da EPO" elaborato annualmente nell'ambito dell'Osservatorio Brevetti Unioncamere che osserva consolidate procedure statistiche consentendo così di poter disporre di informazioni robuste e affidabili.

Sulla base della descrizione dei principali risultati attesi associati alle azioni dell'Asse I, è possibile analizzare la pertinenza degli indicatori di realizzazione. Nello specifico, i tre indicatori di realizzazione previsti per l'Asse I misurano in modo pertinente i tre OS dell'Asse I:

- il numero di imprese che ricevono un sostegno l'OS I.1.b.1;
- il numero di imprese beneficiarie di un sostegno per introdurre prodotti che costituiscono una novità per l'impresa l'OS I.1.b.2;
- il numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca l'OS I.1.b.3.

Per quanto riguarda l'indicatore "numero di progetti realizzati" si segnala come l'Amministrazione regionale abbia recepito il suggerimento del Valutatore ex ante⁶¹, contenuto successivamente anche nelle Osservazioni della Commissione Europea sul Programma Operativo Regionale «Lombardia», di modificare l'indicatore "numero di progetti realizzati" con l'indicatore comune "Numero di imprese sostenute per introdurre nuovi prodotti che costituiscono una novi-

Tecnologici Nazionali, e a progetti finanziati con altri programmi europei per la ricerca e l'innovazione (come Horizon 2020) e Azione I.1.b.2.2 - Supporto alla realizzazione di progetti complessi di attività di ricerca e (viluppo su poche aree tematiche di rilievo e all'applicazione di soluzioni tecnologiche funzionali alla realizzazione delle strategie di S3.

⁶¹ Espresso nel Rapporto di Valutazione ex ante del luglio 2014.

tà per il mercato” previsto dall’Allegato I del Regolamento (UE) N. 1301/2013 per il sostegno del FESR all'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione".

Si evidenzia, inoltre, la scelta di sostituire l’indicatore di realizzazione “Numero di soluzioni sviluppate” inizialmente previsto per misurare l’OS I.1.b.3 con l’indicatore comune di output “Numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca”, così come richiesto dalle Osservazioni della Commissione Europea sul Programma Operativo Regionale «Lombardia».

2.2 Asse II. Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime

L'Asse II del POR FESR si prefigge di migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime attraverso la riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda ultra larga (II.2.a.), con particolare riferimento all'estensione della diffusione della banda ultra larga con particolare riferimento alle aree industriali.

In tale ottica, l'indicatore di risultato "Copertura con banda ultra larga a 100 Mbps" mutuato dall'AdP e adottato dal POR è sì pertinente all'azione identificata dal POR, ma, riferendosi in realtà all'intera popolazione di Regione Lombardia e non alle aree industriali target dell'intervento regionale, non riesce pienamente a riflettere i cambiamenti attesi tramite la leva di *policy* azionata.

Per la priorità II.2.a. Estendere la diffusione della banda ultra larga e il lancio delle reti ad alta velocità e sostegno all'adozione di reti e tecnologie emergenti in materia di economia digitale l'indicatore "Numero di unità aggiuntive con accesso alla banda ultra larga di almeno 100 Mbps" è pertinente all'azione II.2.a.1.1. perché legge lo sviluppo della banda larga e ultra larga sul mercato italiano, con particolare attenzione alle aree industriali e al target delle imprese.

La pertinenza e la chiarezza degli indicatori di risultato

La pertinenza degli indicatori di realizzazione

2.3 Asse III. Promuovere la competitività delle PMI

L'Asse III del POR FESR promuove la competitività delle PMI attraverso:

- **III.3.a.1.** Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese (RA 3.5);
- **III.3.b.1.** Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi (RA 3.4);
- **III.3.b.2.** Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali (RA 3.3);
- **III.3.c.1.** Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo (RA 3.1);
- **III.3.d.1.** Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura (RA 3.5).

Per quanto riguarda l'OS **III.3.a.1.** l'AdG ha scelto di affiancare al l'indicatore proposto dall'AdP "Addetti delle imprese nate nell'ultimo triennio in percentuale su addetti totali" (non completamente attinente all'intervento del POR, che si prefigge innanzitutto di sostenere la nascita delle nuove imprese, in modo che non solo nascano, ma possano sopravvivere nel corso degli anni). l'indicatore "Tasso di sopravvivenza delle imprese nei 5 anni successivi" è pertinente all'azione regionale e raccolto dall'ISTAT con frequenza annuale e, quindi, soddisfa i requisiti di chiarezza dell'indicatore.

Rispetto all'OS **III.3.b.1.** l'AdG ha scelto di adottare l'indicatore proposto dall'AdP "Grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero", misurato come la somma dell'Export totale e dell'Import di beni intermedi del comparto manifatturiero in percentuale sul PIL (%)" che, tuttavia, non è del tutto pertinente rispetto alle azioni previste che intervengono non tanto e non solo sulle esportazioni e le importazioni del sistema, quanto, piuttosto, sul livello complessivo del sistema in termini di internazionalizzazione.

Per tale ragione, nel PO (luglio) l'Amministrazione regionale aveva scelto di integrare l'indicatore dell'AdP con un indicatore qualitativo aggiuntivo finalizzato a misurare la *performance*, in termini di esportazioni, relativa alle imprese beneficiarie delle azioni, maggiormente sensibile rispetto al cambiamento che il POR FESR si prefigge di realizzare con le azioni identificate. Tuttavia, cogliendo il suggerimento del Valutatore di utilizzare la fase di negoziazione del PO con la Commissione per verificare l'effettiva possibilità che l'indicatore proposto potesse essere raccolto in modo puntuale, ad un costo accettabile e, soprattutto, che fosse validato statisticamente (oltre al fatto che era parso poco probabile che fosse possibile utilizzare come indicatore di risultato una misurazione di un fenomeno che non sia rappresentabile con unità di misura standardizzate), l'AdG ha preferito non utilizzare più l'indicatore "Performance in termini di esportazioni relativa alle imprese beneficiarie dell'azione" per l'OS III.3.b.1.

Per quanto riguarda l'OS **III.3.b.2.** nel PO (luglio) l'AdG aveva proposto di utilizzare l'indicatore "Arrivi di clienti italiani e stranieri nel complesso degli esercizi ricettivi (mln di persone)" sicuramente pertinente all'azione dell'OS III.1.b.2, robusto e raccolto in modo puntuale⁶² e rispetto al quale il Valutatore aveva suggerito di considerare la possibilità di delimitarlo territorialmente al fine di renderlo maggiormente sensibile all'intervento del POR. Nel PO (novembre),

La pertinenza e la chiarezza degli indicatori di risultato

⁶² Trattandosi di un indicatore fornito dall'ISTAT.

l'Amministrazione regionale ha scelto di affiancare l'indicatore individuato con proposto dall'AdP "Investimenti privati sul PIL" seppur non completamente attinente all'intervento del POR, che si prefigge innanzitutto di aumentare il tasso di attrazione turistica dei territori.

Per l'OS **III.1.c.2.** l'AdG ha scelto di utilizzare l'indicatore proposto dall'AdP, nella versione modificata dalla nota del DPS di luglio 2014, ossia il tasso di innovazione del sistema produttivo definito come "le imprese con almeno 10 addetti che hanno introdotto innovazioni tecnologiche (di prodotto e processo) nel triennio di riferimento in percentuale sul totale delle imprese con almeno 10 addetti". Sebbene nel POR (luglio) l'indicatore fosse già previsto anche per l'OS **I.1.b.1.** l'Amministrazione regionale nel POR (novembre) ha modificato l'indicatore di risultato previsto per l'OS **I.1.b.1.** accogliendo l'Osservazione 24) della Commissione di evitare tale sovrapposizione ed utilizzare l'indicatore di risultato unicamente per l'obiettivo specifico **III.1.c.2.**

Gli indicatori di risultato previsti per l'OS **III.1.d.1.** nel PO (luglio) scontano il *trade off* tra la necessità di individuare indicatori pertinenti e la richiesta di non prevedere più di due indicatori di risultato per un obiettivo specifico. Le tre azioni previste dal POR⁶³ necessitano di indicatori *ad hoc* per essere misurate ed è piuttosto inverosimile che possa esserci un indicatore in grado di considerare i diversi cambiamenti prodotti.

Pertanto, i due indicatori scelti dall'AdG – gli "Investimenti di capitale di rischio in early stage in % su PIL" previsto dall'AdP e le "Emissioni di obbligazioni (lorde) da parte di imprese non finanziarie lombarde su ExtraMOT Pro (MLN €)" individuato in modo aggiuntivo – sono pertinenti alle azioni III.3.d.1.2. e III.3.d.1.3, ma non riescono a leggere il potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche. Nel POR (novembre) l'Amministrazione regionale ha scelto di mantenere l'indicatore "Investimenti di capitale di rischio in early stage in % su PIL" previsto dall'AdP e sostituire quello sulle emissioni obbligazionarie con l'altro indicatore proposto dall'AdP "Impieghi bancari delle imprese non finanziarie sul PIL", maggiormente pertinente per leggere, seppur come una *proxy*, il sistema delle garanzie.

Sulla base della descrizione dei principali risultati attesi associati alle azioni dell'Asse III, è possibile analizzare la pertinenza degli indicatori di realizzazione. Nello specifico l'indicatore "Numero di imprese che ricevono un sostegno" previsto per la priorità **III.3.a.** è pertinente al contenuto della *policy* e riflette adeguatamente la natura mista dell'Azione che prevede un sostegno sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanza. Ad integrazione dell'integratore previsto nel POR (luglio), nel PO (novembre) l'AdG ha scelto di includere il "Numero di nuove imprese che ricevono un sostegno" e la "Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno".

La priorità **III.3.b.** Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione cui si indirizzano gli OS III.3.b.1 e III.3.b.2 prevedeva quattro indicatori, due dei quali non contenuti nella lista

La pertinenza degli indicatori di realizzazione

⁶³ Il potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche (Azione III.3.d.1.1), la promozione e l'accompagnamento per l'utilizzo della finanza obbligazionaria innovativa per le PMI (Azione III.3.d.1.2) e il contributo allo sviluppo del mercato dei fondi di capitale di rischio per lo start up d'impresa nelle fasi *pre-seed*, *seed* e *early stage* (Azione III.3.d.1.3).

degli indicatori comuni del Regolamento FESR⁶⁴ che sono stati eliminati dal PO (novembre), che prevede invece cinque indicatori di realizzazione:

- Numero di imprese che ricevono un sostegno e Numero di imprese che ricevono sovvenzioni, pertinenti alle Azioni III.3.b.1.1 e III.3.b.1.2;
- Numero di imprese che ricevono un sostegno non finanziario, pertinente all’Azione III.3.b.1.3 che si concretizza essenzialmente in un’attività di supporto del POR ad una struttura permanente di *scouting* proattivo e di assistenza agli investitori di cui beneficiano le imprese;
- Numero di imprese sostenute per introdurre nuovi prodotti che costituiscono una novità per il mercato e Investimenti privati combinati al sostegno pubblico alle imprese (sovvenzioni) che leggono rispettivamente il numero di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione degli attrattori culturali e naturali del territorio (Azione III.3.b.2.1) e il sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche, attraverso interventi di qualificazione dell’offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa (Azione III.3.b.2.3) il primo e solo l’Azione III.3.b.2.1 il secondo.

L’indicatore “Numero di imprese che ricevono un sostegno” previsto per la priorità **III.3.c.** è pertinente al contenuto della *policy* che prevede aiuti agli investimenti per il rilancio competitivo delle PMI. Considerato che non si tratta di un’azione “mista”, sarebbe stato maggiormente opportuno selezionare l’indicatore “Numero di imprese che ricevono una sovvenzione”.

La priorità **III.3.d.** Sostenere la capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali e internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione prevede tre indicatori che leggono rispettivamente le diverse peculiarità delle azioni volte a migliorare l’accesso al credito.

⁶⁴ Numero di prodotti realizzati e/o servizi attivati dai soggetti sostenuti per l’Azione III.3.b.2.1 e Numero di imprese che hanno ricevuto un sostegno in forma aggregata per l’Azione III.3.b.2.2.

2.4 Asse IV. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori

L'Asse IV del POR FESR si prefigge di sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori attraverso:

- **IV.4.c.1.** il sostegno all'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa (RA 4.1);
- **IV.4.e.1.** la promozione di strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione (RA 4.6).

Con riferimento all'OS **IV.4.c.1.** il primo elemento di attenzione è rappresentato dalla scelta dell'Amministrazione regionale di proporre cinque indicatori di risultato per misurare il risultato atteso⁶⁵.

Tuttavia, dei tre indicatori di risultato proposti dall'AdP Regione Lombardia ha scelto di selezionarne due "Consumi finali di energia per unità di lavoro" e "Consumi di energia elettrica per illuminazione pubblica per superficie dei centri abitati" nella convinzione che per riflettere i cambiamenti attesi tramite le leve di *policy* azionate fosse necessario individuare un pacchetto aggiuntivo di indicatori in grado di leggere appunto, sia la riduzione delle emissioni di CO₂, identificando quindi l'indicatore "Emissioni di CO₂ annuali delle infrastrutture di illuminazione pubblica calcolate sulla base del consumo di energia elettrica per illuminazione pubblica", sia gli effetti sulla riduzione dei consumi negli edifici e nelle strutture pubbliche o a uso pubblico in coerenza con le previsioni della normativa comunitaria. Il Valutatore, pur condividendo la scelta di predisporre un sistema di indicatori *policy responsiveness*, suggerisce di verificare l'effettiva necessità di tutti gli indicatori di risultato previsti per l'OS in quanto il numero di indicatori previsti per l'OS in quanto potrebbe risultare eccessivo rispetto al complesso del POR FESR.

Nel Rapporto di Valutazione ex ante di luglio 2014 il Valutatore, richiamando la "Nota quadro logico dei Programmi Operativi 2014-20" del DPS del 18 giugno 2014 che precisa che "sarà necessario o rinunciare ad allocare risorse finanziarie del PO su azioni che non incidono significativamente su un RA", aveva suggerito che, in fase di negoziazione del PO con la Commissione, l'Amministrazione regionale verificasse l'opportunità di mantenere uno spettro così ampio di azioni per il perseguimento dell'OS IV.4.e.1.

In effetti, per l'**IV.4.e.1.**, la revisione delle azioni previste per aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane ha portato a modificare in maniera significativa il sistema di indicatori previsto per misurare i risultati attesi. Innanzitutto, contrariamente a quanto fatto nel POR (luglio 2014), l'AdG ha scelto di non adottare l'indicatore proposto dall'AdP "Numero di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici che hanno utilizzato mezzi pubblici di trasporto sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio e hanno usato mezzi di trasporto"

. Con riferimento all'individuazione degli indicatori di risultato in grado di leggere le emissioni inquinanti, l'AdP propone la "Concentrazione di PM₁₀

La pertinenza e la chiarezza degli indicatori di risultato

⁶⁵ Valgono per l'OS IV.4.c.1 ovviamente le stesse considerazioni dell'OS III.4.c.1.

nell'aria nei comuni capoluogo di provincia", definita come Numero di giorni di superamento del limite per la protezione della salute umana previsto per il PM10 nei comuni capoluogo di provincia rilevato nelle centraline fisse per il monitoraggio della qualità dell'aria di tipo traffico.

Considerato che le emissioni di PM 10 del settore dei trasporti sono solo una delle componenti che incide sul superamento del limite di PM10 nei comuni capoluogo di provincia, l'Amministrazione regionale ha preso la decisione condivisibile di utilizzare due indicatori non previsti dall'AdP, maggiormente pertinenti all'azione regionale "Emissioni di CO2 nel settore del trasporto su strada" e "Emissioni di PM10 dal settore dei trasporti".

Considerato che l'intervento del POR si concretizzerà nell'area milanese, si suggerisce di valutare la possibilità di concentrare l'indicatore solo sul territorio identificato.

Sulla base della descrizione dei principali risultati attesi associati alle azioni dell'Asse IV, è possibile analizzare la pertinenza degli indicatori di realizzazione.

La pertinenza degli indicatori di realizzazione

Nel POR (luglio), la priorità III.4.c. prevedeva due indicatori:

- la "Diminuzione del fabbisogno di energia primaria per la climatizzazione" che riprendeva, adeguandolo, l'indicatore comune previsto dal Regolamento FESR. Nel POR (novembre) l'indicatore è stato ulteriormente qualificato come suggerito dal Valutatore aggiungendo "degli edifici pubblici" e modificando il concetto di "fabbisogno di energia primaria" con il "consumo annuale di energia primaria" (Azione IV.4.c.1.1);
- il "Numero di corpi illuminanti sostituiti" che non è contenuto nella lista degli indicatori comuni del Regolamento FESR e legge in modo pertinente al contenuto della *policy* l'adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica (Azione IV.4.c.1.2).

Nel POR (novembre) sono stati aggiunti due ulteriori indicatori, la "Superficie oggetto dell'intervento" e la "Diminuzione annuale stimata di gas ad effetto serra" entrambi pertinenti all'Azione IV.4.c.1.1.

Come anticipato, la revisione delle azioni previste per aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane ha portato a modificare in maniera significativa il sistema di indicatori previsto per misurare l'Azione IV.4.e.1.

In particolare, sono stati introdotti gli indicatori "Punti di ricarica di veicoli elettrici", "Superficie oggetto di intervento" e "Estensione in lunghezza" che leggono in modo pertinente il contenuto della *policy* rispettivamente di sviluppare la mobilità elettrica e la mobilità ciclabile. Infine, l'indicatore "Unità beni acquistati" misura l'Azione IV.4.e.2. di rinnovo del materiale rotabile.

2.5 Asse V. Sviluppo Urbano Sostenibile

L'Asse V del POR FESR si prefigge di sostenere lo sviluppo urbano sostenibile nell'area metropolitana milanese attraverso il sostegno a:

- **V.3.c.1.** alla creazione e all'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi (RA 3.7);
- **V.4.c.1.** all'efficienza energetica, alla gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa (RA 4.1);
- **V.9.b.1** alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite delle aree urbane e rurali (RA 9.4).

Per quanto riguarda l'OS **V.3.c.7.** nel PO (luglio) l'AdG aveva scelto di non adottare l'indicatore proposto dall'AdP nella convinzione che la misura degli "Addetti alle imprese e alle istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale" non fosse completamente attinente all'intervento del POR, che si prefigge sì di sostenere l'imprenditorialità sociale, ma di privilegiare le imprese sociali e non che impiegano lavoratori svantaggiati o disabili, che sapranno produrre servizi alla popolazione più debole o prodotti capaci di introdurre soluzioni innovative per la risoluzione di problemi legati all'inclusione sociale, alle fragilità, alla povertà. Per tale ragione aveva adottato l'indicatore "Soggetti svantaggiati o disabili occupati dalle cooperative sociali finanziate sul totale dei soggetti svantaggiati o disabili occupati dalle cooperative sociali (dell'area metropolitana milanese)" maggiormente pertinente all'azione e, visto che l'Asse V Sviluppo Urbano Sostenibile sarà concentrato sull'area metropolitana milanese, sensibile alla politica. L'indicatore proposto, tuttavia, avrebbe dovuto essere misurato *ad hoc* dal Sistema Regionale (SIR). La verifica dell'effettiva possibilità che l'indicatore potesse essere raccolto in modo puntuale, ad un costo accettabile e, soprattutto, che fosse validato statisticamente e la richiesta delle Osservazioni della CE di adottare gli indicatori di risultato previsti dall'AdP ha indotto l'Amministrazione regionale a preferire nel PO (novembre) l'utilizzo dell'indicatore "Addetti alle imprese e alle istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale", raccolto annualmente dall'ISTAT.

Rispetto al PO (luglio) che prevedeva per l'OS **V.9.b.1.** un indicatore di risultato non previsto dall'AdP "Percentuale di alloggi di *housing* sociale sfitti riqualificati sul totale degli alloggi di *housing* sociale sfitti nelle aree oggetto di intervento". In virtù dell'Osservazione 5) della CE di scegliere prioritariamente gli indicatori di risultato previsti dall'AdP, nel PO (novembre) l'AdG ha scelto di adottare l'indicatore proposto dall'AdP "Famiglie in condizioni di disagio abitativo" sebbene non sia completamente pertinente all'intervento del POR, che si prefigge di ridurre della presenza di alloggi sfitti, poiché inutilizzabili per il basso livello manutentivo o per la non conformità ai regolamenti.

Sulla base della descrizione dei principali risultati attesi associati alle azioni dell'Asse V, è possibile analizzare la pertinenza degli indicatori di realizzazione.

L'indicatore "Numero di imprese che ricevono un sostegno" previsto per la priorità **V.3.c.** è pertinente al contenuto della *policy* che prevede aiuti agli investimenti per il rilancio competitivo delle PMI.

La pertinenza e la chiarezza degli indicatori di risultato

La pertinenza degli indicatori di realizzazione

Rispetto al PO (luglio) che prevedeva per la priorità **V.9.b.** l'unico indicatore "Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati in aree urbane" espressamente previsto dal Regolamento FESR come indicatore specifico per lo sviluppo urbano e pertinente per misurare l'azione del POR che si prefigge di sostenere la riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico nell'area urbana milanese, il PO (novembre) ha introdotto il nuovo indicatore "Abitazioni ripristinate in aree urbane" previsto anch'esso dal Regolamento FESR.

2.6 Asse VI. Sviluppo turistico delle Aree Interne

L'Asse VI del POR FESR si prefigge di conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi (IV.6.c.1).

L'indicatore previsto dall'AdP "Indice di domanda culturale del patrimonio statale e non statale" misurato come il numero di visitatori negli istituti statali e non statali per istituto è stato adottato dall'AdG che, nel lasso di tempo intercorso tra la presentazione del PO (luglio) e del PO (novembre), ha scelto di eliminare l'indicatore specifico proposto "Arrivi e presenze di clienti italiani e stranieri nel complesso degli esercizi ricettivi delle aree interne (milioni di persone)" preferendo adottare un unico indicatore, quello dell'AdP.

Inoltre, sulla base della descrizione dei principali risultati attesi associati alle azioni dell'Asse VI, è possibile analizzare la pertinenza degli indicatori di realizzazione.

Per quanto riguarda l'indicatore "numero di progetti finanziati" si segnala come l'Amministrazione regionale abbia recepito il suggerimento del Valutatore ex ante⁶⁶, contenuto successivamente anche nelle Osservazioni della Commissione Europea sul Programma Operativo Regionale «Lombardia», di modificare l'indicatore individuandone uno maggiormente specifico.

Tuttavia, rispetto alla proposta di adottare con l'indicatore "Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno" espressamente previsto dall'Allegato I del Regolamento (UE) N. 1301/2013 per il turismo sostenibile che presentava in questa sede una difficoltà di misurazione, l'Amministrazione regionale ha preferito scegliere gli indicatori "Superficie oggetto di intervento" e "Progettazione e realizzazione di servizi". In relazione a quest'ultimo indicatore il Valutatore ha suggerito una modifica nella denominazione "Servizi progettati e realizzati" recepita dall'Amministrazione regionale.

La pertinenza e la chiarezza degli indicatori di risultato

La pertinenza degli indicatori di realizzazione

⁶⁶ Espresso nel Rapporto di Valutazione ex ante del luglio 2014.

Tabella 2.1 – Gli indicatori di realizzazione

Priorità di investimento	Indicatore del POR FESR	Indicatore comuni da Regolamento	Modifica rispetto alla versione del PO di luglio	Pertinenza
I.1.b. Promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore	Numero di imprese che ricevono un sostegno	✓		
	Numero di imprese beneficiarie di un sostegno per introdurre prodotti che costituiscono una novità per l'impresa	✓	✓	
	Numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca	✓	✓	
II. 2.a. Estendere la diffusione della banda ultra larga e il lancio delle reti ad alta velocità e sostegno all'adozione di reti e tecnologie emergenti in materia di economia digitale	Numero di unità (imprese) addizionali con accesso alla banda ultra larga di almeno 100 Mbps		✓	
III.3.a. Promuovere l'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatori di imprese	Numero di imprese che ricevono un sostegno	✓		
	Numero di nuove imprese che ricevono un sostegno	✓	✓	
	Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno)	✓	✓	
III.3.b. Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione	Numero di imprese che ricevono un sostegno	✓		
	Numero di imprese che ricevono un sostegno non finanziario	✓		
	Numero di imprese che ricevono sovvenzioni	✓	✓	
	Numero di imprese sostenute per introdurre nuovi prodotti che costituiscono una novità per il mercato	✓	✓	
	Investimenti privati combinati al sostegno pubblico alle imprese (sovvenzioni)	✓	✓	
III.3.c. e IV.3.c. Sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi	Numero di imprese che ricevono un sostegno	✓		
III.3.d. Sostenere la capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali e internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione	Numero di imprese che ricevono un sostegno diverso dalle sovvenzioni	✓		
	Numero di imprese che ricevono un sostegno	✓		
	Numero di imprese che ricevono un sostegno finanziario	✓		
IV.4.c. Sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pub-	Superficie oggetto dell'intervento		✓	
	Diminuzione annuale stimata dei gas ad effetto serra	✓		

Priorità di investimento	Indicatore del POR FESR	Indicatore comuni da Regolamento	Modifica rispetto alla versione del PO di luglio	Pertinenza
blici, e nel settore dell'edilizia abitativa	Diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici	✓		
	Punti illuminanti/luce		✓	
IV.4.e. Promuovere strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione	Punti di ricarica di veicoli elettrici			
	Estensione in lunghezza		✓	
	Posti bici realizzati/riqualificati		✓	
	Velostazioni e parcheggi per biciclette realizzati/riqualificati		✓	
VI.9.b. Sostenere la rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite delle aree urbane e rurali	Unità di beni acquistati		✓	
	Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati in aree urbane	✓		
VI.6.c. Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale	Abitazioni ripristinate in aree urbane	✓	✓	
	Superficie oggetto di intervento		✓	
	Servizi progettati e realizzati		✓	

Tabella 2.2 – Gli indicatori di risultato

Risultato Atteso	Indicatore del POR FESR	AdP	Modifica rispetto alla versione del PO di luglio	Fonte	Pertinenza	Chiarezza
I.1.b.1. Incremento dell'attività di innovazione delle imprese	Imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con soggetti esterni	✓	✓	ISTAT		
I.1.b.2. Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale	Incidenza della spesa totale per R&S sul PIL ⁶⁷	✓		ISTAT		
	Incidenza della spesa totale per R&S sul PIL	✓	✓	ISTAT		
	Incidenza della spesa per R&S del settore privato sul PIL	✓	✓	ISTAT		
I.1.b.3. Promozione di nuovi mercati per l'innovazione	Domande italiane di brevetto europeo pubblicate da EPO	✓	✓	Osservatorio Brevetti Unioncamere		
II. 2.a.1. Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda ultra larga	Copertura con banda ultra larga a 100 Mbps	✓	✓	MISE		
III.3.a.1. Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese	Tasso di sopravvivenza delle imprese finanziate nei 5 anni successivi			ISTAT		
	Addetti alle nuove imprese	✓	✓	ISTAT		
III.3.b.1. Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi	Grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero	✓		ISTAT		
III.3.b.2. Consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali	Arrivi di clienti italiani e stranieri nel complesso degli esercizi ricettivi (mln di persone)			ISTAT		
	Investimenti privati sul PIL	✓	✓	ISTAT		
III.3.c.1. Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo	Tasso d'innovazione del sistema produttivo	✓		ISTAT		
III.3.d.1. Miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura	Investimenti di capitale di rischio in early stage in % su PIL	✓		ISTAT		
	Impieghi bancari delle imprese non finanziarie sul PIL	✓	✓	Banca d'Italia		
IV.4.c.1. e IV.4.c.1. Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili	Consumi finali di energia per unità di lavoro	✓	✓	Ena-GSE, ISTAT		
	Fabbisogno di energia primaria per la climatizzazione (Eph e Epc) - utilizzo di procedura certificazione energetica (APE)		✓	SIR, elaborazione su dati CENED		

⁶⁷ In realtà, il POR identifica al posto dell'indicatore "Incidenza della spesa totale per R&S sul PIL", la sua definizione "Spesa totale per R&S in percentuale sul PIL".

Risultato Atteso	Indicatore del POR FESR	AdP	Modifica rispetto alla versione del PO di luglio	Fonte	Pertinenza	Chiarezza
	Edifici pubblici in classe energetica E, F, G		✓	SIR, elaborazione su dati CENED		
	Consumi di energia elettrica per illuminazione pubblica misurati in GWh per superficie dei centri abitati misurata in	✓		Terna-Istat		
	Emissioni di CO2 annuali delle infrastrutture di illuminazione pubblica calcolate sulla base del consumo di energia elettrica per illuminazione pubblica		✓	Terna-Istat		
IV.4.e.1. Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane	Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto da parte di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici per genere	✓	✓	ISTAT		
	Emissioni di CO2 nel settore del trasporto su strada		✓	SIRENA		
	Emissioni di PM10 dal settore dei trasporti		✓	Inemar- elaborazioni PRIA		
V.3.c.7. Sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi	Addetti alle imprese e alle istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale ⁶⁸	✓	✓	ISTAT		
V.9.b.1 Sostenere la rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite delle aree urbane e rurali	Famiglie in condizioni di disagio abitativo	✓	✓	ISTAT		
VI.c.6.1. Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale	Indice di domanda culturale del patrimonio statale ⁶⁹	✓		Istat-MiBAC		

⁶⁸ In realtà, il POR identifica al posto dell'indicatore "Addetti alle imprese e alle istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale", la sua definizione "Numero di addetti delle UL delle imprese che svolgono attività a contenuto sociale più numero di addetti e lavoratori esterni delle UL delle istituzioni non profit sulla popolazione residente".

⁶⁹ In realtà, il POR identifica al posto dell'indicatore "Indice di domanda culturale del patrimonio statale", la sua definizione "Numero di visitatori negli istituti statali e non statali per istituto".

3 LA REALISTICITÀ DEI TARGET AL 2023 DEGLI INDICATORI DEL POR [ART. 55 (G)]

L'articolo 55 del Regolamento generale precisa che la valutazione ex ante debba verificare se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dei Fondi del QSC.

Una volta appurato che gli indicatori previsti dal POR sono chiari e pertinenti rispetto alle azioni di riferimento (cfr. Capitolo 2. La pertinenza e la chiarezza degli indicatori del POR FESR), in questa sede il Valutatore è chiamato a verificare se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici.

Con riferimento agli indicatori di realizzazione **il Valutatore accerta che i target si basano su operazioni analoghe sostenute dai FFSS o da altri programmi nazionali o regionali oppure sul calcolo di costi unitari di interventi analoghi**. In mancanza di un termine di paragone – nel caso, ad esempio, di un nuovo intervento – il Valutatore analizzerà la qualità della stima dell'Autorità di programmazione.

Per quanto riguarda l'indicatore di risultato, si analizzerà se la dotazione finanziaria dell'Asse e lo stanziamento indicativo previsto per perseguire il risultato collegato all'indicatore di riferimento e soprattutto si esaminerà la loro plausibilità a partire dalle *baseline*, dalle esperienze passate e le relative tendenze economiche.

Prima di presentare l'analisi dettagliata della quantificazione degli obiettivi del POR, si ritiene opportuno segnalare che il Valutatore è stato coinvolto nei principali incontri organizzati dall'Autorità di programmazione con le Direzioni generali coinvolte nella programmazione degli Assi prioritari per il POR (luglio), ha potuto disporre della metodologia che è stata utilizzata dal programmatore per l'identificazione dei target finali di realizzazione, nonché dei target intermedi (ai fini della costruzione del quadro di riserva dell'efficacia).

Nel corso di tali incontri ha verificato come **le stime realizzate siano effettivamente basate su operazioni analoghe sostenute dai FFSS o da altri programmi nazionali o regionali oppure sul calcolo di costi unitari di interventi analoghi**, come si ha cura di rappresentare nella Tabella 3.1.

Per quanto riguarda il processo di definizione del valore previsionale degli indicatori di risultato al 2023, come anticipato la quantificazione dei target è stata effettuata dall'Autorità di programmazione con le Direzioni generali coinvolte nella programmazione degli Assi prioritari, supportate metodologicamente dall'Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione di Regione Lombardia (Eupolis) che, in un'ottica di collaborazione con il programmatore, il supporto di carattere metodologico.

L'imponente lavoro di revisione degli indicatori di risultato del POR che è stato svolto nel corso della fase di negoziazione del PO con la Commissione per conformare maggiormente il sistema di indicatori di risultato a quelli dell'AdP e per far sì che il valore previsionale degli indicatori di risultato "statistici" al 2023 rispecchiasse l'evoluzione complessiva dell'indicatore e non solo il contributo del POR FESR (così come suggerito dal Valutatore nel Rapporto di valutazione *ex ante* di luglio 2014) non ha sempre consentito al Valutatore di disporre di informazioni sufficienti per esprimere un giudizio circostanziato sul metodo di calcolo del target finale.

3.1 La valutazione del target degli indicatori di realizzazione

Per la priorità I.1.b. Incremento dell'attività di innovazione delle imprese la stima del target degli indicatori:

- “Numero di imprese che ricevono un sostegno” e “Numero di imprese beneficiarie di un sostegno per introdurre prodotti che costituiscono una novità per l'impresa” è stata effettuata a partire da esperienze analoghe realizzate da Regione Lombardia sia nella precedente programmazione comunitaria (ad esempio, i finanziamenti concessi per il FRIM FESR) o regionale (ad esempio il Fondo per l'innovazione e l'imprenditorialità del settore dei servizi);
- “Numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca” è stata fatta a partire da esperienze analoghe realizzate da Regione Lombardia sia nella precedente programmazione comunitaria o regionale quali, ad esempio, il bando MIUR, il bando aggregazioni con la Fondazione Cariplo,

I target degli indicatori di realizzazione dell'Asse I

Per la priorità II.2.a. Estendere la diffusione della banda ultra larga e il lancio delle reti ad alta velocità e sostegno all'adozione di reti e tecnologie emergenti in materia di economia digitale la stima del target dell'indicatore “Numero di unità aggiuntive con accesso alla banda ultra larga di almeno 100 Mbps” è stata fatta a partire dalle informazioni dell'Osservatorio Ultra Broadband di per l'analisi dello sviluppo della banda larga e ultra larga sul mercato italiano, con particolare attenzione alle aree industriali e al target delle imprese.

I target degli indicatori di realizzazione dell'Asse II

Anche le stime dei target degli indicatori di realizzazione dell'Asse III sono state effettuate avendo come principale riferimento le esperienze comunitarie e regionali, in particolare:

- il Programma integrato d'interventi a sostegno della creazione d'impresa (*start up e re-start*) per la priorità III.3.a;
- il bando Sostegno alle reti di imprese dell'Asse 1 del POR FESR 2007-2013, il bando ERGON per le reti di impresa di Regione Lombardia e il progetto “*Invest in Lombardy*” per la priorità III.3.b;
- il FRIM regionale per la priorità III.3.c;
- *Made in Lombardy* e JEREMIE FESR per la priorità III.3.d.

I target degli indicatori di realizzazione dell'Asse III

Con particolare riferimento agli indicatori di realizzazione “Numero di imprese che ricevono un sostegno” e “Numero di imprese che ricevono un sostegno diverso dalle sovvenzioni” si segnala che a fronte della crisi economico-finanziaria internazionale la stima delle imprese che beneficiare degli interventi di potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito in sinergia tra sistema nazionale e sistemi regionali di garanzia, favorendo forme di razionalizzazione che valorizzino anche il ruolo dei confidi più efficienti ed efficaci (III.3.d.1.1) potrebbe essere particolarmente ottimistica. L'Autorità di programmazione, infatti, ipotizza di realizzare un effetto leva di 12 che, in base all'esperienza pregressa del POR FESR 2007-2013, sembra essere troppo ambiziosa per le attuali condizioni economiche e finanziarie.

Analogamente a quanto fatto per gli altri Assi anche le stime dei target degli indicatori di realizzazione dell'Asse IV sono state effettuate avendo come principale riferimento le esperienze comunitarie e regionali, in particolare:

- il bando per il miglioramento degli impianti di illuminazione pubblica dell'Asse 2 del POR FESR 2007-2013 e le analisi sui fabbisogni energetici realizzati da Regione Lombardia per la priorità IV.4.c.;
- gli studi propedeutici alla preparazione del Programma Energetico Ambientale Regionale .

I target degli indicatori di realizzazione dell'Asse IV

Anche le stime dei target degli indicatori di realizzazione dell'Asse V sono state eseguite avendo come principale riferimento le esperienze comunitarie e regionali, in particolare:

- l'Osservatorio sulle persone con disabilità e lavoro di Eupolis per la priorità V.3.c.;
- l'anagrafe del patrimonio ALER per la priorità V.9.b.

I target degli indicatori di realizzazione dell'Asse V

Infine, la stima del target dell'indicatore di realizzazione dell'Asse VI è stata svolta avendo come principale riferimento le esperienze comunitarie e regionali pregresse.

I target degli indicatori di realizzazione dell'Asse VI

3.2 La valutazione del target degli indicatori di risultato

La valutazione del target degli indicatori di risultato si prefigge di fornire un'indicazione sulla realistica dei target finali individuati, sulla base delle informazioni contenute nel POR (novembre).

Nell'ambito della versione del POR FESR approvato dalla Giunta regionale lombarda l'11 luglio 2014 nonostante le indicazioni fornite dal DPS sulla costruzione dei target degli indicatori di risultato dell'AdP suggerissero di definire un valore previsionale degli indicatori di risultato "statistici" al 2023 che rispecchiasse l'evoluzione complessiva dell'indicatore statistico, nell'incertezza determinata dal fatto che non vi fossero indicazioni puntuali relative ad una metodologia di calcolo del target finale degli indicatori di risultato al 2023 condivisa a livello nazionale, Regione Lombardia aveva ritenuto opportuno concentrare l'attenzione sulla quantificazione del contributo atteso del programma sugli indicatori di risultato.

Nel corso della fase di negoziazione del PO con la Commissione per superare l'impasse determinata una metodologia di calcolo del target finale al 2023 condivisa a livello nazionale, Regione Lombardia ha ritenuto opportuno procedere autonomamente con il supporto metodologico dell'Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione di Regione Lombardia (Eupolis) per elaborare un valore previsionale di ciascun indicatore di risultato sulla base delle serie storiche disponibili, ai fini di estrapolare il *trend* e realizzare la proiezione dei dati al 2023.

Nell'ambito di un processo partecipato con tutte le Direzioni Generali coinvolte nella programmazione comunitaria 2014-2020 e con il supporto dell'Istituto

superiore per la ricerca, la statistica e la formazione di Regione Lombardia (Eupolis), a partire da:

- la *baseline* dell'indicatore;
- la quantificazione relativa all'indicatore di output corrispondente all'obiettivo specifico;
- l'utilizzo di modelli "settoriali";

è stata opportunamente quantificata la direzione in cui il programma si mobilita (in parte già espressa dall'obiettivo specifico) e l'intensità dello sforzo messo in campo per conseguire il target.

Come anticipato, l'imponente lavoro di revisione degli indicatori di risultato del POR che è stato svolto nel corso della fase di negoziazione del POR con la Commissione per conformare maggiormente il sistema di indicatori di risultato a quelli dell'AdP e per far sì che il valore previsionale degli indicatori di risultato "statistici" al 2023 rispecchiasse l'evoluzione complessiva dell'indicatore e non solo il contributo del POR FESR non ha sempre consentito al Valutatore di disporre di informazioni sufficienti per esprimere un giudizio circostanziato sul metodo di calcolo del target finale.

In questa sede si ritiene di interesse richiamare le principali riflessioni fatte dal Valutatore *ex ante* in relazione alla quantificazione degli indicatori di risultato al 2023:

- i dati sulla **spesa regionale per la R&S** presentati nell'ambito della *Smart Specialisation Strategy* di Regione Lombardia hanno evidenziato la sostanziale stagnazione della percentuale di spesa in R&S sul PIL nel periodo 2003-2010 (dato peraltro in linea con l'andamento nazionale), il peso prevalente della componente privata rispetto a quella pubblica (0,92% contro 0,42% nel 2010, sensibilmente più marcato rispetto alla media nazionale) oltre alla distanza rispetto alla media UE e a regioni comparabili quali quelle "motori d'Europa". Al riguardo, la quantificazione effettuata in relazione all'obiettivo specifico dell'Asse I, Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale (I.1.b.2), presenta alcuni elementi di riflessione:
 - il target fissato dal Programma Nazionale di Riforma (2014) per l'indicatore "Incidenza della spesa totale per R&S sul PIL" è pari al 1,53%. In tale contesto, il raggiungimento dell'1,7% che potrebbe apparentemente sembrare una stima eccessivamente ottimistica per Regione Lombardia, è influenzato dalla strategia Innova Lombardia, il Piano di azione per la Ricerca e Innovazione in base al quale Regione Lombardia si impegna da oggi al 2020 ad attivare direttamente sul territorio 1 miliardo di euro di investimenti a favore della Ricerca e dell'Innovazione;
 - per quanto riguarda gli indicatori "Incidenza della spesa pubblica per R&S sul PIL" e "Incidenza della spesa per R&S del settore privato sul PIL" la *baseline* e il target del POR sembrano presentare una sempre crescente importanza della componente privata rispetto a quella pubblica (1,03% contro 0,3% nel 2011 e 1,32% contro 0,38% nel 2020);
- l'Agenda Digitale europea prescrive che **entro il 2020 il 50% della popolazione a livello nazionale debba essere coperta con la banda ultra larga a 100Mbps**. L'indicatore individuato dall'Amministrazione regionale considera gli addetti alle imprese come popolazione e stima, grazie all'azione del

POR FESR e il reperimento di ulteriori risorse nazionali e con uso di strumenti di leva finanziaria, un incremento di 462.000 addetti che consentirebbe di raggiungere una copertura finale del 25,66%. Il target inizialmente stimato nel POR, maggiormente prudente, è stato rivisto *in fieri* nell'intento di definire una sfida maggiormente audace.

Tabella 3.1 – Il target degli indicatori di realizzazione

Priorità di investimento	Indicatore del POR FESR	Unità di misura	Target
I.1.b. Promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore	Numero di imprese che ricevono un sostegno	Numero	1.510
	Numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca	Numero	256
	Numero di imprese beneficiarie di un sostegno per introdurre prodotti che costituiscono una novità per l'impresa	Numero	400
II. 2.a. Estendere la diffusione della banda ultra larga e il lancio delle reti ad alta velocità e sostegno all'adozione di reti e tecnologie emergenti in materia di economia digitale	Numero di unità (imprese) addizionali con accesso alla banda ultra larga di almeno 100 Mbps	Numero	10.500
III.3.a. Promuovere l'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatori di imprese	Numero di imprese che ricevono un sostegno	Numero	260
	Numero di nuove imprese che ricevono un sostegno	Numero	260
	Crescita dell'occupazione nelle imprese che ricevono un sostegno (equivalenti a tempo pieno)	Numero	520
III.3.b. Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione	Numero di imprese che ricevono un sostegno	Numero	4.320
	Numero di imprese che ricevono sovvenzioni	Numero	900
	Numero di imprese sostenute per introdurre nuovi prodotti che costituiscono una novità per il mercato	Numero	610
	Numero di imprese che ricevono un sostegno non finanziario	Numero	1.200
	Investimenti privati combinati al sostegno pubblico alle imprese (sovvenzioni)	Numero	9.929.000
III.3.c. Sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi	Numero di imprese che ricevono un sostegno	Numero	450
III.3.d. Sostenere la capacità delle PMI di crescere sui mercati regionali, nazionali e internazionali e di prendere parte ai processi di innovazione	Numero di imprese che ricevono un sostegno	Numero	607
	Numero di imprese che ricevono un sostegno finanziario diverso dalle sovvenzioni	Numero	607
	Numero di imprese che ricevono un sostegno non finanziario	Numero	87
	Investimenti privati combinati al sostegno pubblico alle imprese (sovvenzioni)	Numero	9.800.000
	Investimenti privati combinati al sostegno pubblico alle imprese (non sovvenzioni)	Numero	20.000.000
IV.4.c. Sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture	Superficie oggetto dell'intervento	mq	810.810
	Diminuzione annuale stimata di gei gas ad effetto serra	t CO2/a	21.000

Priorità di investimento	Indicatore del POR FESR	Unità di misura	Target
pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa	Diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici	Gh/a	90
	Punti illuminanti/luce	Numero	37.350
IV.4.e. Promuovere strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione	Superficie oggetto dell'intervento	mq	810.810
	Diminuzione annuale stimata di gei gas ad effetto serra	t CO2/a	21.000
	Diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici	Gh/a	90
	Punti illuminanti/luce	Numero	37.350
	Punti di ricarica di veicoli elettrici	Numero	500
	Estensione in lunghezza	Km	120
	Posti bici realizzati/riqualificati	Numero	1.200
	Velostazioni e parcheggi per biciclette realizzati/riqualificati	Numero	18
	Unità di beni acquistati	Numero	2
	V.3.c. Sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi	Numero di imprese che ricevono un sostegno (C.I. 1)	Numero
V.4.c. Sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa	Superficie oggetto dell'intervento	mq	63.000
	Diminuzione annuale stimata di gei gas ad effetto serra	t CO2/a	2.100
	Diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici	Gh/a	7
	Punti illuminanti/luce	Numero	1.245
V.9.b. Sostenere la rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite delle aree urbane e rurali	Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati in aree urbane	mq	38.000
	Abitazioni ripristinate in aree urbane (alloggi)	Numero	580
VI.6.c. Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale	Superficie oggetto di intervento	Numero	11.200
	Progettazione e realizzazione di servizi	Numero	74

Tabella 3.2 – Il target degli indicatori di risultato

O.S.	Indicatore del POR FESR	Unità di misura	Baseline	Anno di riferimento	Target al 2023	Fonte
I.1.b.1	Imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con soggetti esterni	%	28,93	2012	35,00	Istat
I.1.b.2	Incidenza della spesa totale per R&S sul PIL	%	1,33	2011	1,70	ISTAT
I.1.b.2	Incidenza della spesa pubblica per R&S sul PIL	%	0,30	2011	0,38	ISTAT
I.1.b.2	Incidenza della spesa per R&S del settore privato sul PIL	%	1,03	2011	1,32	ISTAT
I.1.b.3	Domande italiane di brevetto europeo pubblicate da EPO	Numero	1.326	2011	1.525	Osservatorio Brevetti Unioncamere
II. 2.a.1.	Copertura con banda ultra larga a 100 Mbps	%	13,32	2013	25,66	MISE
III.3.c.1	Tasso d'innovazione del sistema produttivo	%	36,30	2010	41,30	ISTAT
III.3.b.1	Grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero	%	44,47	2012	45,00	ISTAT
III.3.b.2	Investimenti privati sul PIL	%	16,34	2011	18,00	ISTAT
III.3.b.2	Arrivi di clienti italiani e stranieri nel complesso degli esercizi ricettivi	Milioni di persone	13,60	2012	15,10	ISTAT
III.3.a.1	Tasso di sopravvivenza delle imprese nei 5 anni successivi	%	49,10	2011	55,00	ISTAT
III.3.a.1	Addetti alle nuove imprese	%	n.d.	n.d.	n.d.	ISTAT
III.3.d.1	Impegni bancari delle imprese non finanziarie sul PIL	%	79,34	2012	80,97	Banca d'Italia
III.3.d.1	Investimenti di capitale di rischio in early stage in % su PIL	%	0,01	2012	0,02	ISTAT
IV.4.c.1 e V.4.c.1	Consumi finali di energia per unità di lavoro	Numero	n.d.	n.d.	n.d.	Ena-GSE, ISTAT
IV.4.c.1 e V.4.c.1	Fabbisogno di energia primaria per la climatizzazione (Eph e Epc) - utilizzo di procedura certificazione energetica (APE)	GWh/a	9.480	2014	7.580	SIR, elaborazione su dati CENED
IV.4.c.1 e V.4.c.1	Edifici pubblici in classe energetica E, F, G	Numero	13.700	2014	6.500	SIR, elaborazione su dati CENED
IV.4.c.1 e V.4.c.1	Consumi di energia elettrica per illuminazione pubblica misurati in GWh per superficie dei centri abitati misurata in km2	GWh/km2	31,20	2012	21,40	Terna-ISTAT
IV.4.c.1 e V.4.c.1	Emissioni di CO2 annuali delle infrastrutture di illuminazione pubblica calcolate sulla base del consumo di energia elettrica per illuminazione pubblica	KtCO2eq	400	2014	282	Terna-ISTAT
IV.4.e.1	Emissioni di CO2 nel settore del trasporto su strada	kt/anno	17.880	2012	15.880	SIRENA 20 Lombardia
IV.4.e.1	Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto da parte di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici per genere	%	22,20	2012	25,00	ISTAT
IV.4.e.1	Emissioni di PM10 dal settore dei trasporti	tonnellate/anno	6.034	2010	5.359	Inemar, elaborazioni PRIA
V.3.c.1	Addetti alle imprese e alle istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale	Numero (per mille abitanti)	23	2011	28	ISTAT
V.9.b.1	Persone in condizione di disagio abitativo	Numero	6,63	2013	6,25	ISTAT, Indagine EUSILC
VI.6.c.1	Indice di domanda culturale del patrimonio statale	Numero (in migliaia)	23,70	2011	28,20	ISTAT-MiBAC

4 LA REALISTICITÀ DEI TARGET DI METÀ PERIODO PER IL QUADRO DI RIFERIMENTO DELLA RISERVA DI EFFICACIA [ART 55 (K)]

L'articolo 55 (k) del Regolamento (UE) 1303/2013 richiede che la valutazione ex ante esamini la realisticità dei target di metà periodo per il quadro di riferimento della riserva di efficacia. Per rispondere a tale richiesta, la valutazione ex ante si prefigge di verificare:

- se gli indicatori selezionati sono rappresentativi, ossia idonei a fornire informazioni in relazione alla priorità di investimento;
- se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici.

Come anticipato {cfr. Capitolo 3. La realisticità dei target al 2023 degli indicatori del POR [Art. 55 (G)]}, **il Valutatore ha accertato che la quantificazione dei target degli indicatori di realizzazione al 2023 effettuata dall'Amministrazione regionale si è basata su operazioni analoghe sostenute dai FFSS o da altri programmi nazionali o regionali oppure sul calcolo di costi unitari di interventi analoghi.**

Con particolare riferimento alla definizione dei target di metà periodo al 2018 ai fini della costruzione del quadro di riferimento di efficacia dell'attuazione, l'analisi ha confermato che:

- gli indicatori individuati garantiscono una copertura finanziaria superiore al 50% della dotazione finanziaria dell'Asse;
- il POR ha puntualmente identificato le azioni che incidono sull'indicatore di realizzazione selezionato;
- il target è stato stimato non solo riferendosi all'avanzamento di azioni simili nella passata programmazione, ma anche considerando:
 - il numero di bandi che si ritiene di poter avviare entro il 31/12/2018 e dotazione finanziaria degli stessi;
 - la durata media delle operazioni finanziate;
 - i tassi di revoca e di rinuncia in base all'esperienza del POR FESR 2007-2013.

5 L'IDONEITÀ DELLE PROCEDURE PER LA SORVEGLIANZA DEL PROGRAMMA E PER LA RACCOLTA DEI DATI NECESSARI PER L'EFFETTUAZIONE DELLE VALUTAZIONI (J)

In linea con il nuovo modello di *governance*, Regione Lombardia ha avviato nel 2014 un processo di **definizione e sviluppo del nuovo Sistema Informativo Integrato (SII) SIAGE a supporto della gestione e monitoraggio della Programmazione 2014-2020**.

Attraverso l'analisi dei documenti di lavoro disponibili, è stato possibile individuare i tre obiettivi chiave del modello di piattaforma in corso di progettazione, attraverso cui si intende rafforzare la gestione elettronica delle informazioni e dei processi di accesso ai fondi SEI:

- **nuove modalità di comunicazione** con i cittadini e/o le imprese;
- **efficientamento e tempestività** nella pubblicazione e gestione dei procedimenti di erogazione;
- **potenziamento degli strumenti di monitoraggio**.

Il nuovo sistema SIAGE sarà basato su un ambiente *user-friendly* di comunicazione e accesso ai servizi di erogazione da parte di cittadini e imprese che si caratterizzerà per:

- l'accesso ad un **unico ambiente di portale** in cui sono presenti i contenuti informativi e i servizi di accesso ai finanziamenti;
- il **miglioramento della navigazione e dell'usabilità** del sistema;
- l'offerta di **informazioni e servizi fortemente personalizzati** e rispondenti alle esigenze dell'utente.

Per quanto riguarda i procedimenti di erogazione assicurati da SIAGE, verrà rafforzato il collegamento dei procedimenti con la programmazione attraverso una **progettazione collaborativa dei template** allo scopo di consentire la configurazione di campi e controlli specifici rispondenti alle caratteristiche della tipologia di intervento finanziato, superando i limiti connessi ai moduli standard presenti in GEFO. La personalizzazione dei *template* consentirà ad esempio l'aggiunta o l'eliminazione di step, l'aggiunta di elementi sulle interfacce utente, la configurazione di controlli specifici. È inoltre prevista una fase di test che precede la pubblicazione del procedimento.

Con riferimento al monitoraggio, SIAGE supporterà: la gestione e il monitoraggio delle risorse economiche lungo l'intero ciclo di vita della programmazione; l'individuazione e il collegamento, già nella fase di programmazione degli indicatori di avanzamento finanziario fisico e procedurale; il monitoraggio territoriale delle risorse.

La valutazione della qualità e funzionalità del Sistema Informativo Integrato (SII) GEFO della Programmazione Comunitaria 2007-2013 condotta nell'ambito del POR FESR, pur esprimendo un giudizio di conformità del sistema ai requisiti regolamentari, ha evidenziato alcune criticità in relazione alla capacità della piattaforma di supportare in modo efficace le attività di gestione, controllo e monitoraggio, e di rispondere alle esigenze dei beneficiari connesse alla fase di presentazione, attuazione e chiusura degli interventi finanziati. In particolare ven-

gono segnalati di seguito alcuni aspetti da tenere in considerazione in fase di sviluppo di SIAGE:

- lo sfasamento temporale tra il livello di implementazione del sistema informativo e lo stato di avanzamento del POR, che ha determinato la non contestuale piena operatività del sistema alla data di pubblicazione dei bandi;
- la scarsa flessibilità del sistema rispetto alle specificità degli interventi finanziati determinata dalla funzione unitaria del sistema, a fronte della eterogeneità e complessità delle iniziative realizzate nell'ambito della programmazione regionale e comunitaria;
- la carenza nel flusso e nella qualità dei dati e delle informazioni aggregate relative al Programma fruibili da parte dei responsabili di Asse, dell'AdG, e del Valutatore indipendente, derivante dalla destinazione del SII GEFO a svolgere funzionalità di gestione e archivio documentale delle operazioni finanziate e non anche di monitoraggio, quest'ultima funzione assolta dal Data Warehouse Business Object.

Sulla base delle informazioni attualmente disponibili, gli ambiti di miglioramento segnalati sembrano poter trovare riscontro negli obiettivi del nuovo progetto di SII SIAGE. Tuttavia, **alla luce dell'attuale stato di avanzamento della nuova piattaforma, è necessario che l'Amministrazione adotti tutti i provvedimenti necessari ad evitare che si riproduca una situazione di non piena operatività del sistema nella fase di avvio dei Programmi Operativi.**

Si sottolinea infine la necessità che il sistema di monitoraggio preveda una rilevazione tempestiva dei dati in modo da supportare le funzioni decisionali (le quali, viceversa, rischierebbero di gran parte della propria efficacia), la produzione di rapporti (ad esempio, il Rapporto Annuale di Esecuzione) e il processo valutativo, e garantisca l'affidabilità delle informazioni, e consenta di disporre di una base dati completa ed esaustiva.



LESSON LEARNED

**PARTE QUARTA:
LE LEZIONI APPRESE
DAL POR FESR 2007-2013**

Il Programma Operativo Regionale (POR) “Competitività e Occupazione Regionale” (CRO) finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) (d’ora in avanti POR FESR) si è prefissato come obiettivo generale del programma “Il rafforzamento della competitività e dinamicità dell’economia regionale, perseguendo una maggiore coesione sociale, economica e territoriale”.

La strategia di intervento del POR FESR si è articolata in quattro Assi prioritari:

- **Asse 1. Innovazione ed economia della conoscenza** volto a promuovere la ricerca e l’innovazione per la competitività delle imprese lombarde attraverso la valorizzazione del sistema lombardo della conoscenza e rafforzare la capacità di *governance* per migliorare il sistema lombardo della conoscenza;
- **Asse 2. Energia** finalizzato ad incrementare l’autonomia e la sostenibilità energetica;
- **Asse 3. Mobilità sostenibile** dedicato a sviluppare la mobilità sostenibile di persone, merci e informazioni;
- **Asse 4. Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale** mirato a tutelare e promuovere il patrimonio naturale e culturale a sostegno dello sviluppo socio-economico in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile.

e la sua implementazione è stata condizionata nel corso del tempo da tre fattori chiave:

1) **gli attori**;

2) **il contesto**;

3) **il sistema di regole, le procedure e i supporti tecnici**. Con particolare riferimento a quest’ultimo aspetto, si ricorda come Regione Lombardia abbia scelto di ricorrere all’utilizzo di **strumenti finanziari** innovativi, in aggiunta ai tradizionali contributi a fondo perduto, per l’attuazione dell’Asse 1 del POR FESR.

Nel presentare le lezioni apprese dal precedente periodo di programmazione che possano essere utili alla programmazione del POR FESR 2014-2020 si ritiene di interesse concentrare l’attenzione su:

- gli obiettivi tematici previsti dal POR FESR:
 - Ricerca e innovazione tecnologica;
 - Efficienza energetica;
 - Mobilità sostenibile;
 - Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale;
- gli strumenti di ingegneria finanziaria;
- la sorveglianza e gestione del Programma.

1 RAFFORZARE LA RICERCA, LO SVILUPPO TECNOLOGICO E L'INNOVAZIONE

I temi legati alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e all'innovazione (RSI) costituiscono una priorità strategica del POR FESR 2007-2013, come dimostra il fatto che la metà delle risorse del Programma sono dedicate a tale obiettivo tematico. In particolare, quasi un quarto della dotazione del POR è riservata al sostegno agli investimenti in ricerca, sviluppo innovativo e tecnologico a supporto della competitività delle imprese lombarde (1.1.1.1. Sostegno alla ricerca e all'innovazione di altro profilo nei settori di punta delle PMI; all'innovazione di sistema ed organizzativa di interesse sovraziendale) e un altro quarto al sostegno alla crescita collaborativa e innovativa e all'accesso al credito delle imprese attraverso contributi a fondo perduto (1.1.2.1.C Progetto TREND, 1.1.2.1.D Riconversione digitale del processo di trasmissione televisiva, 1.1.2.1.E Piani di rilancio aziendale e 1.1.2.1.F Sostegno alle reti di imprese) e strumenti di ingegneria finanziaria [1.1.2.1.A Fondo di rotazione per l'imprenditorialità (FRIM FESR), 1.1.2.1.B Fondo di garanzia *Made in Lombardy* e 1.1.2.2. JEREMIE FESR]⁷⁰.

Il tessuto produttivo e il mondo della ricerca mostrano una consistente domanda rispetto ai contributi a fondo perduto per la ricerca e l'innovazione.

Un primo elemento degno di nota è la **consistente domanda espressa sia da parte sia del tessuto produttivo sia del mondo della ricerca rispetto ai contributi a fondo perduto per la ricerca e l'innovazione**. Le domande di finanziamento presentate sono state complessivamente 635 e, poiché molti dei progetti sono presentati da aggregazioni di soggetti, le richieste di contributo fanno riferimento a ben 1.288 operatori, di cui 1.241 sono imprese private e 47 organismi di ricerca. In particolare, gli incentivi concessi hanno supportato, nella stragrande maggioranza dei casi, investimenti importanti dal punto di vista economico: il valore dei progetti supera, nel 76% dei casi, i 100mila euro, oltrepassa, nel 28% dei casi, il milione di euro.

L'attuazione della linea di intervento 1.1.1.1. Sostegno alla ricerca e all'innovazione di altro profilo nei settori di punta delle PMI; all'innovazione di sistema ed organizzativa di interesse sovraziendale contribuisce al miglioramento delle relazioni con altri soggetti.

Gli investimenti in ricerca ed innovazione finanziati dall'Asse vanno nella direzione di un rafforzamento delle reti, elemento cruciale di competitività: dei progetti finanziati a fondo perduto, il 39% è realizzato da un'aggregazione di soggetti. Se si escludono gli interventi di innovazione la percentuale sale all'80%. Questo risultato è l'esito di un intento di rafforzamento del networking chiaramente definito in fase di programmazione sul tema ricerca e perseguito con la gestione del Programma.

È interessante focalizzare l'attenzione sulle imprese beneficiarie dei bandi in cui il partenariato rappresentava una possibile opzione, ossia i bandi "Energia", "Cultura" e "Innovazione di processo e organizzativa". Tra le 136 aziende bene-

⁷⁰ Per quanto riguarda le azioni volte al sostegno alla crescita collaborativa e innovativa e all'accesso al credito delle imprese si rimanda al paragrafo dedicato all'Obiettivo Tematico 3 Promuovere la competitività delle PMI.

ficiarie, 90 hanno optato per la realizzazione di progetti in partnership e 46 “da sole”. L’analisi dei settori di attività sembra suggerire una maggiore propensione delle imprese dei servizi alla costituzione di partnership rispetto alle industrie, forse perché in media meno strutturate: fra le imprese del terziario la quota di quelle che hanno costituito partnership è pari al 74%, mentre nell’industria la percentuale scende al 60%. È opportuno segnalare che, trattandosi di valori assoluti contenuti (136 aziende in totale), le percentuali vanno considerati come valori di massima.

L’analisi della dimensione delle imprese conferma che la propensione a realizzare progetti in partenariato diminuisce al crescere del numero di addetti: il 78% delle imprese con meno di 9 dipendenti si orienta verso l’aggregazione con altri soggetti, contro il 42% delle imprese con almeno 50 addetti. Tra i beneficiari è presente solo un’impresa con più di 250 addetti, beneficiaria di un finanziamento sull’innovazione di processo e organizzativa.

Nell’ambito dell’indagine sulle imprese beneficiarie dei contributi a fondo perduto per ricerca e innovazione dei primi bandi del POR **l’85% delle imprese dichiara che grazie al progetto è venuta in contatto con nuovi soggetti o ha rafforzato le relazioni esistenti**. La percentuale sale al 91% nel caso degli investimenti in R&S. Si tratta di un dato molto positivo, considerato che il rafforzamento del sistema regionale dell’innovazione, con particolare riferimento alle PMI, passa anche attraverso la cooperazione tra soggetti che detengono risorse materiali e immateriali complementari. Delle 149 imprese che dichiarano un miglioramento delle relazioni con altri soggetti a seguito del progetto, **il 76% registra un rafforzamento dei rapporti con altre imprese, il 54% con università e centri di ricerca**. Prevedibilmente, il miglioramento dei rapporti imprese/centri di ricerca è legato principalmente agli interventi di ricerca e sviluppo, anche se non mancano imprese che hanno migliorato i rapporti con i centri di ricerca grazie alla realizzazione di interventi di innovazione in senso stretto.

Gli incentivi alle imprese hanno svolto una funzione anticiclica in settori strategici per l’economia lombarda, finanziando soggetti particolarmente vulnerabili rispetto alla crisi: le piccole imprese rappresentano, infatti, la principale categoria di beneficiari dell’Asse.

Gli incentivi sono stati assegnati principalmente ad aziende piccole, e dunque particolarmente esposte agli effetti negativi della crisi economica: in quasi tre quarti dei casi le aziende beneficiarie hanno, infatti, meno di 50 addetti. Il dato relativo alle imprese con meno di 10 addetti, pari a quasi un terzo delle imprese beneficiarie, sembra indicare un accesso limitato agli incentivi da parte di questa categoria di imprese, che rappresenta la stragrande maggioranza del tessuto produttivo lombardo⁷¹. La contenuta partecipazione delle imprese piccolissime può essere letta come una conferma delle difficoltà incontrate da queste aziende ad effettuare investimenti nelle aree della ricerca e dell’innovazione. Dalle rilevazioni ISTAT sulla ricerca e sviluppo nelle imprese emerge, infatti, come queste tipologie di spese si concentrino nelle imprese di più grandi dimensioni⁷².

⁷¹ Nel 2012 risultano pari al 93,6% del totale delle aziende attive in Lombardia (Fonte: Infocamere).

⁷² ISTAT, “Ricerca e Sviluppo In Italia Anni 2010 -2011”, 12 dicembre 2012, disponibile su <http://www.istat.it/it/archivio/77342>.

Un elemento che influenza il tasso di successo delle imprese è la loro dimensione. La quota di aziende finanziate su quelle che hanno richiesto un finanziamento tende a salire di pari passo con il numero di addetti: è pari al 28% per quelle più piccole, sale al 33-34% per quelle da 10 a 249 addetti e al 47% per quelle con oltre 250 o più dipendenti.

Il POR FESR 2007-2013 è riuscito a intercettare le imprese che operano nell'industria in comparti a contenuto tecnologico alto e medio-alto e nei servizi ad alta intensità di conoscenza.

Nell'industria, le imprese beneficiarie che operano in comparti con contenuto tecnologico alto e medio-alto costituiscono il 45% del totale delle imprese industriali beneficiarie mentre, complessivamente, le imprese lombarde attive in questi comparti rappresentano solo il 19% del totale delle imprese dell'industria.

Nell'ambito del terziario, emerge che le imprese beneficiarie sono nettamente concentrate nei servizi ad alta intensità di conoscenza, e, in particolare, nelle attività professionali, scientifiche e tecniche, e, a seguire, nel settore dell'informazione e comunicazione. Le imprese operanti nei servizi ad alta intensità di conoscenza rappresentano l'80% dei beneficiari del settore commercio e servizi, mentre costituiscono il 21% delle imprese attive nel terziario lombardo.

Gli investimenti in ricerca e sviluppo si concentrano nelle province di Milano e Brescia.

L'analisi della localizzazione delle imprese beneficiarie, effettuata considerando il comune in cui è situata la sede operativa delle aziende, evidenzia che la provincia di Milano e quella di Brescia concentrano circa la metà delle aziende destinatarie di contributi. Nel dettaglio, si osserva che quasi il 29% di esse è localizzato in provincia di Milano e un ulteriore 21% in provincia di Brescia. Le restanti imprese beneficiarie sono localizzate prevalentemente nelle aree del nord della regione, che sono quelle dove vi è una maggiore presenza di industrie e di imprese dei servizi avanzati.

Confrontando il peso di ciascuna provincia in termini di imprese beneficiarie con la quota di imprese attive su ciascun territorio emerge un ottimo take-up a Brescia, dove la quota di imprese beneficiarie (21%) supera di 8 punti percentuali la quota di imprese attive sul totale regionale. A questo proposito occorre tenere presente che le imprese del bresciano sono in gran parte beneficiarie del bando Trend, riservato al settore manifatturiero. Al contrario, a Milano il take up relativamente basso (la quota di imprese finanziate è inferiore di 6 punti percentuali alla quota di imprese attive) si spiega con un tessuto produttivo prevalentemente terziario.

La complessità della normativa nazionale e comunitaria in materia di rendicontazione dei costi e rallenta l'avanzamento dei progetti delle aziende. Per il periodo 2014-2020 appare necessario uno sforzo ulteriore in direzione della semplificazione e della riduzione della burocratizzazione dei processi di attuazione.

Sebbene l'Amministrazione regionale abbia allentato, ove possibile, i vincoli inizialmente previsti per la rendicontazione dei costi, ad esempio nel caso delle

spese di personale dei progetti, la documentazione da produrre per la rendicontazione potrebbe essere ulteriormente semplificata, ad esempio in relazione alle spese generali, nel rispetto dei vincoli posti dalla Commissione.

Oltre a ciò, il sistema informativo regionale potrebbe essere reso maggiormente fruibile da parte dei beneficiari, in particolare in fase di rendicontazione.

I due bandi emanati rispettivamente sulla base dell'Accordo di Programma con il MIUR e nell'ambito dell'Accordo con la Fondazione CARIPLLO costituiscono due esempi di utilizzo sinergico di fonti di finanziamento diverse. in materia di ricerca.

Laddove possibile, nell'ambito delle linee programmatiche del POR, sono state favorite ed incentivate modalità di implementazione di policy integrate e sinergiche sia con gli altri Programmi regionali sia con il coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati. Tale scelta è stata determinata al fine di aumentare gli effetti positivi sul territorio attraendo, in particolare, anche altre risorse finanziarie. A tal riguardo si possono ricordare le seguenti esperienze positive sviluppate nell'ambito del PO FESR: l'Accordo di Programma in materia di ricerca siglato da Regione Lombardia e il MIUR; l'Accordo tra Regione Lombardia e Fondazione Cariplo che ha permesso di attivare risorse FESR, FSE e risorse proprie della Fondazione per la realizzazione di progetti di ricerca e sviluppo in collaborazione tra ricercatori lombardi e stranieri.

2 PROMUOVERE LA COMPETITIVITÀ DELLE PMI

Ai fini dell'attuazione della maggior parte delle azioni previste nell'Asse 1 "Innovazione ed economia della conoscenza" del POR per il **sostegno alla crescita collaborativa ed innovativa e l'accesso al credito delle imprese**⁷³, Regione Lombardia ha scelto di ricorrere all'utilizzo di strumenti finanziari innovativi (da ora Strumenti di Ingegneria Finanziaria, SIF), in aggiunta ai tradizionali contributi a fondo perduto, al fine di massimizzare l'effetto leva delle risorse comunitarie disponibili e ha scelto di attribuire una grossa rilevanza ai SIF nel POR indicando come obiettivo **l'utilizzo di almeno il 50% delle risorse assegnate dal Programma alle imprese nell'Asse 1 nel settennio sotto forma di SIF**.

Nello specifico, sono stati attivati sul POR FESR 2007-2013 tre strumenti di ingegneria finanziaria:

- il **Fondo di Rotazione per l'Imprenditorialità** finanziato dal FESR (**FRIM FESR**) che si prefigge di coinvolgere il sistema finanziario privato come cofinanziatore di interventi volti a stimolare la capacità competitiva delle micro, piccole e medie imprese attraverso l'"Innovazione di prodotto e di processo" e l'"Applicazione industriale dei risultati della ricerca";
- **Made in Lombardy** che mira a sostenere la crescita competitiva del sistema produttivo territoriale lombardo garantendo il sistema finanziario privato nella concessione di finanziamenti per programmi di investimento di micro, piccole, medie e grandi imprese volti allo sviluppo competitivo, alla ricerca, all'innovazione, all'ammodernamento finalizzato all'innovazione di processo e allo sviluppo aziendale;
- **JEREMIE (Joint European Resources for Micro to medium Enterprises) FESR** che punta a sostenere la creazione e l'espansione di micro, piccole e medie imprese offrendo nell'ambito di un potenziale set di appropriati strumenti di ingegneria finanziaria, che include capitale di rischio, credito e garanzia, quello ritenuto maggiormente adeguato alle condizioni di contesto e alle caratteristiche delle micro e PMI lombarde, ossia la garanzia. Nello specifico, il fondo opera come "Fondo di Fondi" attraverso la concessione ad intermediari finanziari di anticipazioni finanziarie da utilizzare per la realizzazione di progetti mediante l'impiego di strumenti finanziari rotativi di varia natura.

Nel disegnare i tre strumenti di ingegneria finanziaria per promuovere e sostenere la ricerca e l'innovazione per la competitività delle imprese lombarde, **Regione Lombardia ha sviluppato degli elementi comuni ai tre Fondi**. Oltre alla capacità di massimizzare l'effetto leva delle risorse comunitarie, infatti, i tre strumenti si caratterizzano per la capacità di attrarre risorse aggiuntive private e/o pubbliche sul mercato e per la loro natura rotativa. Nel contempo, però, ha predisposto un sistema che differenziasse gli strumenti **in modo da poter rispondere ad esigenze diverse** a seconda:

- del soggetto beneficiario del finanziamento: i tre strumenti si indirizzano alle micro, piccole e medie imprese e solamente MIL anche le grandi imprese;

⁷³ Per quanto riguarda le azioni volte all'eco-innovazione delle imprese, ossia la fase 2 e la fase 3 del progetto TREND (1.1.2.1.C) si rimanda al paragrafo dedicato all'Obiettivo Tematico 4 Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio.

- del contenuto dei programmi di investimento: l'Amministrazione regionale ha preferito prevedere un differente contenuto del programma di investimento per ogni strumento di ingegneria finanziaria⁷⁴;
- degli Intermediari Finanziari da coinvolgere: gli istituti di credito partecipano all'attuazione di tutti gli strumenti di ingegneria finanziaria attraverso forme di convenzionamento [con il gestore del Fondo Finlombarda SpA (per il FRIM FESR) o con i Confidi (per JEREMIE FESR)] o gara ad evidenza pubblica (per MIL). I Confidi sono stati coinvolti, sempre attraverso gara ad evidenza pubblica, solamente nell'attuazione di JEREMIE FESR.

Il sistema di strumenti di ingegneria finanziaria predisposto dal POR FESR 2007-2013 ha consentito di utilizzare 146 M€ della dotazione finanziaria dell'Asse 1 (293,86 M€) per promuovere e sostenere la ricerca e l'innovazione per la competitività delle imprese lombarde.

Il principale elemento che ha consentito di raggiungere l'obiettivo prefissato di utilizzare il 50% delle risorse dell'Asse 1 con i SIF è stato la **flessibilità del sistema di SIF che ha consentito di rivedere in fieri gli strumenti in modo da superare gli elementi di difficoltà emersi nel corso dell'attuazione degli strumenti**. Si cita, a titolo esemplificativo, l'incremento del tasso di copertura del FRIM FESR dal 1° al 2° bando, l'ampliamento dei settori di attività economica del FRIM FESR dal 1° al 2° bando, la modifica del riferimento per la decorrenza dei 24 mesi per impegnare l'intero lotto per JEREMIE FESR, la creazione di una terza sottomisura per il FRIM FESR [l'azione di "Sostegno alla realizzazione di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale in materia di Ricerca" (1.1.1.1.D) il cui bando è stato cofinanziato da Regione Lombardia e dal MIUR e rivolto ai settori strategici individuati con un Accordo di Programma), lo spostamento di risorse dal Fondo di garanzia di Made in Lombardy, al FRIM FESR.

Attraverso il sistema di strumenti di ingegneria finanziaria approntato, il POR FESR 2007-2013 ha messo a disposizione delle imprese un portafoglio di finanziamenti di oltre 600 M€, 500 M€ dei quali grazie al bando di gara per l'affidamento in concessione di servizi bancari e di servizi accessori per Made in Lombardy e ha consentito di attivare investimenti per 257,5 M€ realizzando complessivamente un effetto leva di 2,9: per ciascun euro di finanziamento pubblico erogato o concesso in garanzia sono stati generati quasi 3 € di investimento privato.

Gli strumenti di ingegneria finanziaria sono stati disegnati per massimizzare l'effetto leva delle risorse comunitarie disponibili, attraverso la natura rotativa e la capacità di attrarre risorse addizionali private/pubbliche sul mercato. Nel momento in cui il POR FESR 2007-2013 è stato elaborato, il contesto economico e finanziario era molto differente rispetto a quello che ha poi caratterizzato il periodo di attuazione del Programma. E pertanto, **nonostante la natura rota-**

⁷⁴ Nello specifico, il contenuto dei programmi di investimento riguarda progetti che comportano attività di ricerca industriale e/o di sviluppo sperimentale per il FRIM FESR; programmi di investimento volti allo sviluppo competitivo, alla ricerca, all'innovazione tecnologica, all'ammodernamento finalizzato allo sviluppo di processo e di prodotto, allo sviluppo aziendale, nonché al rafforzamento dei mezzi propri dei destinatari per MIL; progetti che prevedono attività di ricerca industriale, di sviluppo sperimentale e/o di innovazione tecnologica e sviluppo organizzativo aziendale per JEREMIE.

tiva degli strumenti scelta proprio per incrementare le risorse messe a disposizione grazie a investimenti privati e generare un elevato effetto moltiplicatore delle risorse comunitarie, l'effetto leva è rimasto contenuto rispetto alle previsioni iniziali. Il caso di *Made in Lombardy* è emblematico: nonostante disponesse di un portafoglio di finanziamenti di 500 M€, sono stati deliberati 136 M€ di finanziamenti per gli investimenti delle imprese e, infatti, a fronte di un moltiplicatore potenziale di MIL di 15,1 ad oggi per ogni euro di garanzia concessa sono stati attivati 4,7€ di garanzie complessive.

Nonostante i SIF si prefiggessero di “migliorare le condizioni di accesso al credito delle PMI operanti in Lombardia” e, con particolare riferimento a MIL, “stimolare la qualità del flusso informativo tra imprese, sistema bancario e agenzie di rating”, la valutazione dei primi risultati evidenzia come gli strumenti predisposti non sembrano essere riusciti a rafforzare il capitale relazionale tra banche e imprese migliorando da un lato il servizio delle banche alle imprese e dall'altro il rapporto delle imprese con le banche.

Un elemento di criticità che emerge dall'attuazione dei SIF è rappresentato dal fatto che **il credit crunch non sembra essere mitigato dalla presenza di garanzia pubbliche né per Made in Lombardy né per JEREMIE FESR**. Con particolare riferimento a MIL, l'offerta di una garanzia pubblica per il credito delle PMI, pensata proprio per supportare in modo diretto le PMI che spesso dispongono in modo limitato di beni da impiegare per la costituzione di garanzie al credito, non sembra aver contribuito né a ridurre il costo dell'accesso al credito bancario, né a differenziare *Made in Lombardy* rispetto ad altri prodotti offerti dalla banca o rispetto al servizio delle banche alle imprese, né, infine, a rappresentare una sorta di “certificazione” del merito di credito che l'impresa avrebbe potuto spendere anche in altri contesti.

La scelta di selezionare con un unico partner bancario con cui implementare il Fondo *Made in Lombardy* attraverso un bando di gara per l'affidamento in concessione di servizi bancari e di servizi accessori (5 novembre 2008) che consentisse di ottenere grazie al principio della “gara” un portafoglio di finanziamenti maggiormente consistente si è rivelata penalizzata in un contesto economico e finanziario profondamente mutato rispetto al quadro del 2008. La scelta di individuare un'unica banca non ha sicuramente agevolato pratiche di *relationship lending* che la letteratura economica ha dimostrato essere un elemento chiave per la valutazione del merito di credito e, infatti, il 45% delle domande di finanziamento sono state respinte per merito creditizio anche se più di una su dieci delle respinte abbia ottenuto un finanziamento su FRIM FESR o un contributo per investimenti in ricerca e innovazione sull'Asse 1 del Programma.

Per il POR FESR 2014-2020 si dovrebbe **augmentare la fiducia nel circuito PMI-Regione Lombardia-Confidi-Banche innescando circuiti virtuosi** attraverso un rafforzamento della co-responsabilizzazione.

La richiesta di predisporre un Business Plan per Made in Lombardy e la scelta di assegnare un voucher come contributo parziale per la sua elaborazione rappresentato un valore aggiunto per le imprese.

Sebbene molte imprese – principalmente S.p.A. – fossero già avvezze a predisporre *business plan* la richiesta del bando di corredare la domanda di intervento finanziario e di accesso al Fondo di garanzia *Made in Lombardy* con un

Business Plan del programma di investimento rappresenta un elemento di *capacity building* delle imprese nella progettazione. D'altronde, la scelta di Regione Lombardia di prevedere un *voucher* per la redazione del *Business Plan* ha contribuito a focalizzare il *Business Plan* sul programma di investimento, a precisare meglio l'organizzazione aziendale per la realizzazione dell'investimento e, in particolare, definire il mercato target, consentendo di identificare nuovi clienti potenziali. Un ulteriore elemento di valore aggiunto è costituito dal software e dalla Guida per la redazione del BP messi a disposizione dall'Amministrazione regionale per supportare i beneficiari nella definizione di un documento che contenesse tutte le informazioni chiave per rappresentare in ottica prospettica il progetto di sviluppo imprenditoriale.

D'altronde, nell'ambito della consultazione on-line seguita agli "Stati Generali della Ricerca e dell'Innovazione", è emerso come i rispondenti al questionario ritengano che i servizi di supporto alla stesura di un Business Plan /progetto rappresentino la migliore misura di accompagnamento alle PMI da abbinare agli strumenti finanziari per favorirne l'incontro con gli operatori privati.

3 SOSTENERE LA TRANSIZIONE VERSO UN'ECONOMIA A BASSA EMISSIONE DI CARBONIO

L'articolo 5. Priorità d'investimento del **Regolamento (UE) 1301/2013** precisa che il FESR sostiene la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori:

- a) promuovendo la produzione e la distribuzione di energia da fonti rinnovabili;
- b) promuovendo l'efficienza energetica e l'uso dell'energia rinnovabile nelle imprese;
- c) sostenendo l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa;
- d) sviluppando e realizzando sistemi di distribuzione intelligenti operanti a bassa e media tensione;
- e) promuovendo strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione;
- f) promuovendo la ricerca e l'innovazione nel campo delle tecnologie a bassa emissione di carbonio e la loro adozione;
- g) promuovendo l'uso della cogenerazione di calore ed energia ad alto rendimento sulla base della domanda di calore utile.

In tale contesto, la programmazione e l'attuazione del POR FESR 2007-2013 offre significativi spunti di riflessione. Nello specifico:

- **l'Asse 2. Energia** consente di richiamare le lezioni apprese in relazione ai commi **a), b), c), g)**;
- **l'Asse 3. Mobilità sostenibile** rispetto al comma **e)**;
- **l'Asse 1. Innovazione ed economia della conoscenza** rispetto al comma **f)**.

L'Asse 2. Energia si prefigge di **incrementare l'autonomia e la sostenibilità energetica** dedicando 50 M€ all'incremento della produzione energetica da fonti rinnovabili e lo sviluppo della cogenerazione (obiettivo operativo 2.1.1.) e alla riduzione dei consumi energetici (obiettivo operativo 2.1.2.).

Per quanto attiene l'incremento della produzione energetica da fonti rinnovabili e lo sviluppo della cogenerazione, il programma prevede due specifiche linee di intervento: la 2.1.1.1. **Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento** finalizzata alla realizzazione o estensione di reti di distribuzione di calore per il teleriscaldamento di edifici residenziali o destinati a servizi e la 2.1.1.2. **Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici, da fonti geotermiche e attraverso sistemi a pompa di calore** volta a sviluppare azioni dimostrative in campo energetico finalizzate alla implementazione di impianti per la produzione di energia idroelettrica.

In merito all'obiettivo di ridurre i consumi energetici e aumentare l'autonomia energetica sono previste due linee di intervento, di cui la prima (2.1.2.1. **Interventi innovativi, anche a valenza dimostrativa, per ridurre i consumi energetici e implementare la certificazione energetica degli edifici pubblici**) mira a promuovere modelli per interventi innovativi di ristrutturazione relativi alle componenti sia edilizie sia impiantistiche degli edifici pubblici esistenti, mentre

la seconda (2.1.2.2. **Interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica**) si propone di finanziare i progetti degli enti locali volti alla riduzione dei consumi energetici in modo da soddisfare gli standard obbligatori introdotti dalla legge regionale n. 17/2000 (Misure urgenti in tema di risparmio energetico ad uso di illuminazione esterna e di lotta all'inquinamento luminoso).

La strategia complessiva delineata in fase iniziale è stata rivista e nel corso dell'implementazione del POR FESR si è preferito non attivare due linee di intervento relative alla produzione di energia da impianti mini-idroelettrici e alla realizzazione di interventi innovativi per ridurre i consumi energetici e implementare la certificazione energetica degli edifici pubblici.

L'Asse 2. Energia interviene in relazione all'obiettivo previsto dalla strategia Europa 2020 di ridurre del 20% dei consumi energetici previsti.

Le linee di intervento 2.1.1.1. Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento e 2.1.1.2. Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici, da fonti geotermiche e attraverso sistemi a pompa di calore mirano a coprire i consumi energetici con fonti rinnovabili, rispettivamente con biomasse e pompe di calore (che, se utilizzate l'integrazione con impianti che utilizzano altre tecnologie, diventano una fonte completamente rinnovabile).

L'Asse 2. Energia è coerente con l'obiettivo previsto dalla strategia Europa 2020 di incrementare del 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili.

Le linee di intervento 2.1.1.2. Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici, da fonti geotermiche e attraverso sistemi a pompa di calore e 2.1.2.2. Interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica (e la linea 2.1.2.1. se fosse stata attuata) consentono di ridurre i consumi energetici.

La scelta di prevedere la linea di intervento "2.1.1.1. Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento" rappresenta un elemento di attenzione per l'obiettivo previsto dalla strategia Europa 2020 di ridurre le emissioni di gas serra del 20% (rispetto al 1990). Infatti, i 9M€ dedicati alla linea sul teleriscaldamento consentono di ridurre le emissioni per 27,7 kton/anno CO₂eq.

La linea di intervento "2.1.1.1. Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento" sembra contribuire più di altre azioni previste dal POR FESR 2007-2013 all'abbattimento del 20% delle emissioni di CO₂eq previsto dalla strategia Europa 2020 e sottolineato dal Regolamento (UE) n.1303/2013 che stabilisce l'obiettivo tematico (OT4) di sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori. Infatti, a fronte di una dotazione di risorse pari al 6,5% del POR, consente di ridurre le emissioni di CO₂eq per una quota pari al 17,3%.

Gli ostacoli che hanno determinato la parziale attivazione della linea di intervento 2.1.1.2. Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici, da fonti geotermiche e attraverso sistemi a pompa di calore potrebbero riproporsi nel periodo di programmazione 2014-2020.

Per quanto riguarda la linea di intervento 2.1.1.2. Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici, da fonti geotermiche e attraverso sistemi a pompa di calore è necessario ricordare il percorso che ha caratterizzato la produzione di energia da impianti mini-idroelettrici. La Finanziaria 2008 (Legge n. 244 del 24 dicembre 2007), stabilendo che la produzione di energia elettrica da impianti alimentati da fonti rinnovabili entrati in esercizio in data successiva al 31 dicembre 2008 avesse diritto agli incentivi mediante il rilascio di certificati verdi a condizione che i medesimi impianti non beneficiassero di altri incentivi pubblici di natura nazionale, regionale, locale o comunitaria (art. 2 Comma 152) ha reso i certificati verdi fossero maggiormente convenienti rispetto al finanziamento del POR, facendo sì che fosse maggiormente conveniente non attivare tale tipologia di finanziamento. In considerazione di ciò, in relazione alle Fonti Energetiche Rinnovabili, per le quali vengono sistematicamente previste forme di finanziamento a livello nazionale, appare opportuno valutare attentamente il contesto italiano prima di ipotizzare delle azioni in tal senso, onde evitare il ripetersi della situazione che si è presentata nel 2007-2013.

La mancata attivazione della linea di intervento “2.1.2.1. Interventi innovativi, anche a valenza dimostrativa, per ridurre i consumi energetici e implementare la certificazione energetica degli edifici pubblici” rappresenta un elemento di attenzione per l’elaborazione e l’attuazione del POR FESR 2014-2020.

La linea di intervento 2.1.2.1. si prefiggeva di promuovere interventi innovativi di diagnosi e di progettazione per la riqualificazione energetica degli edifici, con riferimento alle componenti sia edilizie sia impiantistiche degli edifici pubblici esistenti, privilegiando quelli che avessero un significativo livello di visibilità e di utilizzo, al fine di ottenere una riduzione del consumo di energia e di emissioni in atmosfera.

Tuttavia, le limitate risorse disponibili per l’attuazione della linea di intervento (10 M€) avevano fatto propendere l’Autorità di Gestione per una linea di intervento che non fosse diffusa sull’intero territorio regionale, ma finanziasse interventi localizzati in corrispondenza dei comuni capoluogo e delle zone critiche per la qualità dell’aria e che avessero una valenza dimostrativa. In aggiunta, la diagnosi energetica realizzata avrebbe dovuto indicare gli interventi più opportuni, sia sotto il profilo energetico sia sotto il profilo economico e così, dalla diffusione di interventi su edifici di proprietà pubblica significativi anche per la riduzione dei costi di gestione energetica, si auspicava un effetto trainante sul complesso delle attività di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, pubblico e privato. In tale contesto, l’AdG si prefiggeva di utilizzare le risorse del POR FESR per finanziare una fase propedeutica che consentisse di definire come realizzare la progettazione necessaria per consentire ad un edificio di fare un “salto di qualità” di due classi energetiche, demandando ad altre fonti di finanziamento gli interventi innovativi.

Dopo due anni dall’approvazione del programma, considerata la difficoltà delle *Energy Service Company* (ESCO) ad ottenere finanziamenti dal sistema del credito e visto il successo della linea di intervento dell’Asse 2. Energia 2.1.2.2. Interventi per il miglioramento dell’efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica, l’allora DG Ambiente, Energia e Reti, di concerto con l’Autorità di Gestione, ha riesaminato ulteriormente l’idea originale al fine di valutare quale potesse essere l’ipotesi migliore in relazione a tale linea di in-

tervento e, preso atto della difficile fase dell'economia mondiale e della necessità di accelerare l'assunzione degli impegni (e dei pagamenti) per il periodo di programmazione 2007-2013, ha ipotizzato di non dare attuazione alla linea di intervento 2.1.2.1. e destinare le risorse al finanziamento dei progetti ammessi e non finanziati della linea di intervento 2.1.2.2.

L'ottima risposta del territorio alle opportunità offerte dai bandi attuativi dell'Asse 2.

Le linee di intervento 2.1.1.2. Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici, da fonti geotermiche e attraverso sistemi a pompa di calore e 2.1.2.2. Interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica hanno ricevuto un elevato numero di domande di finanziamento (rispettivamente 230 sulla 2.1.1.2. e 270 sulla 2.1.2.2.) che ha consentito di impegnare integralmente la dotazione finanziaria dei due bandi e, anzi, di dedicare risorse aggiuntive rispetto alla dotazione inizialmente preventivata per "scorrere la graduatoria" dei progetti ammessi a finanziamento (ma non finanziati per mancanza di risorse).

Per contro, l'elevata numerosità delle domande di finanziamento e la complessità della procedura di istruttoria e valutazione degli interventi [che ha reso necessario il coinvolgimento di un soggetto esterno alla DG, il CESTEC (ora Finlombarda S.p.A.)] hanno condizionato in misura consistente la durata della fase di istruttoria e valutazione delle domande di finanziamento che ha richiesto quasi 10 mesi tra la chiusura dei termini del bando e la pubblicazione della graduatoria per la 2.1.1.2. e quasi 14 per la 2.1.2.2. (a fronte di un valore medio inferiore agli 8 mesi per il POR nel complesso).

L'Asse 3, dedicato al tema della **mobilità sostenibile**, intende contribuire a ridurre il deficit infrastrutturale e logistico della Regione, promuovendo sistemi di mobilità a basso impatto ambientale, con particolare attenzione al sistema ferroviario.

Per il perseguimento di tali obiettivi, l'Asse 3 ha dedicato 139 M€ per realizzare interventi di **potenziamento dei sistemi e dei nodi di interscambio modale passeggeri ferro-gomma** (3.1.1.1.), di **regolamentazione della mobilità** (3.1.1.2.), di **sviluppo di infrastrutture per l'accessibilità a terminal di interscambio modale delle merci** (3.1.2.1.), di **adeguamento e potenziamento della rete stradale secondaria che migliorino l'accessibilità alla rete primaria** (3.1.2.2.). Nello specifico, gli interventi sono destinati sia al trasporto persone che a quello merci e sono concentrati nelle aree urbane, ove i problemi di trasporto sono maggiori, e più in generale, nelle aree di mobilità critica prevista nel POR, caratterizzate da elevati carichi veicolari e contraddistinte da livelli critici per la qualità dell'aria.

La strategia complessiva delineata in fase iniziale è stata rivista e nel corso dell'implementazione del POR FESR in quanto i problemi attuativi hanno reso necessario riallocare una parte delle risorse dell'Asse 3, pari a 31 Meuro (quota FESR pari a 12,3 Meuro) all'Asse 1.

La lentezza nell'avvio delle operazioni di alcuni interventi, con conseguenti dilazioni delle tempistiche di fine lavori/collauda delle opere, in alcuni casi

anche oltre il periodo dell'attuale ciclo di programmazione (2015), ha condizionato in modo negativo il processo di implementazione dell'Asse 3.

Le cause dei ritardi che hanno condizionato l'attuazione dell'Asse 3 sono molteplici ma possono ricondursi principalmente a tre motivi:

- d. la scelta di Regione Lombardia di **prevedere un processo di attuazione dell'Asse basato su due step – gli inviti a presentare manifestazioni di interesse** nell'ambito delle quattro linee di intervento dell'Asse 3 (12 dicembre 2008) e **la pubblicazione dei bandi di gara** sempre per tutte le quattro linee di intervento (il 22 maggio 2009) – ha rallentato il processo di individuazione dei beneficiari del finanziamento (la comunicazione dell'esito della gara è del 27 aprile 2010): dall'invito a presentare manifestazioni di interesse alla pubblicazione della graduatoria dei beneficiari sono trascorsi quasi 17 mesi;
- e. l'opzione di **consentire la presentazione anche di progetti preliminari**, se da un lato ha consentito ai beneficiari di investire le risorse necessarie alla predisposizione della progettazione definitiva ed esecutiva solo a fronte della certezza del finanziamento, sostenendo così gli Enti locali in un momento di difficoltà economiche e finanziarie, tuttavia ha determinato un ulteriore rallentamento nell'avvio degli interventi in quanto è stato necessario passare al progetto definitivo ed esecutivo prima di poter avviare l'intervento;
- f. un rilevante **accumulo di quei ritardi tipici della realizzazione di opere pubbliche** (presentazione di ricorsi nelle fasi di affidamento, lungaggini concernenti l'ottenimento delle autorizzazioni per l'avvio dei lavori etc.) ha rallentato le procedure messe in atto dai beneficiari finali per l'affidamento e avvio dei lavori.

Le domande di finanziamento presentate a valere sui bandi attuativi dell'Asse 3 presentano una qualità progettuale delle proposte presentate inferiore alle aspettative.

Dall'esame approfondito delle domande di finanziamento emerge una qualità progettuale delle proposte presentate inferiore alle aspettative, che risulta sia dal punteggio medio ottenuto dai progetti delle diverse linee di intervento, sia, soprattutto, dallo scarto intercorso tra i progetti migliori e quelli con il minor punteggio in graduatoria⁷⁵. Per migliorare la qualità dei progetti e degli interventi, al fine di raggiungere più efficacemente gli obiettivi posti dall'Asse, per i prossimi eventuali bandi potrebbe essere opportuno prevedere una soglia minima di punteggio al di sotto della quale considerare non ammissibile il progetto.

La risposta del territorio è stata positiva, sebbene inferiore alle aspettative iniziali.

La risposta del territorio è stata positiva, sebbene inferiore alle aspettative derivanti dalla fase di manifestazione di interesse (a fronte di 160 proposte iniziali, sono stati presentati 88 progetti). Sebbene la presentazione delle manifesta-

⁷⁵ Se si fosse scelto di utilizzare le soglie di ammissibilità adottate per l'Asse 4, ad esempio, più di metà dei progetti finanziati non sarebbero stati ammissibili.

zioni di interesse non fosse vincolante, ma solo “esplorativa”, la motivazione di tale contrazione, non riscontrabile in modo così netto per le linee dell’obiettivo operativo 3.1.2, è principalmente riconducibile al forte impatto della crisi economica e finanziaria internazionale, che ha investito anche la Regione Lombardia e che ha indotto i potenziali beneficiari che hanno inizialmente proposto le manifestazioni di interesse a rivedere la propria disponibilità di finanziamento e a contrarre, di conseguenza, le proprie scelte di investimento. In aggiunta alla difficile situazione in cui versano i bilanci comunali **non ha sicuramente giovato la scelta dell’Amministrazione regionale di prevedere per tutte le quattro linee di intervento una quota di contributo pubblico del 50%**. In tal senso, le nuove modalità di applicazione per l’intensità di aiuto del contributo – 80% per la 3.1.1.1., 3.1.1.2. e 3.1.2.1. e 60% per la 3.1.2.2. – sono state pensate proprio per andare incontro alle intervenute difficoltà di ordine economico e finanziario degli Enti locali.

L’attuazione della linea di intervento 3.1.1.2. Interventi integrati per la riduzione degli impatti ambientali derivanti dalla mobilità urbana ed interurbana ha rappresentato un elemento di criticità specifico nell’Asse 3.

La linea di intervento 3.1.1.2. nasce con:

- l’intento di finanziare i seguenti interventi:
 - a. sistemi di regolamentazione degli accessi alle aree urbane, di gestione delle priorità semaforiche e delle corsie riservate al trasporto pubblico e collettivo e ad altri mezzi autorizzati (compreso l’attrezzaggio delle stesse);
 - b. servizi di informazione per le persone in movimento;
 - c. sistemi di gestione efficiente del trasporto pubblico, anche attraverso modalità flessibili e innovative (esempio: i servizi a chiamata);
 - d. organizzazione di servizi di *car pooling* e *car sharing* (per quest’ultimo solo relativamente a misure complementari, di promozione e diffusione dell’uso del servizio);
 - e. gestione efficiente del trasporto merci in ambito urbano (sistemi di *fleet* e *freight* management), attraverso lo sviluppo di progetti di *city logistic*;
 - f. sviluppo di strumenti integrati per la gestione della mobilità (esempio: la centrale urbana della mobilità);
 - g. servizi di *bike-sharing*, in connessione con il servizio di trasporto pubblico.
- una dotazione finanziaria che, nel momento in cui viene elaborato il POR FESR nelle intenzioni del programmatore regionale, è pari a 19 M€ che dovrebbero essere destinati ad Enti Locali, soggetti pubblici/privati titolari di contratti di servizio o concessioni per la gestione di servizi di Trasporto Pubblico Locale (TPL) (per le tipologie b, c, d) e titolari della gestione dei servizi di mobilità oggetto della proposta, tramite concessione e/o contratti (per le tipologie b, c, d).

Nel corso del processo di implementazione, l’Autorità di Gestione ha scelto di restringere il campo dei soggetti titolari a presentare domanda di richiesta dell’aiuto finanziario e a beneficiare del contributo prevedendo la possibilità di partecipare al bando di gara solamente per gli Enti locali che sostengono direttamente la spesa per la realizzazione degli interventi. Contestualmente, si è scelto di ridurre la dotazione finanziaria a 7 M€.

Tuttavia, l'aver escluso dai soggetti beneficiari del finanziamento i soggetti pubblici/privati titolari di contratti di servizio o concessioni per la gestione di servizi di Trasporto Pubblico Locale (TPL) e/o titolari della gestione dei servizi di mobilità oggetto della proposta, tramite concessione e/o contratti ha ristretto in misura considerevole il numero di potenziali beneficiari e, infatti, è stato assegnato solamente un contributo pari a 2,3 M€ e, pertanto, le modalità attuative della linea di intervento effettivamente utilizzate hanno penalizzato la piena efficacia dell'azione.

L'Asse 1. Innovazione ed economia della conoscenza si prefigge di **promuovere e sostenere la ricerca e l'innovazione e l'accesso al credito per la competitività delle imprese lombarde** dedicando tre bandi attuativi alla promozione della ricerca e dell'innovazione nel campo delle tecnologie a bassa emissione di carbonio e la loro adozione:

- l'azione B "Efficienza energetica e patrimonio culturale" della linea di intervento 1.1.1.1.;
- l'azione D "Sostegno alla realizzazione di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale in materia di Ricerca" della linea di intervento 1.1.1.1. rivolta espressamente a undici settori strategici tra i quali rientrano Edilizia sostenibile, Energia e Fonti rinnovabili ed assimilate;
- l'azione C "Progetto TREND" (Tecnologia e Innovazione per il risparmio e l'efficienza energetica diffusa) della linea di intervento 1.1.2.1.

Nello specifico, sono state destinati 15 M€ per la linea di intervento 1.1.1.1.B, 7,5 M€ € per la linea di intervento 1.1.2.1.C e due azioni "Edilizia sostenibile" e "Energia e Fonti rinnovabili ed assimilate" nell'ambito della linea di intervento 1.1.1.1.D, senza tuttavia prevedere una dotazione specificamente dedicata per le azioni nell'ambito del bando attuativo.

Il progetto Tecnologia e innovazione per il Risparmio e l'efficienza Energetica Diffusa (TREND) presenta interessanti risultati attesi in termini di efficientamento energetico e sostenibilità ambientale.

Attraverso l'iniziativa TREND si è inteso promuovere la realizzazione di progetti che conseguissero due tipologie di effetti attesi sulle imprese, entrambi centrati sull'aumento di competitività derivante dall'efficientamento energetico e dalla sostenibilità ambientale. Nello specifico, si evidenziano:

- effetti di tipo diretto derivanti dalla stessa realizzazione degli output di progetto, che:
 - riducano i consumi specifici di energia nei processi aziendali;
 - consentano di conseguire più elevati standard di efficienza energetica dei processi aziendali;
- effetti di tipo indiretto, derivanti dalla creazione di condizioni favorevoli all'efficientamento energetico e sostenibilità ambientale che possono essere ricondotti principalmente ad un rafforzamento della:
 - consapevolezza delle imprese in materia di sostenibilità energetica;
 - collaborazione tra imprese e strutture di ricerca e centri di ricerca pubblici e privati.

La fase 2 del progetto TREND dedicata al check up energetico ha rappresentato una leva per favorire la partecipazione delle aziende e per diffondere la cultura della sostenibilità ambientale e del risparmio energetico.

La valutazione del progetto TREND ha evidenziato come il sostegno all'auditing energetico abbia rappresentato una possibile leva da valorizzare anche in future esperienze per stimolare gli investimenti per l'efficientamento, cioè anche in assenza di un supporto pubblico per la realizzazione dell'intervento. La previsione della fase dedicata alla diagnosi energetica è stata percepita dai beneficiari come una buona pratica per assicurare l'utilità e la rilevanza degli interventi previsti e inoltre, indipendentemente dalla partecipazione alla fase successiva del progetto TREND, **l'esperienza e le informazioni acquisite grazie al check up hanno consentito alle aziende di aumentare la consapevolezza dello status energetico.**

4 SISTEMA DI GESTIONE E SORVEGLIANZA

Il tema della capacità amministrativa di un Programma è centrale nella valutazione ex ante, come sottolinea l'articolo 55 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 che prescrive che venga analizzata:

- i. l'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma;
- j. l'idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni.

Il modello partecipato nella gestione del POR Competitività ha rappresentato un elemento positivo per l'attuazione del Programma.

L'architettura organizzativa del POR ha valorizzato un modello partecipato, in cui la responsabilità dell'attuazione dei differenti Assi è stata attribuita a diverse Direzioni Generali, competenti nella tematica dell'Asse:

- la DG Attività Produttive, Ricerca e Innovazione, oltre ad essere Autorità di Gestione del POR Competitività è Responsabile dell'Asse 1 – Innovazione e economia della conoscenza e dell'Asse 4 – Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale;
- la DG Ambiente, Energia e Sviluppo sostenibile è Responsabile dell'Asse 2 – Energia e della Banda larga dell'Asse 1;
- la DG Infrastrutture e Mobilità è responsabile dell'Asse 3 – Mobilità sostenibile;
- le DG Commercio, Turismo e Terziario, DG Cultura, Identità e Autonomie sono coinvolte a vario titolo nell'attuazione dell'Asse 4 – Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale.

In tale contesto organizzativo si evidenziano 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 uno specifico "Referente" dell'AdG che supporti il Responsabile nell'attuazione del programma e nel contempo, rappresenti il trait d'union con l'Autorità di Gestione.

La flessibilità dell'impianto strategico del POR ha consentito in fieri di rivedere alcuni strumenti e azioni previsti in fase di programmazione e di migliorare così l'efficacia complessiva del POR.

La flessibilità dell'impianto strategico del POR che ha consentito in fieri di rivedere alcuni elementi di difficoltà emersi nel corso dell'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria e di avviare nel corso del processo di attuazione del Programma delle azioni inizialmente non previste in fase di programmazione quali, ad esempio:

- sulla Linea d'intervento 1.1.1.1., dedicata a R&S e innovazione, sono state introdotte le azioni 1.1.1.1.D. Sostegno alla realizzazione di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale in materia di Ricerca che si è concretizzata in un bando (pubblicato il 3 agosto 2011) cofinanziato da Regio-

ne Lombardia e dal MIUR, rivolto ai seguenti settori individuati con un Accordo di Programma: Agroalimentare; Aerospazio; Edilizia sostenibile; Automotive; Energia, Fonti rinnovabili ed assimilate; Biotecnologie; ICT; Materiali avanzati e nuovi; Moda e Design; Meccanica di precisione, metallurgia e beni strumentali e 1.1.1.1.E "Sostegno alla realizzazione di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale nel settore delle *Smart Cities and Communities*";

- è stata avviata la Linea d'intervento 1.1.1.2. "Sviluppo di centri di competenza di rilievo regionale", nell'ambito dell'Accordo sottoscritto tra Regione Lombardia e la Fondazione Cariplo. Si tratta di una iniziativa pilota volta a sperimentare una procedura per l'attivazione di differenti fonti finanziarie in modo sinergico nell'ambito dello sviluppo e della valorizzazione del capitale umano della ricerca.
- sulla Linea d'intervento 1.1.2.1 "Sostegno alla crescita della capacità competitiva delle imprese lombarde" sono state inserite le Azioni E ed F. L'Azione E "Piani di rilancio aziendale" è finalizzata a sostenere le PMI lombarde attraverso l'erogazione di contributi per l'acquisto di servizi di consulenza finalizzati alla definizione di Piani di rilancio e sviluppo aziendale. Nel Piano di rilancio di ciascuna impresa sarà definita la strategia da adottare per mantenere e sviluppare un'adeguata capacità competitiva ed evitare tempestivamente eventuali situazioni di crisi. L'Azione F "Sostegno alle reti di imprese" supporta la creazione e il consolidamento di aggregazioni stabili tra (almeno tre) MPMI, volte alla realizzazione di progetti finalizzati all'innovazione di prodotto, di servizio, di processo e di organizzazione. Alla base di tale iniziativa vi è la convinzione che le aggregazioni stabili tra imprese, consentendo la messa in comune di risorse materiali e immateriali e favorendo lo scambio del *know-how* e delle conoscenze funzionali all'innovazione, costituiscano un decisivo fattore di competitività del sistema economico lombardo.

Il sistema di monitoraggio, seppur potenziato rispetto al periodo precedente, è opportuno che venga ulteriormente migliorato per il periodo 2014-2020.

Il sistema di monitoraggio. GEFO consente a cittadini, imprese ed enti pubblici e privati di presentare on-line richieste di contributo e di finanziamento a valere sui fondi pro-mossi dalla Regione Lombardia e dall'Unione Europea. Se tale sistema ha consentito il passaggio dalla presentazione di domande di finanziamento cartacee alla presentazione di domande di finanziamento digitale, tuttavia l'impostazione del sistema non ha sempre consentito un monitoraggio affidabile, tempestivo e facilmente utilizzabile. In particolare:

- il SSI copre tutta la programmazione lombarda supportando, anche all'interno dello stesso POR FESR, la gestione di interventi di vario tipo (dal voucher all'intervento di tipo infrastrutturale). Tale funzione unitaria, a fronte dell'eterogeneità e complessità delle iniziative realizzate, rende difficoltoso il bilanciamento tra la rigidità delle logiche del sistema informativo e la flessibilità necessaria a gestire gli interventi in modo da assicurare il raggiungimento degli obiettivi;
- la navigazione delle pagine web è poco intuitiva, fatto che rende complessa la navigazione online e non facilita la comprensione dei passaggi proce-

durali. Si cita a titolo esemplificativo, la presenza di icone non immediatamente identificabili nel loro significato, il layout e la configurazione delle pagine web raramente *user friendly* e la mancanza di una terminologia univoca.

Per migliorare il sistema di monitoraggio del POR FESR sarebbe opportuno:

- organizzare a livello regionale un'unità di monitoraggio con competenze bilanciate tra gli aspetti tecnico-informatici e le complesse regole dei Fondi Strutturali;
- ridurre il turn over nelle strutture che si occupano della funzione di monitoraggio;
- accrescere le funzioni di monitoraggio direttamente e immediatamente accessibili ai Responsabili di Asse attraverso il Sistema Informativo Integrato, che risultano limitate e non sufficientemente integrate dall'utilizzo del *Data Warehouse*.

Le procedure per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni richiedono alcuni accorgimenti per migliorarne il funzionamento.

Il **Guidance document on ex-ante evaluation** sottolinea la necessità che nel periodo 2014-2020 il reporting sullo stato di avanzamento dei programmi non si limiti ad un'analisi della spesa, ma si basi anche sui dati relativi agli indicatori comuni e specifici di programma. In tale ottica è opportuno:

- che il sistema di monitoraggio si doti quanto prima di una sezione appositamente dedicata a raccogliere i dati relativi agli indicatori di realizzazione e di risultato del POR in modo tale che, già in concomitanza con l'approvazione dei bandi attuativi del Programma, il quadro degli indicatori così come definiti nelle previsioni della domanda di finanziamento possa venir tempestivamente compilato dai beneficiari ammessi a finanziamento (si potrebbe prevedere, ad esempio, che contemporaneamente all'accettazione del contributo i beneficiari compilino il modulo relativo agli indicatori attesi del progetto);
- prevedere la restituzione di informazioni aggiornate, gestibili e direttamente utilizzabili da parte dei soggetti del sistema regionale coinvolti nell'attuazione del POR, in modo da superare la criticità rappresentata nel POR FESR 2007-2013 dalla restituzione da parte di Finlombarda S.p.A. dei dati di monitoraggio di Made in Lombardy e JEREMIE anche 120 giorni dopo il periodo di riferimento dei dati.

La presenza di un numero elevato di domande non ammesse a finanziamento su alcune linee di intervento rappresenta un freno alla fiducia del territorio nel sistema regionale.

L'elevato numero di domande non ammesse a finanziamento per alcune linee di intervento rappresenta:

- un costo per l'Amministrazione regionale che valuta un parco progetti decisamente più ampio di quanto potrà essere realizzato;
- un costo per il sistema imprenditoriale che impiega tempo (e risorse) per predisporre un progetto che non viene ammesso a finanziamento;

e rischia di generare sfiducia nell'impresa che verosimilmente non sarà più "entusiasta" nel presentare una domanda di finanziamento a valere su uno strumento analogo.

La programmazione 2014-2020 dovrebbe rendere più incisivo il contributo del POR FESR in relazione alla promozione delle pari opportunità.

L'attenzione riservata alle pari opportunità appare più sfumata rispetto alla sostenibilità ambientale, in ragione della natura specifica degli interventi finanziati dal POR e finanziabili dal FESR. Si auspica, per la futura politica di coesione 2014-2020, un coinvolgimento della Responsabile di Pari Opportunità per gli 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.

Con particolare riferimento agli incentivi per la ricerca e l'innovazione concessi dal POR FESR che contribuiscono in modo indiretto alla promozione delle pari opportunità, puntando alla realizzazione di nuovi prodotti, servizi e processi in buona parte destinati a migliorare la qualità della vita delle famiglie e dei giovani, nella prossima programmazione si suggerisce di valutare la possibilità di introdurre meccanismi premiali per progetti volti a perseguire – attraverso l'introduzione di innovazioni organizzative o di innovazioni tecnologiche – specifici obiettivi di parità, come ad esempio una maggiore conciliazione tra vita e lavoro.

RINGRAZIAMENTI

Il Rapporto di valutazione ex ante è il frutto dell'attività di valutazione cui hanno collaborato attivamente i responsabili e i referenti di diverse strutture di Regione Lombardia cui va il primo ringraziamento:

Autorità di Gestione del POR FESR

Maria Pia Redaelli, Federica Marzuoli.

Struttura dell'Autorità di Gestione del POR FESR

Francesco Brignone, Ada Checola, Mansueto De Nardo, Cinzia Maggi, Marta Vailati.

Direzione Generale Attività produttive, Ricerca e Innovazione

Un particolare ringraziamento al Direttore Generale Vicario Armando De Crinito e ai suoi collaboratori Marco Baccan e Enza Cristoforo per la disponibilità dei risultati della consultazione pubblica lanciata in occasione degli Stati Generali della Ricerca e dell'Innovazione del 25 luglio 2013 e all'Autorità di Gestione del POR FESR 2007-2013 Olivia Postorino per la disponibilità dei risultati della valutazione intermedia del Programma.

Maria Carla Ambrosini, Loredana Cantoni, Carlo Corti, Riccardo Cossu, Fabio Longo, Chiara Musolino, Jole Perrone, Carmela Rundo, Roberta Visigalli.

Direzione Generale Ambiente, Energia e Sviluppo sostenibile

Mauro Fasano, Silvana Di Matteo, Anna Fraccaroli, Elena Galante, Gian Luca Gurrieri, Elisabetta Pozzoli, Valentina Sachero, Elisabetta Scotto.

Direzione Generale Casa, Housing Sociale e Pari Opportunità

Gian Angelo Bravo, Andrea Ghirlanda, Francesco Foti, Stefano Landoni, Luca Minnella, Rosangela Morana.

Direzione Generale Commercio, Turismo e Terziario

Gianluigi Frigerio, Paolo Mora, Daniela Riva, Riccardo Scuteri.

Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità

Monica Bottino, Marta Capatti, Natalia Imbalzano, Maria Elena Milano.

A.L.E.R. Milano

Enrico Galbiati.

Autorità Ambientale incaricata del processo di VAS

Piero Garbelli, Eliot Laniado, Gioia Gibelli, Mara Cossu, Silvia Vaghi.

Comune di Milano

Patrizia Di Girolamo, Piergiorgio Monaci, Franco Zinna.

Finlombarda S.p.A.

Marco Baccan, Valeria Laina, Claudio Maviglia, Federica Rosi, Paolo Zaggia.

Eupolis S.p.A.

Federico Rappelli, Marco Fregoni, Ilia Gaglio.

Si ringraziano inoltre i panel di esperti che hanno partecipato all'analisi Delphi:

ASSE PRIORITARIO I: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione

1. Dottor Paolo Bonaretti
2. Professor Andrea Piccaluga
3. Professor Riccardo Pietrabissa
4. Professor Secondo Rolfo
5. Professor Alberto Silvani

ASSE PRIORITARIO II: Competitività dei sistemi produttivi

1. Professor Alberto Bramanti
2. Professor Francesco Daveri
3. Professor Adriano De Maio
4. Professor Simone Guercini
5. Professor Luca Ferrucci

ASSE PRIORITARIO III: Economia a bassa emissione di carbonio

1. Professor Silvio Bosetti
2. Ing. Mauro Brolis
3. Professor Luigi De Paoli
4. Professor Giuliano Dall'ò
5. Ing. Massimo Gallanti

ASSE PRIORITARIO IV: Sviluppo urbano sostenibile

1. Professor Claudio Calvaresi
2. Professor Gianluigi Gorla
3. Professor Massimo Giuliani
4. Professor Lanfranco Senn
5. Professoressa Maria Cristina Treu

Infine, l'équipe di valutazione ringrazia tutti coloro che, pur avendo contribuito, non sono stati citati, scusandosi anticipatamente nel caso in cui ci sia sfuggito qualche nominativo.