



SINTESI DEL 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).

Il Rapporto di Valutazione ex ante (d'ora in poi Vexa) analizza il Programma Operativo Regionale a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020 di Regione Lombardia (d'ora in poi POR FESR) nella prima versione approvata con Deliberazione della Giunta Regionale N° X / 2110 dell'11 luglio 2014 [d'ora in poi POR (luglio)] e nella successiva versione approvata con Deliberazione della Giunta Regionale del 21 novembre 2014 [d'ora in poi POR (novembre)].

La valutazione ex ante del POR FESR 2014-2020 di Regione Lombardia si caratterizza per due elementi distintivi:

- **un processo di valutazione durato oltre un anno** che ha consentito al Valutatore di accompagnare Regione Lombardia per tutto il tempo dedicato alla programmazione del POR FESR;
- **la scelta del Valutatore di analizzare il modo in cui i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi del POR avvalersi del giudizio degli esperti utilizzando il metodo Delphi.**

Un processo di valutazione continuo e costante

In linea con le indicazioni della *“Guidance document on ex ante evaluation”* Regione Lombardia ha individuato tempestivamente il Valutatore ex ante che, così, ha potuto essere coinvolto fin dalle fasi iniziali del processo di progettazione del POR FESR.

Tale scelta lungimirante di Regione Lombardia ha consentito:

- una **maggiore trasparenza del processo valutativo**: il Valutatore ex ante ha collaborato con l'Autorità di programmazione nell'attività di informazione del partenariato istituzionale e sociale e degli stakeholder partecipando attivamente ad oltre dieci incontri appositamente organizzati;
- un **processo di valutazione interattivo e continuo nel tempo**: seguendo passo passo il Programma, il Valutatore ha potuto supportare l'Autorità di programmazione nella definizione del POR nel periodo 2014-2020 cercando di fornire riflessioni e raccomandazioni utili che favorissero il miglioramento della qualità della progettazione. Fin dalle fasi iniziali, infatti, la valutazione ha fornito ai decisori elementi di conoscenza necessari per orientare le scelte sia nel corso di momenti di confronto con l'Autorità di programmazione (oltre venti riunioni nel corso dell'anno) sia predisponendo documenti *ad hoc*, quali, ad esempio, il **Rapporto sulle buone pratiche e sulle lezioni apprese nell'ambito del processo di programmazione 2007-2013** confluito nella Parte Quarta del Rapporto, Le lezioni apprese dalla valutazione del POR FESR 2007-2013. Oppure note sintetiche con suggerimenti e raccomandazioni sul come sviluppare l'analisi del contesto alla luce dei fabbisogni e delle sfide del territorio regionale.

L'analisi Delphi per la valutazione di come i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi del POR

L'importanza attribuita nel periodo di programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020 ai risultati e, in particolare, al cambiamento desiderato con il Programma e alla capacità delle azioni adottate di poterlo significativamente provocare ha **convinto il Valutatore della necessità di avvalersi del giudizio degli esperti per ragionare su “cosa” si intende ottenere dal Programma e “per chi” si spendono le risorse comunitarie**. A tale fine, si è scelto di adottare il **metodo Delphi** (in particolare la **variante Policy-Delphi**) per delineare non solo una previsione per il futuro del POR FESR in termini di effetti attesi dall'attuazione del Programma, ma anche di provare a prospettare gli scenari del cambiamento futuro, interrogando gli esperti sui fattori che possono intervenire nel corso dell'implementazione il programma e, così facendo, influenzare il risultato atteso.

D'altronde, 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. Il confronto con il panel di esperti, quindi, ha consentito di individuare alcuni fattori che potrebbero facilitare il raggiungimento dei risultati attesi oppure alcuni ostacoli che potrebbero depotenziare l'efficacia del Programma.

Nel corso del processo di valutazione del POR, quindi, sono state avviate quattro analisi Delphi che si sono svolte parallelamente e hanno riguardato gli obiettivi per i quali il Regolamento (UE) 1301/2013 prescrive una concentrazione tematica, ossia l'Asse I: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; l'Asse III: Promuovere la competitività della PMI; l'Asse IV: Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e l'Asse V: Sviluppo urbano sostenibile.

Nell'identificazione del panel di esperti per ciascun Asse prioritario 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 e sviluppare il confronto nel corso del 2° round. Complessivamente sono stati coinvolti nell'analisi Delphi **venti docenti universitari**, provenienti da oltre quindici prestigiose Università italiane.

Nel presentare la sintesi del Rapporto di valutazione ex ante si ritiene di interesse rifarsi agli ambiti valutativi previsti dall'Articolo 55 del Regolamento (UE) 1303/2013.

Il contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionati (a)

L'analisi del contributo del POR FESR alla strategia Europa 2020 evidenzia come:

- **gli obiettivi specifici previsti nell'ambito dell'Asse I:** Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e dell'**Asse III:** Promuovere la competitività delle PMI, 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, gli OS I.1.b.1. (RA 1.1), I.1.b.2. (RA 1.2), e III.3.c.1 (RA 3.1) potranno contribuire a migliorare le condizioni per la R&S e accrescere gli investimenti pubblici e privati nel settore.;
- **gli obiettivi specifici previsti nell'ambito dell'Asse III:** Promuovere la competitività delle PMI e dell'**Asse V:** Sviluppo urbano sostenibile, 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 inclusiva**. Nello specifico, gli OS 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) e V.3.c.7 (RA 3.7) potranno contribuire a migliorare il tasso di occupazione;
- l'obiettivo specifico previsto nell'ambito dell'**Asse IV: Economia a bassa emissione di carbonio di 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 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: Economia a bassa emissione di carbonio**, 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.

La coerenza interna del programma o delle attività proposti e il rapporto con altri strumenti pertinenti (b)

Gli obiettivi specifici del POR presentano un elevato livello di coerenza, sia nell'ambito dello stesso Asse prioritario, sia tra obiettivi e azioni appartenenti ad Assi diversi. Si segnala in particolare che gli Assi I. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e III. Promuovere la competi-

vità delle PMI agiscono in modo sinergico nella convinzione che investimenti significativi in R&I e interventi di rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo o di contrasto al *credit crunch* contribuiscano alla crescita complessiva del sistema regionale.

In aggiunta, **entrambi gli Assi un trovano un punto di riferimento essenziale nella *Smart Specialisation Strategy*, elemento centrale per la costruzione della strategia di sviluppo e di crescita intelligente del sistema imprenditoriale lombardo.**

L'Asse IV. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio presenta un significativo grado di coerenza implicita con gli Assi I e III: l'azione di riqualificazione degli edifici pubblici da parte degli Enti locali, infatti, interviene indirettamente sul lato dell'offerta in termini di un rafforzamento del sistema produttivo e del sistema della ricerca che possono così sviluppare impianti e tecnologie energeticamente efficienti, in coerenza con la *Smart Specialisation Strategy* (S3) che individua l'eco-industria tra le sette aree di specializzazione.

Infine, la strategia dell'Asse V. Sviluppo urbano sostenibile presenta un elevato livello di integrazione con tutti gli altri Assi del POR: l'Azione I.1.b.1.3. dell'Asse I sostiene specifici progetti volti a soddisfare la crescente domanda pubblica in materia di innovazione legata alle *Smart cities e communities*; l'Asse III incide sulla produttività delle PMI cui appartengono anche le imprese sociali e non finanziate per le quali l'Azione V.3.c.1 finanzia la creazione e all'ampliamento delle capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi; le Azioni IV.4.c.1.1. (V.4.c.1.1.) di promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche e IV.4.c.1.2. (V.4.c.1.2.) contribuiscono rispettivamente a al miglioramento della classe energetica degli edifici pubblici riqualificati con l'Azione V.9.b.1.1. e a favorire il senso di sicurezza dell'utenza tipica dell'edilizia residenziale pubblica.

Con riferimento al rapporto del POR FESR con altri strumenti pertinenti, oltre alla già evidenziata coerenza con la *Smart Specialisation Strategy* regionale, appare **particolarmente significativa la decisione dell'Amministrazione regionale – così come previsto dallo SBA¹ – di far sì che risorse del FESR prevedano una “Una corsia preferenziale per la piccola impresa”**, attivando 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).

La coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma (c)

Dalla distribuzione delle risorse indicate nel piano finanziario del POR si evince **il rispetto dei requisiti di concentrazione stabiliti dall'Articolo 18 del Regolamento (UE) 1303/2013 e dall'Articolo 4 del Regolamento (UE) 1301/2013**: 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).

L'analisi della distribuzione delle risorse per campo di intervento evidenzia come oltre un quarto delle risorse sia dedicata a sostenere i processi 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 e rispettivamente il 16,8% e il 16,3% delle risorse del POR sono destinate al finanziamento degli investimenti produttivi generici nelle PMI (Asse III) e al rinnovo della dotazione di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno (Asse IV) 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.

¹ "Small Business Act" (SBA) per l'Europa [COM(2008) 394].

La coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi dei programmi con il QSC, l'Accordo di partenariato e le Raccomandazioni pertinenti specifiche per Paese e il Programma Nazionale di Riforma (d)

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 SIE²) stabilite nel Regolamento (UE) n. 1303/2013 e dalle disposizioni specifiche del Regolamento (UE) n. 1301/2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale. Si è successivamente delineata in base all'analisi contenuta nel "Position Paper" predisposto dai Servizi della Commissione Europea sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, al Programma Nazionale di Riforma (2013), che a partire dai target della strategia Europa 2020 ha definito le linee guida della programmazione 2014-2020, e alle azioni e ai risultati attesi previsti dall'Accordo di Partenariato. E, infine, si è precisata in base al Programma Regionale di Sviluppo (PRS) della X Legislatura³ e al documento strategico "Indirizzi per la definizione dei programmi operativi regionali 2014-2020 a valere sui fondi strutturali".

In tale contesto **la strategia del POR FESR è costruita in modo congruente ed è coerente con i documenti sovraordinati: il QSC, l'Accordo di partenariato e le Raccomandazioni pertinenti specifiche per Paese e il Programma Nazionale di Riforma.**

In che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi (f)

Come anticipato, l'importanza attribuita nel periodo di programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020 ai risultati ha convinto il Valutatore ad adottare il metodo Delphi per riflettere approfonditamente sul cambiamento desiderato con il Programma e sulla capacità delle azioni adottate di poterlo significativamente provocare.

Prima di approfondire per ciascun Asse la valutazione degli effetti diretti e indiretti che potrebbero conseguire dall'attuazione del POR, è necessaria una considerazione preliminare: per il panel di esperti 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.

Dall'analisi Delphi dell'Asse I. **Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione** emerge 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. 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, ma 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.** Emerge inoltre l'esistenza di un **circolo virtuoso tra attrattività e innovazione.** Per far crescere l'innovazione occorre attrarre e 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.

² 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 concorrenziale nel Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

³ Approvato con D.C.R. X/78 del 9 luglio 2013.

Dall'**analisi Delphi dell'Asse III. Promuovere la competitività delle PMI** si evidenzia che 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. Infatti, gli interventi del POR FESR volti a rafforzare la competitività delle imprese dovrebbero consentire in primo luogo un incremento degli investimenti delle imprese, un **più elevato livello di utilizzo della capacità produttiva** 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 **aumentare e rafforzare la loro presenza sui mercati internazionali**, oltre che contribuire innanzitutto a stabilizzare i flussi di domanda (ma su questo gli esperti manifestano molta prudenza quanto a fattibilità) e ad aumentare sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo il capitale relazionale delle PMI.

Dall'**analisi Delphi dell'Asse IV. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio** si segnala come 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. Si segnala inoltre che la scelta di destinare una quota rilevante di risorse alla riqualificazione energetica degli edifici pubblici potrebbe 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.

Infine, dall'**analisi Delphi dell'Asse V. Sviluppo urbano sostenibile** emerge come la strategia delineata dovrebbe consentire di rispondere alle priorità della strategia Europa 2020 di perseguire una **crecita** 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 **inclusiva**, ossia focalizzata nel sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite delle aree urbane.

La pertinenza e la chiarezza degli indicatori del programma proposto (e) e la quantificazione dei target degli indicatori del programma (g) anche in relazione al quadro di riferimento della riserva di efficacia (k)

In coerenza con le indicazioni della *Guidance document on ex-ante evaluation*, gli indicatori di realizzazione e di risultato proposti nel POR sono stati analizzati in relazione a due ambiti:

1. la pertinenza e la chiarezza degli indicatori del programma proposto (e): con particolare riferimento agli indicatori di risultato, la chiarezza è stata declinata come la capacità dell'indicatore di essere SMART (*Specific*: l'indicatore deve essere collegato e sensibile all'intervento finanziato; *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);

2. la realistica dei target degli indicatori di realizzazione (con riferimento ai target intermedi individuati nel *performance framework*), e degli indicatori di risultato (in relazione al target finale al 2023).

La valutazione della pertinenza degli indicatori di realizzazione è ampiamente positiva: tutti gli indicatori individuati presentano un grado di pertinenza elevato. Le osservazioni fatte dal Valutatore nel Rapporto di luglio e la fase di negoziazione con la Commissione Europea hanno consentito di modificare gli indicatori che presentavano qualche elemento di incertezza e un margine di miglioramento. Si cita, a titolo esemplificativo, come sia stato recepito il suggerimento espresso sia dal Valutatore che dalla Commissione Europea di eliminare dalla lista di indicatori comuni il "numero di progetti". In tale ottica, l'indicatore di realizzazione previsto dall'Asse I "Numero di progetti realizzati", volto a misurare le azioni dell'Asse I finalizzate a rafforzare la collaborazione tra imprese e tra imprese e centri di ricerca, è stato sostituito dall'indicatore "Numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca" (C.I. 26). Analogamente, la declinazione delle azioni IV.4.e.1.1. e IV.4.e.1.2. del POR (novembre) ha consentito l'individuazione degli indicatori di realizzazione pertinenti.

Anche la **valutazione della pertinenza degli indicatori di risultato è ampiamente positiva:** l'impegno profuso dall'Amministrazione regionale per individuare indicatori di risultato diversi dall'AdP al fine di riflettere al meglio le azioni e gli obiettivi specifici dei diversi Assi ha dato sicuramente avuto un esito positivo.

In sette casi, gli indicatori di risultato proposti dall'AdG sono stati appositamente definiti proprio per cogliere al meglio l'effetto dell'intervento. Rispetto alla versione del POR (luglio) in cui gli indicatori di risultato diversi da quelli individuati dall'AdP avrebbero dovuto essere misurati *ad hoc* dal sistema informativo regionale, l'Amministrazione regionale, accogliendo il suggerimento del Valutatore di verificare in fase di negoziazione del PO con la Commissione l'effettiva possibilità che tali indicatori potessero essere raccolti in modo puntuale, ad un costo accettabile e, soprattutto, che fossero validati statisticamente, ha identificato indicatori sì diversi da quelli dell'AdP, ma già raccolti da istituti quali, ad esempio, l'ISTAT che sono garanzia di poter disporre di indicatori chiari e di informazioni robuste e affidabili.

Una volta verificata la pertinenza e la chiarezza degli indicatori, il Valutatore ha verificato che gli indicatori obiettivo quantificati fossero realistici.

Con particolare riferimento agli indicatori di realizzazione il Valutatore ha verificato che **tutti i target sono stati definiti a partire da operazioni analoghe sostenute dai FFSS o da altri programmi nazionali o regionali oppure sul calcolo di costi unitari di interventi analoghi.** Con specifico riferimento alla realistica dei target di metà periodo per il quadro di riferimento della riserva di efficacia, l'analisi ha confermato che gli indicatori individuati garantiscono una copertura finanziaria superiore al 50% della dotazione finanziaria dell'Asse e che il target al 2018 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 e i tassi di revoca e di rinuncia in base all'esperienza del POR FESR 2007-2013.

Gli indicatori di risultato sono stati quantificati da Regione Lombardia nell'ambito di un processo partecipato con tutte le Direzioni Generali coinvolte nella programmazione comunitaria 2014-2020 e con il supporto metodologico dell'Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione di Regione Lombardia (Eupolis), a partire dalla baseline dell'indicatore, dalla quantificazione relativa all'indicatore di output corrispondente all'obiettivo specifico e dall'utilizzo di modelli "settoriali che hanno consentito di **quantificare 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.**

La motivazione della forma di sostegno proposta (h)

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”.

Infine, 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 (45,6% della dotazione complessiva) mediante strumenti finanziari**. Nello specifico, i due Assi prevalentemente rivolti a soggetti privati, in maggioranza MPMI, prevedono di utilizzare strumenti finanziari in modo prevalente dedicando il 44,1% l'Asse I e il 71,4% l'Asse III. Si segnala come anche l'Asse IV preveda di destinare il 29,7% delle risorse dedicate al sostegno mediante strumenti finanziari, in particolare l'Azione IV.4.c.1.1. dovrebbe attivare il Fondo Rinnovabili ed Efficienza Energetica (Fondo FREE) che offre una combinazione di contributo a fondo perduto e finanziamento a tasso agevolato.

L'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma (i)

L'organizzazione e la capacità amministrativa delle strutture organizzative di Regione Lombardia sono state definite con della Giunta regionale di Regione Lombardia, con DGR n. X / 87 del 29 aprile 2013 che ha adottato un nuovo assetto di *governance* che è successivamente modificato con la DGR n. X / 2604 del 07 novembre 2014 che ha operato 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 primo provvedimento 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.

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.

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 pro-

gettazione, 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**.

In particolare, 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.

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 (I)

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, 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. 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).

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. 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 Lombardia⁴.

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. 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. 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 11.2 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.

⁴ 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 conciliazione famiglia – lavoro Tabella di marcia verso un sistema regionale favorevole alla conciliazione famiglia-lavoro 2011 – 2013.

L'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile (m)

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, III, IV, V e VI 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. che consente 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. che dedica particolare attenzione a progetti volti a soddisfare la crescente domanda pubblica in materia di innovazione legata alle *Smart cities e communities*; I.1.b.2.1. che alimenta 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, tra le quali rientra l'eco-innovazione; I.1.b.3.1. 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. che si indirizza principalmente alle *emerging industries*, tra le quali rientrano a pieno titolo, ad esempio, la green economy, l'eco-innovazione, l'economia a bassa intensità di carbonio, ...; III.3.b.2.1. 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. che potrebbe 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. determinano effetti positivi sia in termini di riduzione dei consumi energetici che di riduzione delle emissioni di CO₂ andando a mitigare i cambiamenti climatici e l'OS IV.4.e.1. agisce prevalentemente sulla riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti.

Le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari (n)

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)⁵.

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 Lombardia 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”.

⁵ 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”.