

POR FESR 2014-2020 REGIONE UMBRIA

SINTESI DELLA BOZZA DI RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX-ANTE

RESCO SOC. COOP.

Bozza Luglio 2014

Di seguito vengono esposti in forma sintetica i principali esiti emersi dalle attività svolte nell'ambito del servizio di valutazione ex-ante la cui trattazione completa è riportata nella Bozza di Rapporto della Valutazione Ex-ante di seguito riportato.

Per la corretta comprensione degli aspetti che ci accingiamo a trattare è utile precisare che:

- la valutazione è stata svolta esaminando la versione del POR 16 giugno 2014 questo per assicurare un congruo tempo, seppur minimale, per lo svolgimento del lavoro. Tuttavia, in tutti i casi in cui è stato possibile sono state prese in esame le successive integrazioni/revisioni del POR¹;
- le analisi inerenti gli aspetti urbani non sono state svolte appieno. Questo perché in Umbria, così come in molte altre Regioni, l'Asse Urbano ha richiesto un tempo maggiore rispetto agli altri Assi per giungere a maturazione. Infatti, il fatto che l'Asse preveda il coinvolgimento diretto di soggetti locali e inglobi più obiettivi tematici, comporta maggiori complessità che inevitabilmente richiedono tempi più lunghi².

Per i motivi appena richiamati e per cause attinenti le ricadute della fase di negoziazione sull'Accordo di Partenariato, gli esiti raggiunti dalla valutazione non possono essere considerati definitivi e potranno essere oggetto, in linea con quanto indicato dal Dipartimento dello Sviluppo e della Coesione Economica, di ulteriori revisioni/integrazione successivamente alla trasmissione del POR alla CE.

Pur in questo quadro, riteniamo che l'impegno profuso dal gruppo di valutazione in termini di raccolta dati, analisi valutative, scambio con i referenti regionali, partecipazione agli incontri con il partenariato economico sociale ed istituzionale e predisposizione di contributi tecnici volti a supportare la fase di costruzione del POR, abbia consentito di raggiungere esiti interessanti che vengono di seguito richiamati.

Il primo compito che la Commissione ha affidato al valutatore è quello di **VALUTARE LA STRATEGIA DEL POR.**

Il punto di vista che il valutatore ha maturato in questo ambito consiste nella considerazione che la strategia umbra adottata per il POR FESR viene giudicata positivamente in quanto appare fortemente caratterizzata da una elevata propensione verso le finalità principali della strategia Europa 2020 e positivamente radicata rispetto alle specificità socio-economiche e ambientali del territorio. Tale giudizio positivo, però, non è del tutto trasferibile agli anelli minori della catena programmatica. In altri termini si intende dire che il valutatore ha apprezzato le scelte portanti del programma in quanto capaci di contribuire in modo deciso a favore della Strategia Europa 2020 e di interagire costruttivamente rispetto alle peculiarità che connotano lo sviluppo regionale. Tuttavia la declinazione di tali scelte in termini di risultati attesi e caratteristiche tecniche delle Azioni presenta ancora degli aspetti meritevoli di miglioramenti.

¹ In particolare sono state esaminate le versioni del POR fino al 10 Luglio 2014.

² A testimonianza, di quanto appena affermato ricordiamo che il POR versione 18 Luglio presenta significative differenziazioni rispetto alla versione del 16 giugno in termini aree candidabili e relativamente agli obiettivi specifici attivati in ambito urbano.

Il giudizio appena espresso trova fondamento dagli esiti delle seguenti analisi che sono state svolte per valutare la validità della strategia del POR.

Verifica della congruenza degli obiettivi del POR in relazione al contesto socio-economico regionale

L'analisi svolta, mirata a verificare se la scelta degli Obiettivi tematici selezionati dal POR trovasse adeguato riscontro nei fattori strutturali e dinamici del contesto socio-economico e ambientale umbro (i cui esiti sono descritti nel paragrafo 4.1), ha messo in evidenza che le scelte strategiche regionali sono ampiamente giustificate dallo scenario contestuale di riferimento. Ad esempio, la scelta dell'OT 2 è positivamente correlata al bisogno di incrementare la copertura a banda ultra larga (in Umbria la popolazione coperta con banda ultralarga a 30 Mega nel 2013 è pari a 4,03% a fronte di una media nazionale del 6,99%) e alla necessità di aumentare i livelli di utilizzo di internet da parte della popolazione per relazionarsi alla PA (nel 2013 Umbria 32,2% contro Italia 33,1%) ed aumentare la quota di comuni nei quali è possibile avviare e concludere per via telematica l'intero iter (Umbria 17,4%, Italia 18,9%). Anche la scelta dell'OT4 appare quanto mai fondata visto che in Umbria vi è un significativo bisogno di ridurre le emissioni inquinanti (nel 2010 si sfiorano le 10 tonnellate di CO2 equivalente per abitante contro una media nazionale di 7,4 tonnellate per abitante) e l'intensità energetica, specie del comparto industriale, dal momento che i consumi di energia crescono a fronte di una contrazione del PIL.

Valutazione della coerenza esterna

Per comprendere il livello di interazione del POR con le altre policy di rilievo per la regione, si è proceduto ad analizzare i livelli di coerenza degli Obiettivi specifici del POR rispetto a politiche di ordine generale (europee, nazionali e comunitari) e settoriali (europei e regionali) nonché rispetto agli altri programmi finanziati con fondi comunitari di rilievo per il territorio umbro (si veda paragrafo 4.2).

Dalla valutazione, che fornisce esiti generalmente positivi per tutti gli ambiti analizzati, emerge che tutti gli obiettivi specifici del POR sono correlati direttamente alle Iniziative Faro previste dalla Strategia Europa 2020, vale a dire che il POR esprime coerenza massima rispetto alle finalità europee di Europa 2020. Ad esempio risulta che: l'obiettivo/risultato atteso del POR 2.2 'Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese (in particolare nella sanità e nella giustizia)' ha un legame di tipo diretto con la priorità della crescita intelligente di Europa 2020 e, in particolare, con l'iniziativa Faro Un'agenda europea del digitale relativamente all'esigenza di "promuovere la diffusione e l'uso dei moderni servizi online (e-government, servizi sanitari online, domotica, competenze digitali, sicurezza, ecc.)"; l'obiettivo specifico/risultato atteso 4.2 Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazioni di fonti rinnovabili è direttamente collegato con la priorità europea di promuovere una crescita sostenibile poiché la riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese ed il ricorso a fonti rinnovabili è implicitamente ricompresa nell'Iniziativa Faro Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse in relazione all'obiettivo di "utilizzare strumenti basati sul mercato, come incentivi fiscali e appalti, per adeguare i metodi di produzione".

Valutazione della coerenza interna

Un ulteriore aspetto che è stato ponderato per valutare l'adeguatezza della strategia del POR è rappresentato dalla verifica della robustezza dei legami tra gli Obiettivi Specifici appartenenti allo stesso Asse e tra Obiettivi Specifici di Assi differenti (si veda paragrafo 4.3).

Questa analisi ha evidenziato una buona consistenza dei legami evidenziati dal POR sia all'interno degli Assi che tra Assi differenti.

Tuttavia in alcuni casi le connessioni potrebbero essere rafforzate o rese più esplicite in altri casi le connotazioni degli obiettivi specifici non escludono il rischio di sovrapposizioni (obiettivi specifici differenti prevedono interventi simili a favore della medesima tipologia di beneficiari).

Un esempio di connessioni che mostrano necessità di essere rafforzate/chiarite deriva dall'Obiettivo Tematico 1 dedicato a promuovere la ricerca e l'innovazione. L'obiettivo specifico 1.2 volto a sostenere la collaborazione tra imprese e strutture di ricerca e al potenziamento di queste ultime, promuove progetti di ricerca "importanti" ossia di rilevanti dimensioni economiche e probabilmente "ambiziosi". L'obiettivo specifico 1.1. sostiene invece progetti di dimensione economica più ridotta. I legami tra i due Obiettivi specifici a livello potenziale sono solidi (con l'obiettivo 1.2 si intende coinvolgere le grandi imprese per progetti strategici incentrati su campi selezionati dalla strategia di specializzazione intelligente regionale, mentre con il secondo obiettivo ci si propone di stimolare l'attività di ricerca e sviluppo da parte di una platea più ampia di imprese) tuttavia non espressi in modo chiaro. Miglioramenti in tal senso, potrebbero avvenire specificando meglio per entrambe le Azioni appartenenti ai due OS in questione (cioè la 1.2.4 e 1.1.4) i rispettivi campi di azione (ambiti individuati dalla S3 in via esclusiva o prioritaria, ruolo delle Grandi imprese, portata dei progetti) in modo da fare emergere gli aspetti di forte complementarità che sussistono tra i due Obiettivi specifici.

Per quanto riguarda invece i risultati della valutazione che hanno rilevato rischi di sovrapposizione, si fa riferimento ad alcuni Obiettivi specifici appartenenti all'Asse 3 Competitività. Ad esempio, l'obiettivo specifico 3.1 "Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo" attraverso l'Azione 3.1.1 prevede il sostegno agli investimenti ambientali che vengono promossi anche nell'ambito dell'obiettivo specifico 3.3 dedicato alla riconversione dei sistemi produttivi e nell'obiettivo 3.2 volto a sostenere il rilancio delle aree di crisi. Ferma restando la condivisione del valutatore circa la elevata propensione ambientale espressa in questo ambito, è importante che la descrizione delle Azioni venga dettagliata in modo da esplicitare che non sussiste il rischio raddoppiare tipologie di intervento analoghe a favore della stessa categoria di beneficiari.

Raccomandazione: si suggerisce di integrare e chiarire la descrizione delle Azioni su cui il valutatore ha espresso dubbi (si veda paragrafo 4.3) posto che le revisioni del POR successive al 10 luglio 2014 non rendano superati i giudizi espressi.

Fondatezza del Quadro Logico

La valutazione della strategia non ha potuto prescindere dall'analizzare la logica sottostante la catena programmatica a livello di ogni priorità di investimento (Obiettivo specifici -> risultato attesi - indicatori di risultato ->. Azione -> indicatori di output). Tale analisi è contenuta nel paragrafo 4.4.

Gli esiti del lavoro svolto a questo riguardo mostrano, in linea con quanto già indicato precedentemente, che i vari obiettivi specifici ricompresi nelle diverse priorità di investimento evidenziano un forte ancoraggio con le problematiche regionali con le quali sono chiamati ad interagire (punti di forza e di debolezza del contesto socio-economico).

Per quanto riguarda la delimitazione dei risultati è stata rilevata, a parte poche eccezioni, una scarsa attenzione a specificare la trasformazione desiderata della variabile socio economica su cui si intende puntare. Conseguentemente dalla lettura dei risultati attesi non emergono sempre in modo chiaro quali esiti la Regione intende conseguire nell'ambito del risultato atteso. Questo in quanto la selezione dei risultati da raggiungere (e l'individuazione degli opportuni target come viene esplicitato di seguito) rappresenta una delle novità del periodo di programmazione 2014-2020 che inevitabilmente comporta un certo grado di complessità. Pur nella consapevolezza di tale difficoltà che è comune a molte Regioni, il valutatore ritiene che la Regione Umbria debba sfare uno sforzo aggiuntivo per meglio esplicitare la tipologia di esiti che si vogliono conseguire, le aree (territoriali o settoriali) che si vogliono colpire con maggior vigore nonché le tipologie di destinatari che saranno privilegiate.

Raccomandazione: qualora la maggiore delimitazione dei risultati attesi non sia già stata effettuata nell'ambito delle versioni del POR successive al 10 Luglio 2014, il valutatore suggerisce di prendere in considerazione le osservazioni espresse nell'ambito del Paragrafo 4.4

Rispetto dei principi orizzontali

In relazione al rispetto e alla valorizzazione dei principi orizzontali il POR Umbria:

- mostra una significativa attitudine al rispetto del principio di sostenibilità ambientale testimoniata da vari elementi tra cui: il favore accordato agli investimenti mirati a contenere gli impatti ambientali nell'ambito dell'Asse 3 Competitività, l'attivazione di due Assi (Asse 4 e 5) che seppur con modalità differenti possono essere considerati "a favore della sostenibilità ambientale. A questo riguardo si fa inoltre presente che non è stato possibile verificare se il POR recepisce i suggerimenti derivanti dalla VAS dato che questa è in corso di consultazione. Va tuttavia messo in evidenza che le attese in termini di impatti ambientali negativi, come esplicitato dal Rapporto VAS, sono minimali e molto circoscritti.
- dichiara che rispetterà il principio della non discriminazione e delle pari opportunità.

Il secondo ambito in cui la Commissione Europea ha richiesto un forte impegno della valutazione è quello che riguarda **GLI INDICATORI**, infatti, il periodo di programmazione 2014-2020 inserisce due novità importanti in tema di indicatori e relativi target: si tratta del ruolo, diverso rispetto al passato, assegnato agli indicatori di risultato correlati alla problematica della delimitazione dei risultati attesi sopra richiamata (che sono destinati a cogliere le tendenze a livello regionale rispetto alle diverse variabili di interesse del POR) e dell'inserimento del quadro della riserva di performances. Questo ultimo meccanismo prevede che ai vari Assi del POR possano essere assegnate risorse aggiuntive posto che siano stati conseguiti target di metà percorso (2018). A fine periodo, i vari Assi del POR possono incorrere nella decurtazione di risorse qualora risultino gravemente inadempienti in termini di conseguimento dei target al 2023. Oltre alle tipologie di

indicatori appena richiamate (di risultato e di performances) vanno quantificati gli indicatori di output previsti dal Regolamento comunitario FESR.

La definizione delle regole applicative da utilizzare per individuare gli opportuni indicatori di risultato, per procedere alla quantificazione dei relativi target e per costruire il quadro della riserva di performances ha incontrato notevoli difficoltà (che vengono illustrate nel Cap. 5) per ragioni che esulano dalle responsabilità regionali.

Nonostante le problematiche a cui si è accennato, il gruppo di valutazione, anche a seguito di incontri con i referenti regionali responsabili del coordinamento del POR e delle Azioni del POR 2014-2020, ha formulato una ipotesi di indicatori di risultato e relativi target e di indicatori di output a livello di priorità di investimento corredati dei valori obiettivo al 2023. Stanti le attuali regole e le basi dati disponibili, la batteria degli indicatori appare adeguata fatti salvi eventuali aggiustamenti che si renderanno necessari a seguito della fase di negoziazione. Infine, il valutatore ha proposto all'AdG una ipotesi di indicatori e di milestones relativamente al quadro della riserva di performances. Le proposte elaborate sono illustrate nel Capitolo 6.

In relazione alla **VERIFICA DELLA CORRETTEZZA DELLA ALLOCAZIONE FINANZIARIA** che costituisce un altro aspetto su cui la Commissione richiede lo svolgimento di attività valutative, le analisi effettuate inducono il valutatore ad esprimere un parere positivo circa le scelte effettuate in termini di allocazione delle risorse finanziarie tra i diversi Assi del POR.

Tale giudizio viene formulato sulla base delle seguenti considerazioni che sono illustrate in dettaglio nel Capitolo 6.

In primo luogo, va detto che il Piano Finanziario rispetta pienamente (superandoli) i vincoli regolamentari (art. 4 e 7 del Reg. 1301/2014) inerenti la concentrazione e lo sviluppo urbano sostenibile.

Secondariamente, va ricordato che nell'ambito degli incontri partenariali a cui il valutatore ha partecipato, il partenariato economico-sociale e istituzionale ha espresso consenso rispetto alla distribuzione delle risorse finanziarie tra i diversi Assi.

Infine, si è proceduto a verificare la validità della allocazione delle risorse finanziarie rispetto ai vari obiettivi tematici attraverso un sistema di equazioni che correla la quota di risorse da riconoscere ai vari Assi all'intensità del bisogno che emerge dall'analisi del contesto socio economico.

Gli esiti di questa tipologia di analisi hanno condotto ad una ipotesi di distribuzione delle risorse molto vicina a quella adottata nell'ambito del POR.

L'ultimo quesito che la Commissione ha posto al valutatore indipendente ha riguardato la verifica **DELL'ATTITUDINE DEL POR A FORNIRE IL PROPRIO CONTRIBUTO ALLA STRATEGIA EUROPA 2020.**

In questo ambito, seppur il valutatore non ha potuto applicare integralmente l'approccio metodologico ipotizzato (che prevedeva la quantificazione del contributo del POR alla Strategia Europa 2020 sulla base dei target previsti dai vari indicatori) dati i ritardi accumulati nella

definizione del sistema di indicatori a cui si è accennato sopra, è possibile affermare che il POR evidenzia ottime possibilità di fornire il proprio pieno contributo alla Strategia Europa 2020 (le analisi svolte sono contenute nel Capitolo 7).

Tale convinzione nasce in primo luogo dalle positive considerazioni formulate precedentemente in termini di forte coerenza degli Obiettivi Specifici del POR in funzione delle Iniziative Faro previste dalla Strategia Europa 2020: tale fatto denota che il POR verosimilmente produrrà effetti diretti a favore dei target previsti da Europa 2020 rientranti nei campi di azione del POR FESR.

Secondariamente, il valutatore ha proceduto ad effettuare una rilettura tipologica dei probabili effetti attesi in funzione delle finalità della Crescita Intelligente, Crescita Sostenibile e Crescita Inclusiva. Da tale analisi emerge che il POR, oltre ad esplicitare una notevole gamma di effetti a favore della Crescita Intelligente (come era facile attendersi) e della Crescita Sostenibile, mostra anche una significativa attitudine ad agire a favore dell'inclusività. Questo grazie ad effetti positivi ad esempio in termini di inclusione digitale per gli anziani, aumento dell'occupazione con particolare riferimento ai giovani e le donne, miglioramento della mobilità urbana, ecc.