



ISMERI EUROPA

Servizio di valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020

I Rapporto di valutazione esteso 2017

Executive Summary - italiano

31 MAGGIO 2017

Il contesto della valutazione e le metodologie di analisi

Obiettivi della valutazione: l'analisi della strategia e lo stato di implementazione dei programmi regionali

Il I rapporto di valutazione esteso 2017 del servizio di "valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020" si focalizza sulla dimensione strategica dei programmi e sulla loro implementazione, con gli obiettivi di verificare quanto realizzato dai programmi alla fine del 2016, offrire una prima risposta ad alcuni questi valutativi del Disegno di valutazione ed evidenziare eventuali punti di debolezza dei programmi.

Il gruppo di lavoro è composto da: Andrea Naldini (Coordinamento), Marco Pompili (FESR, analisi trasversali e coordinamento), Andrea Ciffolilli (FESR), Carlo Miccadei, Lucia Fiorillo (FSE), Luca Rossi e Francesco Ciccarella (FEASR).

Le domande di valutazione sono state concordate con le Autorità di Gestione (AdG) dei programmi e sono illustrate nella tabella successiva, distinte per fondo.

Ambiti di analisi/Domande di valutazione	FEASR	FESR	FSE
Strategia del Programma			
L'analisi del contesto socio-economico è ancora attuale? Gli obiettivi del POR/PSR sono ancora validi?	X	X	X
Quale è il potenziale contributo del programma alle strategie macroregionali EUSALP/EUSAIR?	X	X	X
Analisi di avanzamento del programma			
Quale è il livello di avanzamento degli indicatori finanziari e fisici del programma? Quali elementi emergono in relazione ai target previsti?	X	X	X
Processi gestionali			
Gli indicatori selezionati sono adeguati?	X	X	X
Il funzionamento del sistema di monitoraggio è adeguato?	X		
Come sono stati attuati i principi orizzontali della sostenibilità ambientale e delle pari opportunità di genere?		X	
Focus tematici specifici			
Quali primi risultati emergono dall'Azione 1.1a del POR FESR?		X	
I criteri di selezione del Pacchetto Giovani sono adeguati?	X		
Come stanno funzionando i tirocini in termini gestionali ed organizzativi? Quali possibili soluzioni di miglioramento?			X

La metodologia di analisi: analisi desk, analisi dati di monitoraggio e indagini dirette

Le principali attività sono state di tipo desk, basate su analisi dei documenti di programmazione e attuazione dei programmi e sui dati di monitoraggio degli stessi, messi a disposizione dalle Autorità di gestione nei mesi di aprile e maggio.

Per le analisi di approfondimento sull'azione 1.1.a (FESR) e sull'organizzazione dei tirocini organizzati all'interno di PIPOL (Piano Integrato di Politiche per l'Occupazione e il Lavoro) sono state realizzate anche alcune indagini sul campo.

Nel caso dell'azione 1.1.a abbiamo somministrato un questionario con metodo CAWI a tutte le imprese finanziate, al fine di raccogliere dati che non erano contenuti nel monitoraggio (caratteristiche delle imprese, fornitori dei servizi, prime valutazioni delle imprese rispetto all'azione 1.1.a). Il tasso di risposta è stato piuttosto buono, pari al 64% degli intervistati.

Nel caso dei tirocini PIPOL sono stati intervistati, con un questionario e telefonicamente, i Centri per l'impiego, le agenzie formative e le università in quanto attori promotori dei tirocini. Le interviste, in questo caso, erano finalizzate a raccogliere informazioni in merito ai processi organizzativi e attuativi dei tirocini. Relativamente all'analisi della coerenza dei programmi regionali con le strategie macro-regionali abbiamo approfondito con le AdG alcuni elementi relativi agli aspetti di *governance* e alle modalità attuative, attraverso l'invio di un breve questionario.

L'analisi dei problemi del contesto socio-economico è ancora attuale, gli obiettivi dei programmi sono ancora validi?

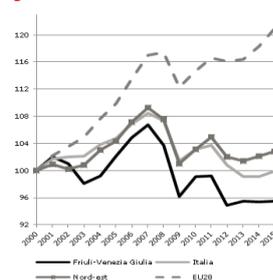
Persistono le problematiche di contesto che erano alla base delle scelte iniziali della programmazione

L'analisi del contesto socio-economico è trasversale ai tre fondi europei FEASR, FESR e FSE ed è articolata per i principali temi di riferimento su cui intervengono i programmi regionali.

L'aggiornamento dell'analisi del contesto socio-economico evidenzia una **sostanziale persistenza delle problematiche individuate inizialmente nei programmi**, con l'intensificazione di alcuni fenomeni e l'emersione di segnali positivi per altri. Sicuramente uno dei principali elementi di debolezza del Friuli Venezia Giulia è il decadimento demografico, che ha assunto caratteristiche preoccupanti come l'eccessivo invecchiamento della popolazione. I Programmi non possono incidere direttamente su questo aspetto, ma possono contribuire ad adeguare il modello socio-economico regionale alle conseguenze dell'invecchiamento, investendo sulla crescita di produttività per controbilanciare l'aumento della popolazione in età non da lavoro.

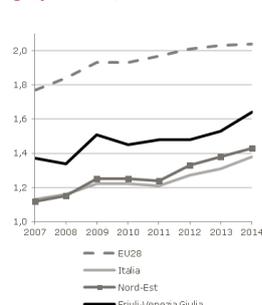
Gli effetti della crisi e i segnali di ripresa

Fig: andamento del PIL



Buone performance in termini di innovazione

Fig: spese R&D/PIL



La riduzione di CO2 rimane una questione centrale nell'ambito della crescita sostenibile

L'impatto della **crisi sull'economia** è stato importante e acuito dalla minore dinamicità dell'economia regionale a partire dal 2000 rispetto al Nord-Est. Nel 2014-2015 si rilevano segnali di ripresa in linea con quelli riscontrati per l'area nord orientale. Il manifatturiero è il comparto che ha subito la contrazione maggiore e, sebbene una lieve ripresa c'è stata negli ultimi anni, alcuni settori strategici per la regione mostrano ancora una resilienza molto bassa. Anche nei servizi la capacità di ripresa è stata scarsa e inferiore a quanto avvenuto a livello nazionale e nel Nord-Est. Gli investimenti, sebbene in misura minore che a livello nazionale, sono ancora ben al di sotto dei valori pre-crisi, con cali significativi concentrati in alcuni settori. Di contro, nel 2014-2016 si è invertito il trend negativo delle esportazioni, che sono tornate ai livelli più alti prima della crisi, confermando la vocazione all'export come una delle risorse strategiche della regione. Inoltre, la crescita del comparto agricolo, avvenuta in tutto il Paese, è stata ancora più intensa in FVG. Nel complesso, si evidenzia un allontanamento della regione dalle performance macroeconomiche europee.

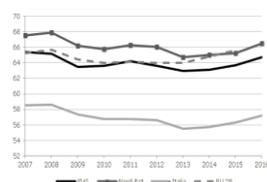
Il tessuto produttivo ha visto un ridimensionamento del sistema imprenditoriale e una contrazione del tasso di creazione d'impresa. La creazione d'impresa in settori ad alto livello di conoscenza e tecnologia presenta, però, dinamiche positive, anche se inferiori sia all'Italia che al Nord-Est.

Si conferma l'**elevata propensione all'innovazione** del sistema produttivo regionale, che in questi anni si è ridotta in misura limitata e comunque inferiore all'Italia e al comparto geografico di riferimento. Il rallentamento degli investimenti in innovazione, paventato già nell'analisi dei programmi, si è di fatto verificato, ma in misura meno intensa del previsto. Dall'altro lato la propensione a investire in R&S è molto minore da parte delle imprese private, e il buon posizionamento della regione in questo ambito dipende soprattutto dal contributo del settore pubblico. I programmi dichiaravano l'obiettivo di rafforzare i segnali positivi emergenti nel campo della R&S, che rimane valido anche dopo tre anni dall'avvio della programmazione. Si conferma inoltre, in base ai dati sui progetti di ricerca del 7PQ, l'attivismo dei centri di ricerca presenti in regione.

Nell'ambito della **crescita sostenibile**, si evidenziano la diffusione e la crescita delle fonti di energia rinnovabile, considerati un elemento di forza anche al momento della stesura dei programmi. Si sono ridotti i consumi finali di energia, soprattutto in ambito industriale. Rimane quindi prioritario agire in questo ambito, anche per il suo legame con la riduzione di emissioni di CO2, che è avvenuta ma ad un ritmo inferiore alla media nazionale e delle regioni del Nord-Est.

La ripresa occupazionale c'è, ma permangono debolezze in alcune fasce della popolazione

Fig: tasso occupazione



Nel campo dell'**occupazione** si conferma in primo luogo la forte riduzione di quello che veniva considerato in sede di programmazione lo "zoccolo duro" della base occupazionale, ossia i lavoratori a tempo indeterminato del manifatturiero. I programmi regionali rilevavano la flessione dell'occupazione, l'aumento della disoccupazione e la crescita delle forze lavoro. Dopo l'avvio dei programmi si sono manifestati segnali positivi nel mercato del lavoro. Il quadro è ora più incoraggiante, con una riduzione della disoccupazione, dopo anni di andamento negativo, l'aumento continuo della partecipazione al mercato del lavoro e l'incremento dell'occupazione delle fasce più anziane della popolazione. La condizione dei giovani, già identificata dai programmi come problema prioritario, non è invece migliorata, nonostante i progressi registrati dall'area nord orientale.

La povertà, sebbene inferiore al resto del Paese, è rimasta sostanzialmente stabile e il rischio è che si sia consolidata una fascia di povertà regionale, ponendo il FVG in una situazione molto più negativa di quella di alcune regioni più sviluppate di riferimento. Emergono inoltre alcuni gruppi particolarmente vulnerabili, come evidenziato anche dai programmi, quali le donne e i minori in quanto soggetti tendenzialmente più colpiti dal rischio di povertà ed esclusione sociale.

Livelli medio-alti di capitale umano

La dotazione di **capitale umano** si conferma un punto di forza della regione. Il dato che emerge con evidenza è che il Friuli Venezia Giulia presenta dinamiche di miglioramento del capitale umano delle fasce più giovani decisamente più accentuate dell'Italia e del Nord-Est, con inoltre una buona partecipazione della popolazione adulta alla formazione. Tuttavia, i livelli di scolarizzazione della popolazione crescono meno che nelle aree di riferimento, e questo potrebbe essere dovuto a fattori di natura demografica.

Buon posizionamento negli indicatori UE2020

Gli indicatori di Europa 2020 mostrano una regione proiettata verso la dimensione europea, con i valori degli indicatori chiave già al di sopra dei target stabiliti a livello nazionale per il 2020. Tuttavia, proprio il confronto con la dimensione europea mostra l'accentuarsi del divario con le medie registrate a livello UE.

Indicatori 2020	Target UE	Target IT	Target FVG	2010	Valori FVG					
					2011	2012	2013	2014	2015	2016
1-Tasso di occupazione 20-64 (%)	75	67-69	67,3	67,6	68,2	67,8	67,0	67,3	68,1	69,2
2-Spesa in R&S (% PIL)	3	1,53	1,69	1,45	1,48	1,48	1,53	1,64		
3-Tasso di abbandono scolastico (%)	<10	<15-16		12,1	13,0	13,0	11,1	11,1	6,9	
4-% di 30-34enni con un'istruzione universitaria	40	26,6		19,6	21,0	23,4	27,0	27,0	26,9	
5-Persone a rischio di povertà ed esclusione sociale (riduzione in milioni dai valori del 2008)*	-20 milioni	-2,2 milioni	-31 mila**	-36 mila	-15 mila	4,8 mila	-7,9 mila	-15 mila		
6-Riduzione delle emissioni di gas serra	-20	-13		-7						
7-Fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili (%)	20	17	12,7			16,7	17,3	19,5		
8-Aumento dell'efficienza energetica (Mtoe) - consumo energia primaria	1.483	158								
8-Aumento dell'efficienza energetica (Mtoe) - consumo energia finale	1.086	124				3,7	3,41	3,04		

La strategia dei programmi rimane valida alla luce dell'evoluzione del contesto socio-economico

Il FVG ha programmato l'impiego dei fondi SIE sulla base di una strategia coerente con i bisogni emergenti dal contesto e puntualmente declinata nei POR/PSR, secondo le missioni specifiche dei tre fondi. L'analisi di contesto evidenzia che la **strategia iniziale rimane sostanzialmente valida**.

Quale è il contributo potenziale dei programmi alle strategie macro-regionali EUSALP ed EUSAIR?

EUSALP ed EUSAIR: le strategie macro-regionali di riferimento per il Friuli Venezia Giulia

Le strategie macro-regionali dell'Unione europea, il cui avvio risale al 2009, nascono dalla necessità di fornire una risposta collettiva e coordinata ai problemi che interessano specifiche aree territoriali e che possono essere meglio gestiti con la collaborazione di diversi Stati membri e paesi terzi. Interazione, cooperazione e coordinamento sono pertanto i principi cardine sui cui si fondano queste strategie. Non disponendo di una propria dotazione di bilancio, per poter essere efficace l'approccio macro-regionale deve essere sostenuto dalle politiche e dai programmi nazionali ed europei e a tal fine le strategie macro-regionali sono state pienamente ancorate al quadro normativo della politica di coesione. Tuttavia, come sottolineato nella recente Relazione della Commissione sullo stato di attuazione delle strategie macro-regionali, sfruttare appieno le opportunità di finanziamento offerte dalla programmazione 2014-2020 risulta problematico.

Le strategie macro-regionali vigenti in Europa sono quattro, quelle che interessano il Friuli Venezia Giulia sono la strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (**EUSAIR**) del 2014 e la strategia dell'UE per la regione alpina (**EUSALP**) del 2015.

Tre temi indagati dalla valutazione...

Per dispiegare il potenziale delle strategie macro-regionali è necessario investire su un maggiore coordinamento con i programmi dei Fondi SIE, in termini di: focalizzazione su settori strategici e orientamento ai risultati; cooperazione nei sistemi di governance; allineamento fra i flussi di finanziamento.

La valutazione ha indagato pertanto tre dimensioni: la coerenza tematica tra i programmi e le Strategie, i meccanismi di governance e l'allineamento delle operazioni finanziate.

La coerenza tematica...

I tre programmi regionali evidenziano una **buona complementarità** e coerenza strategica con i pilastri/obiettivi dei piani di azione delle due strategie macro-regionali EUSALP ed EUSAIR, sia quelli trasversali che quelli diretti. Nel loro insieme, i programmi regionali offrono un contributo potenziale diretto o indiretto a tutti i pilastri delle strategie.

I meccanismi di governare...

Relativamente al coordinamento attuativo con i principali attori delle strategie EUSALP ed EUSAIR, le azioni avviate ad oggi sono per lo più di tipo informale; alcuni elementi di miglioramento per un maggiore interscambio e coordinamento con le strategie possono essere attuati nel futuro da parte delle AdG.

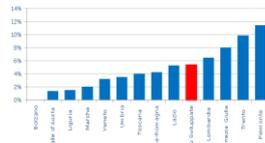
L'allineamento delle operazioni finanziate dai POR/PSR con gli obiettivi delle Strategie

Alcune azioni per garantire che i progetti regionali siano coerenti con le strategie sono state avviate, soprattutto nel FSE. Ulteriori azioni di miglioramento sono possibili, ma limitate poiché, soprattutto in ambito FESR e FEASR, i progetti si occupano di sviluppo locale e di necessità specifiche territoriali che non impattano direttamente sulle priorità macroregionali

Nell'insieme va tenuto conto che soluzioni "codificate" di modelli attuativi per una migliore integrazione dei programmi regionali europei con le strategie macro-regionali non esistono, tanto che anche a livello europeo è in corso una riflessione in tal senso.

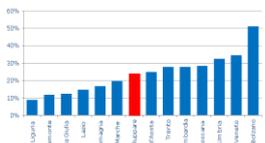
Il FSE ha un eccellente avanzamento finanziario

Fig: spesa pubblica ammissibile dei beneficiari FSE – fine 2016



Il FEASR richiede un'accelerazione nei prossimi mesi

Fig: spesa pubblica ammissibile FEASR – fine 2016



L'avanzamento fisico del POR FESR

Fig: distribuzione imprese POR e regionali per settori

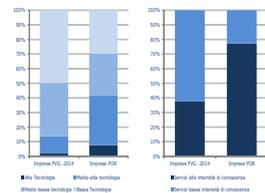
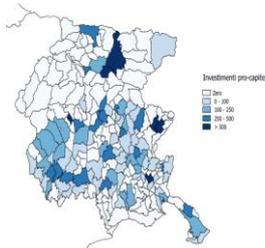


Fig: investimenti FESR pro-capite, per comune



La **spesa ammissibile del POR FSE** a dicembre 2016 è pari al 24% delle risorse totali stanziare, pari a 276 milioni di euro.

La spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari è ancora a livelli bassi ma ben al di sopra della media delle regioni "più sviluppate" (8% contro 5,4%), e, inoltre, sta crescendo a ritmo sostenuto.

L'Asse III Istruzione e formazione presenta costi medi (stimati) molto più elevati degli Assi II e III, ma in quest'ultimi si concentrano, con un'incidenza rilevante, i progetti individuali.

Il POR sta intervenendo nei campi previsti ed ha quasi impiegato tutte le risorse programmate per il tema accessibilità ed efficienza dell'istruzione terziaria.

La **spesa ammissibile del PSR FEASR** a dicembre 2016 è pari al 12%, un livello abbastanza basso e corrispondente alla metà della media dei PSR delle regioni "più sviluppate" (24%).

Anche la capacità di spesa del PSR FEASR a fine 2016 risulta limitata, attestandosi allo 0,8% delle risorse programmate; d'altro canto è positivo che l'attuazione finanziaria per singola priorità allo stato attuale non evidenzia particolari criticità.

Rispetto al target di spesa del quadro di riferimento dell'efficacia (2018), il livello di avanzamento del PSR raggiunge il 4%.

A fronte dello scarso avanzamento della spesa, si evidenzia tuttavia l'ottima **capacità di attivazione delle risorse stanziare dal PSR**: circa il 52% della dotazione finanziaria risulta essere stata attivata mediante l'apertura dei bandi, e la capacità di impegno di tali risorse è pari al 18%.

A marzo 2017 i beneficiari del POR FESR sono 331, di cui 301 imprese.

La distribuzione per settori evidenzia **una buona presenza di imprese dei settori a medio-alta e alta tecnologia e ad elevata conoscenza**, al di sopra di quella media regionale. Questo è anche il frutto delle scelte regionali rispetto ai settori da ammettere nei progetti dell'Asse I, per il contributo a 4 delle 5 aree di Specializzazione della S3, che sembrano quindi coerenti non solo con gli obiettivi del Programma, ma anche con i bisogni dell'economia regionale, come evidenziati nell'analisi di contesto.

Ad oggi i progetti e gli investimenti mobilitati si concentrano per lo più nell'area S3 "Filiera produttive: metalmeccanica", ma nella linea 1.1.a vi è stata un'elevata partecipazione di progetti nell'area "Agroalimentare".

I partenariati finanziati con la linea 1.3.b (progetti di R&S in rete nelle aree S3 dell'Health e delle Tecnologie marittime) evidenziano **un ruolo centrale delle due Università di Trieste e Udine** e la capacità di integrare le micro-imprese in progetti avanzati di ricerca.

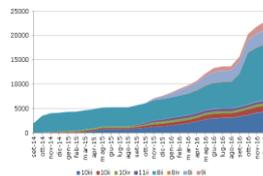
Sebbene le strategie territoriali del POR FESR non siano ancora completamente operative, **la distribuzione territoriale dei progetti e degli investimenti** rivela una discreta capacità di raggiungere anche le aree territoriali regionali più svantaggiate, evidenziando quindi il contributo del POR al riequilibrio territoriale interno.

Alla fine del 2016 **la performance del POR FESR rispetto agli indicatori di realizzazione e risultato dell'Asse I e III è buona**, con percentuali di avvicinamento al target in linea con l'avanzamento finanziario del Programma; il raggiungimento dei milestone fisici del quadro di riferimento dell'efficacia inerenti a questi due assi sembra alla portata del Programma, considerato il livello di attuazione registrato dopo meno di tre anni dall'avvio.

Per gli assi II e IV, per i quali non si evidenziano avanzamenti "fisici" non essendo stati avviati progetti, ci si attende una rapida attivazione degli interventi in seguito alle procedure lanciate nei primi mesi del 2017.

L'avanzamento fisico del POR FSE

Fig: partecipanti POR FSE



A dicembre 2016 i partecipanti del POR FSE sono 22.902. Dopo una prima fase di avvio, il POR FSE è entrato a regime accelerando il flusso di partecipanti negli ultimi mesi del 2015 e mantenendo costante il loro ritmo di crescita nei mesi successivi.

Sono stati, inoltre, **raggiunti tutti i principali gruppi di potenziali destinatari** (giovani studenti, occupati adulti e disoccupati), solo gli inattivi appaiono sottorappresentati anche se ciò potrebbe essere un effetto amministrativo legato alle modalità di registrazione dello status occupazionale.

All'interno di questi gruppi, il POR si caratterizza per l'attenzione riservata sia agli insiemi più deboli della popolazione (giovani immigrati, persone con bassi livelli di istruzione, ecc.) sia al capitale umano avanzato con livelli di istruzione terziaria e post terziaria; anche se occorre sottolineare che quest'ultimo target appare al momento sovra rappresentato.

Il POR interviene equilibratamente nelle quattro aree provinciali, con una distribuzione delle risorse che riflette la distribuzione della popolazione e dei gruppi target sul territorio regionale.

Il **successo formativo dei partecipanti è apprezzabile**, ma i disoccupati e le persone con bassa scolarizzazione sono maggiormente soggette al fallimento rispetto alle altre topologie di partecipanti.

Le componenti di genere stanno avanzando verso l'equilibrio, ma emerge un minore coinvolgimento delle donne più deboli (es. con bassa scolarizzazione, immigrate, inattive).

Gli **indicatori di realizzazione mostrano un avanzamento diversificato**, alcuni sono molto avanzati (Asse III), altri in linea con il ritmo necessario per centrare i valori target (Asse II), ed alcuni abbastanza in ritardo (Asse I); in particolare, tenuto conto anche dell'avanzamento procedurale, è potenzialmente critico lo scarso avanzamento del target disoccupati adulti, anche se il problema potrebbe essere dovuto al valore eccessivamente elevato dell'obiettivo; l'andamento della performance degli altri assi è pienamente adeguato per raggiungere il target della prima verifica del quadro di riferimento dell'efficacia.

L'avanzamento fisico del FEASR

A dicembre 2016 il **PSR FEASR presenta un modesto avanzamento fisico**, per lo più determinato dai trascinamenti della precedente programmazione. Relativamente alla nuova programmazione, infatti, tutte le domande di sostegno presentate devono ancora essere istruite.

L'indicatore che misura % le aziende agricole che investono in ristrutturazione o ammodernamento col sostegno del PSR (T4) è l'unico dei 24 indicatori del Programma che registra un lieve avanzamento, pari allo 0,06% a fronte di un valore target del 4%.

Il sistema degli indicatori dei programmi è adeguato?

FESR: un sistema completo e con aggiustamenti da apportare minimi

Il POR FESR ha un set di indicatori complessivamente valido e pertinente, e quasi tutti risultano rilevanti rispetto agli obiettivi degli interventi. Gli indicatori aggiuntivi scelti a livello regionale completano le informazioni raccolte con gli indicatori del Programma e offrono informazioni complementari che restituiscono un quadro maggiormente esaustivo delle realizzazioni e dei risultati.

Le possibili azioni di miglioramento sono relative ad una più puntuale definizione di alcuni indicatori e una maggiore uniformità nel rilevare gli indicatori aggiuntivi sulle diverse linee di attività, soprattutto all'interno dei primi due assi. I miglioramenti non richiederebbero modifiche al POR, ma aggiustamenti interni al sistema di monitoraggio.

Gli indicatori per il monitoraggio e la valutazione della strategia di comunicazione sono pertinenti; anche in questo caso le aree di

miglioramento riguardano una migliore definizione di alcuni indicatori e una maggiore disaggregazione degli stessi.

FSE: indicatori adeguati ma con alcuni margini di miglioramento

Il POR FSE ha un set di indicatori complessivamente adeguato ma eccessivamente limitato nel numero, infatti per alcune priorità d'investimento sarebbe utile prevedere anche altri indicatori che consentirebbero di cogliere aspetti specifici degli interventi.

I target fissati all'avvio della programmazione sono realistici, ma in alcuni casi essi appaiono molto sfidanti per l'Amministrazione regionale, come nel caso dei 26.500 "Disoccupati, compresi quelli di lunga durata" che si prevede di raggiungere nell'Asse I.

Gli indicatori di risultato sono abbastanza adeguati, per alcuni obiettivi specifici altri indicatori potevano essere più rilevanti. Inoltre, la metodologia di calcolo dei target di risultato risulta a volte poco chiara.

Le debolezze riscontrate negli indicatori non inficiano comunque la capacità del monitoraggio di restituire informazioni utili all'esecuzione e valutazione del Programma, pertanto le modifiche suggerite potrebbero essere implementate in sede di analisi approfondita del POR senza modificare la batteria ufficiale degli indicatori.

FEASR: confermato il giudizio positivo della valutazione ex ante

Per quanto attiene al **sistema degli indicatori del PSR FEASR, si conferma il giudizio sostanzialmente positivo emerso dalla valutazione ex-ante** in relazione alla presenza, plausibilità e robustezza dei valori target selezionati.

Rispetto alle risultanze della valutazione ex ante, il PSR ha adeguatamente quantificato gli indicatori T11 e il T13 afferenti alla superficie forestale e connessi alla Priorità P4 e P5.

Come sono stati attuati i principi orizzontali della sostenibilità ambientale e delle pari opportunità di genere nel POR FESR?

Criteri di selezione adeguati a supportare i principi orizzontali

I bandi lanciati nel 2016 a valere sugli Assi I e II del POR FESR presentano **criteri di selezione ben articolati**, in particolare rispetto alla sostenibilità ambientale dei progetti. I criteri utilizzati sono fortemente coerenti con quelli approvati dal Comitato di Sorveglianza.

All'interno dei bandi sono chiaramente indicati i punteggi attribuibili ai criteri di selezione che incorporano i principi orizzontali della sostenibilità ambientale e delle pari opportunità di genere, e in modo migliore rispetto ad altre tre esperienze regionali esaminate.

Relativamente al **principio della sostenibilità ambientale un elemento di miglioramento potenziale** è il possibile utilizzo di un criterio di selezione che tenga conto del possesso da parte delle imprese di certificazioni ambientali di processo o di prodotto, anche in coerenza con i suggerimenti proposti dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Relativamente al principio di parità di genere, i criteri di selezione risultano meno articolati se confrontati con altre esperienze regionali, ma a differenza di quest'ultime sono utilizzati in modo più diffuso all'interno dei bandi.

Quali primi risultati emergono dall’Azione 1.1a del POR FESR?

Le caratteristiche delle imprese finanziate

Le imprese finanziate dalla linea 1.1.a (136) appartengono a **settori ad alta tecnologia e alta conoscenza** in misura più consistente del profilo medio delle imprese regionali, anche se in proporzione inferiore a quelle del POR; sono dotate di un buon livello di capitale umano e mostrano una certa propensione di base alla ricerca e innovazione. Le micro imprese sono presenti più che nelle altre linee dell’Asse I ad oggi avviate, coerentemente con gli obiettivi dell’intervento.

Le micro imprese si distinguono dalle altre imprese della linea 1.1.a per essere operative da molti meno anni (il 30% di quelle che hanno risposto all’indagine appartiene alle start-up innovative), concentrate nel settore terziario avanzato e ad alta conoscenza più che nella manifattura, meno presenti sui mercati internazionali, ma con dinamiche di crescita nel triennio precedente all’intervento simile alle altre imprese. Esse hanno già realizzato attività di ricerca ed innovazione negli ultimi anni, ma hanno meno esperienza delle altre imprese in servizi innovativi forniti da provider esterni.

I servizi più utilizzati dalle imprese

I **servizi maggiormente utilizzati**, rispetto a quelli previsti dal catalogo, sono quelli per l’innovazione commerciale e per l’innovazione di prodotto e processo, seguono poi i servizi di progettazione per la R&S e quelli di innovazione organizzativa. Poco utilizzati risultano i servizi per la valorizzazione della proprietà intellettuale e per l’efficienza energetica, mentre nessuna delle imprese ha utilizzato servizi di ricerca contrattuale. La ragione del minore tiraggio di quest’ultimi servizi può essere duplice: da una parte il basso importo dei progetti può aver scoraggiato l’utilizzo di questo tipo di servizio, dall’altro la presenza di linee di attività del POR focalizzate sulla ricerca potrebbe avere indotto le imprese a non scegliere questo tipo di servizi (il numero di imprese della linea 1.1.a che partecipano anche ad altre linee del POR è infatti abbastanza consistente, pari al 20%).

Le micro imprese non evidenziano strategie di utilizzo dei servizi molto dissimili dalle altre imprese, ma hanno usufruito in maniera superiore alle PMI della possibilità di integrare diversi servizi nello stesso progetto e hanno maggiormente utilizzato i servizi per l’innovazione di prodotto/processo e meno quelli per l’innovazione organizzativa.

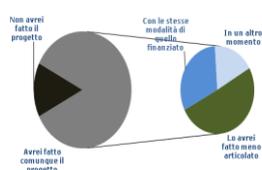
Il **catalogo si è rilevato uno strumento sufficientemente flessibile rispetto alle esigenze delle imprese**, consentendo loro di seguire strategie diversificate. In un’eventuale riproposizione dell’intervento il catalogo potrebbe essere semplificato in alcune sue parti (per esempio eliminando i servizi di ricerca contrattuale) e integrato in altre (si potrebbe considerare l’opportunità di inserire specifici servizi per l’internazionalizzazione, considerato che è uno degli aspetti in cui le imprese si attendono risultati).

Le relazioni tra imprese e fornitori

La scelta del fornitore del servizio è avvenuta soprattutto in base alla conoscenza pregressa dello stesso o in base alla sua “reputazione”, ma non sono stati utilizzati con frequenza enti di ricerca o università. **Le relazioni con i fornitori non sono problematiche**, secondo quanto dichiarato dalle imprese, e l’elemento più apprezzato dalle imprese è l’apporto delle competenze specifiche dei fornitori.

L’addizionalità della linea 1.1.a

Fig: comportamenti delle imprese senza il FESR



Per il 73% delle imprese il finanziamento del POR è risultato addizionale, un dato in linea con quello di altre indagini nazionali ed internazionali effettuate sullo stesso tipo di interventi. L’addizionalità è superiore per le micro imprese, meno attive nel campo della ricerca ed innovazione e soprattutto meno “abitate” a questo tipo di strumento, evidenziando come l’Azione 1.1.a sia stata più importante per le imprese che più necessitano di questo tipo di sostegno.

Le aspettative delle imprese in termini di risultati sono per lo più quelle di un miglioramento organizzativo aziendale e di un migliore approccio alla R&S, ma è elevata anche l’aspettativa di una maggiore presenza sul mercato internazionale; meno impattante, sulla carta, appare l’azione

1.1.a in riferimento alla crescita delle relazioni delle imprese con altri attori.

La linea 1.1.a propedeutica a progetti di R&S nel 25% dei casi circa

Per quasi un quarto delle imprese **l’Azione 1.1.a costituisce uno strumento funzionale alla preparazione di progetti di R&S** da presentare per finanziamenti futuri o da realizzare autonomamente. Il dato è significativo e coerente con uno degli obiettivi del bando, ossia quello di stimolare un approccio proattivo da parte delle imprese su questo versante. All’interno di questo gruppo di imprese, comunque, vi sono strategie diversificate: in poco meno della metà dei casi l’azione 1.1.a è ben centrata sull’obiettivo di sviluppare progetti per future applicazioni, negli altri casi questo aspetto sembra più residuale.

I criteri di selezione del Pacchetto Giovani FEASR sono adeguati?

Criteri di selezione rilevanti per i fabbisogni del FEASR e ben bilanciati

Il Pacchetto Giovani (PG) costituisce lo strumento di attuazione del PSR finalizzato a **supportare i giovani agricoltori** con l’obiettivo di ridurre i costi e aumentare la produttività, la competitività e l’innovazione, favorendo il ricambio generazionale e la permanenza dei giovani nelle aree rurali. Il PG si configura come una modalità attuativa del Programma finalizzata a soddisfare le Focus area 2B e 2A e i fabbisogni principali F8 (Favorire il ricambio generazionale attraverso lo sviluppo di capitale umano qualificato) e F5 (Incentivare le pratiche sostenibili, le innovazioni tecnologiche di prodotto e di processo che migliorano la competitività).

I criteri di selezione adottati fanno riferimento a 4 macro-categorie: criteri trasversali, ricadute ambientali positive, miglioramento della qualità delle produzioni, focalizzazione aiuto e miglioramento rendimento economico.

L’analisi, focalizzata per il limitato avanzamento procedurale sul legame fra i fabbisogni codificati del FEASR e i macro criteri, evidenzia una coerenza elevata del primo criterio del bando con due fabbisogni (F8 e F12). Il secondo macro criterio, ossia quello relativo alle positive ricadute ambientali, presenta legami di coerenza con 6 fabbisogni (F5, F6, F7, F14, F15, F17), il terzo macro criterio (valorizzazione delle produzioni di qualità) con un altro fabbisogno diverso dai precedenti (F10), e l’ultimo macro criterio (sostenibilità economica e sociale delle imprese) con 6 fabbisogni in parte già intercettati (F5, F7, F9, F17, F19, F20). Infine, le regole di attuazione del PG mostrano anche una coerenza trasversale del bando con il fabbisogno di accrescere la formazione degli imprenditori agricoli e forestali per l’acquisizione di competenze adeguate (F1). Positivo è anche il giudizio sulla ripartizione del punteggio fra i vari criteri.

Il sistema di monitoraggio del PSR risulta adeguato?

Un sistema di monitoraggio ancora in via di definizione

Il sistema di monitoraggio regionale è strettamente collegato all’implementazione del Sistema Nazionale di Monitoraggio Unitario il quale è ancora in fase di implementazione. Pertanto il monitoraggio regionale non è stato ancora definito in tutte le sue parti.

L’adeguata alimentazione del sistema di monitoraggio è garantita da una parte dalle informazioni che saranno restituite da AGEA e dall’altra dalle informazioni contenute nel sistema Informativo Agricolo del Friuli Venezia Giulia (S.I.AGRI).

La procedura di monitoraggio parte dalla raccolta delle informazioni a livello di AdG e/o OP, le quali passano per il Sistema Nazionale e ritornano ai soggetti attuatori attraverso specifici cruscotti informativi.

Come previsto dall’Accordo di Partenariato, la pubblicazione e la

consultazione dei dati di monitoraggio saranno resi disponibili a mezzo del portale OpenCoesione,

Al momento il monitoraggio non rappresenta una criticità ma sono necessarie piste di controllo più articolate

Dato il livello preliminare di avanzamento del Programma, ad oggi la **mancanza di un sistema di monitoraggio regionale non rappresenta ancora una criticità.**

La Regione si sta dotando di apposite check list inerenti principalmente alla fase di istruttoria delle domande di sostegno, tuttavia la pista di controllo dovrebbe essere più ampia e comprendere tutti i controlli che riguardano il Programma nella sua interezza e le singole misure tale da permettere il completo monitoraggio di carattere procedurale, finanziario e fisico.

Come stanno funzionando i tirocini in termini gestionali ed organizzativi e quali possibili miglioramenti?

Erogazione delle indennità: unica criticità in un processo di gestione efficiente

I tirocini extracurricolari sono gestiti in modo complessivamente efficiente e riscuotono un'apprezzabile successo sia da parte dei tirocinanti che da parte delle imprese ospitanti.

L'unica **fase attuativa che presenta ritardi significativi è l'erogazione della prima indennità mensile**, per la quale si registra mediamente un ritardo di circa 2 mesi. La causa di questi ritardi risiede nei tempi necessari all'Inps per l'istruttoria dei nuovi contratti di tirocinio e nei tempi previsti nelle convenzioni.

I ritardi nell'indennità sono strutturali e le cause indipendenti dalla Regione e dagli enti promotori

Il problema, dopo un considerevole recupero rispetto ai ritardi registrati nei primi interventi di tirocinio, mostra un carattere strutturale al quale gli enti promotori hanno saputo far fronte informando preventivamente i tirocinanti e cercando di mantenere un approccio di massima trasparenza sui possibili ritardi. Tuttavia, per alcuni enti promotori e in particolare le ATI la frequenza delle proteste da parte degli utenti per questo problema è decisamente alta e potrebbe avere conseguenze sul gradimento complessivo dello strumento.

Alcuni miglioramenti puntuali potrebbero limitare gli effetti dei ritardi

Data la natura strutturale del problema e la difficoltà nella cooperazione con l'Inps, gli enti promotori chiedono di definire una procedura che consenta loro di monitorare lo stato delle pratiche di pagamento e di avere un referente unico dell'Istituto previdenziale, per dare informazioni puntuali ai tirocinanti.

La durata complessiva dell'iter amministrativo complessivo, elemento di debolezza segnalato da parte delle imprese, dipende per lo più dagli adempimenti richiesti dalla normativa e non da palesi inefficienze, rendendo i margini di miglioramento limitati.

Per ridurre ulteriormente i tempi amministrativi, l'unica soluzione possibile appare essere quella di **intervenire sui piccoli ritardi che si possono riscontare nelle varie fasi** con alcune soluzioni tecnico-organizzative, come per esempio un sistema informativo al quale le imprese possano accedere direttamente per presentare le domande eliminando i giorni oggi necessari per richiedere le integrazioni nei frequenti casi di documentazione incompleta.

Suggerimenti della valutazione

Ambiti di analisi	Raccomandazioni
Elementi trasversali ai tre programmi	
Strategia dei programmi	<ul style="list-style-type: none"> - L'evoluzione del contesto non modifica in modo sostanziale il quadro di riferimento delle problematiche regionali, pertanto non ci sono suggerimenti specifici - Solo per il FSE, in quanto più avanzato e quindi avendo più elementi allo stato attuale, si suggerisce una maggiore attenzione per disoccupati adulti e donne con minori livelli di istruzione
Avanzamento della programmazione	<ul style="list-style-type: none"> - L'avanzamento della programmazione è ancora piuttosto basso, sicuramente per il FEASR e in parte anche per il FESR, che non presenta alcun progetto completato - L'avanzamento del PSR FEASR dovrebbe avanzare nel prossimo futuro, attuando con celerità le molte domande pervenute sui bandi lanciati. Le risorse impegnate ad oggi potenzialmente indicano che il target N+3 di spesa è alla portata - Per il POR FSE si rileva la necessità di accelerare l'attuazione della PI - OS relativo ai disoccupati adulti
Adeguatezza del sistema degli indicatori dei programmi	<ul style="list-style-type: none"> - In tutte e tre i fondi non sono necessari aggiustamenti al sistema degli indicatori che richiedano revisioni formali del programma - Per il POR FESR, relativamente agli indicatori del POR il suggerimento è quello di verificare che siano coerenti le modalità di rilevazione di alcuni indicatori di risultato dell'Asse IV, mentre per gli indicatori aggiuntivi può essere garantita, per alcuni di essi, una rilevazione maggiormente diffusa tra le linee di attività. I target sembrano ben definiti, rimane solo da verificare in uno stato di avanzamento più elevato se il target relativo dell'indicatore "imprese che hanno progetti per l'introduzione di innovazioni" non sia sottostimato. Gli indicatori relativi alla comunicazione possono essere precisati in alcuni aspetti di definizione. - Per il PSR andrà verificata nel prossimo futuro la tenuta dei target, analisi che per questo rapporto non è stata possibile realizzare dato il basso livello di avanzamento - Anche per il POR FSE il sistema degli indicatori nel suo insieme è valido e possono essere ipotizzati solo marginali interventi di miglioramento, come la rilevazione di informazioni ulteriori su per alcune priorità di intervento, in quanto gli indicatori selezionati colgono solo parzialmente i possibili effetti degli interventi messi in campo
Elementi specifici	
Funzionamento monitoraggio FEASR	<ul style="list-style-type: none"> - Allo stato attuale la mancanza di un sistema informativo regionale che dovrà alimentare il Sistema Nazionale di Monitoraggio Unitario non rappresenta ancora un forte elemento di criticità, ma su in questa fase si raccomanda di adottare "piste di controllo" atte a garantire e/o ridurre al minimo il margine di potenziali errori
Principi orizzontali FESR	<ul style="list-style-type: none"> - Dall'analisi è emersa una sola possibile area di miglioramento, quella di utilizzare il "possesso da parte delle imprese di certificazioni ambientali di processo o di prodotto" come criterio di premialità nell'ambito dello sviluppo sostenibile
Azione 1.1a FESR	<ul style="list-style-type: none"> - Può essere considerata l'opportunità, nella riproposizione dell'intervento, di minori aggiustamenti al catalogo dei servizi, semplificandolo da un lato (per esempio i servizi di ricerca contrattuale potrebbero non essere previsti) ed integrandolo da un altro (per esempio con servizi per l'internazionalizzazione, uno degli aspetti in cui le imprese si attendono risultati) - Un elemento di attenzione potrebbe anche essere quello di rendere obbligatorio, o incentivare, l'utilizzo di studi di fattibilità o servizi di progettazione per la R&S per le imprese che come obiettivo prioritario hanno quello di utilizzare lo strumento del voucher per predisporre futuri studi di Ricerca ed innovazione
Pacchetto Giovani FEASR	<ul style="list-style-type: none"> - Non ci sono in questa fase suggerimenti specifici, in quanto i criteri stabiliti sembrano adeguati e coerenti con gli obiettivi dell'intervento e con alcuni dei fabbisogni individuati in sede di programmazione - E' da verificare, in ogni caso, come abbiano funzionato concretamente in sede di selezione, analisi che in questa fase non è stato possibile realizzare per la mancanza delle graduatorie definitive
Tirocini extracurricolari FSE	<ul style="list-style-type: none"> - Si suggerisce di definire una procedura che consenta ai promotori di monitorare lo stato delle pratiche Inps per dare informazioni puntuali ai tirocinanti - Altri risparmi di tempo si potrebbero ottenere adottando un sistema informativo aperto ai beneficiari per abbattere i casi di informazioni mancanti nella documentazione delle imprese