



POR FESR 2007- 2013
OBIETTIVO COMPETITIVITA'
REGIONALE E OCCUPAZIONE
Friuli Venezia Giulia

RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA

Ottobre 2012



INVESTIAMO NEL NOSTRO FUTURO



Unione Europea
FESR



Ministero dello
Sviluppo Economico



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA



REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

**SERVIZIO DI VALUTAZIONE *ON GOING* DEL
PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE FESR 2007-13
OBIETTIVO COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE**

RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA

OTTOBRE 2012



Il presente documento è il “Rapporto di Valutazione Intermedia”, uno degli output previsti nell’ambito del “Servizio di Valutazione “on going” (“in itinere”) del programma operativo regionale FESR 2007-2013 del Friuli Venezia Giulia Obiettivo Competitività Regionale ed Occupazione”, affidato alla Società ECOTER Srl.

Il presente rapporto è un documento da utilizzare per la condivisione con l’Autorità di Gestione e lo Steering Group della Valutazione.

Il gruppo di lavoro ECOTER che ha contribuito alla realizzazione del Rapporto, come previsto dall’offerta tecnica, è composto da: Lavinia Clarotto, Stefano Di Palma, Claudia Frijia, Osvaldo La Rosa, Silvio Liotta, Stefano Marani, Antonio Salera, Antonio Strazzullo. Maurizio Di Palma e Massimo Pazienti (Comitato Tecnico Scientifico) hanno svolto la supervisione e la verifica di qualità.

INDICE

1. INTRODUZIONE	1
2. GLI OBIETTIVI E IL CONTESTO OPERATIVO DELLA VALUTAZIONE	4
3. LE DOMANDE VALUTATIVE E L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO	5
3.1. Generalità.....	5
3.2. Le domande valutative	6
4. LE MODIFICHE DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO, L'ATTUALITA' DELLA STRATEGIA E LA RILEVANZA DEGLI OBIETTIVI (DOMANDE VALUTATIVE N. 1 E 2)	12
4.1. Introduzione	12
4.2. Coerenza della strategia del POR rispetto allo scenario attuale: un quadro d'insieme.....	12
4.3. Coerenza della strategia del POR rispetto allo scenario attuale: analisi per asse.....	17
4.3.1. Rafforzare la competitività delle imprese	18
4.3.2. Promuovere la sostenibilità ambientale	23
4.3.3. Migliorare l'accessibilità del sistema regionale	25
4.3.4. Favorire la coesione interna e la crescita territoriale equilibrata	27
4.3.5. Promuovere l'ecosostenibilità di lungo termine della crescita economica.....	30
4.4. Coerenza della strategia del POR rispetto allo scenario attuale: l'opinione dei testimoni privilegiati.....	31
4.5. Conclusioni	32
5. VALUTAZIONE DELL'ATTUALITÀ DELLA STRATEGIA RISPETTO AI NUOVI ORIENTAMENTI COMUNITARI (DOMANDA VALUTATIVA N. 3).....	36
5.1. Introduzione	36
5.2. Il mutamento del quadro normativo comunitario e nazionale.....	36
5.2.1. La strategia comunitaria.....	36
5.2.2. La strategia nazionale	38
5.3. La coerenza della programmazione regionale rispetto alle "iniziative faro" di Europa 2020.....	40
5.3.1. Unione dell'innovazione e una politica industriale per l'era della globalizzazione	40
5.3.2. Un'Europa efficiente nell'utilizzo delle risorse	41
5.3.3. Un'agenda europea del digitale.....	42
5.4. La coerenza della programmazione FESR con le politiche e le priorità definite a livello regionale.....	42
5.4.1. Generalità.....	42
5.4.2. La programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione e "coerenza interna" nella definizione delle politiche di sviluppo regionali	42
5.4.3. Coerenza del POR FESR 2007-2013 con altri strumenti di programmazione regionale	55
5.4.4. Coerenza del Fondo di garanzia del POR FESR 2007-2013 con il contesto normativo regionale.....	59
5.5. Conclusioni	61
6. L'EFFICIENZA ED EFFICACIA DELL'INTEGRAZIONE DELLA DIMENSIONE DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NELLE ATTIVITÀ REALIZZATE E NEL POR NEL SUO COMPLESSO (DOMANDE VALUTATIVE N. 4 E 8)	62
6.1. Introduzione	62
6.2. La strategia di sostenibilità del POR	64

6.3.	La chiave di lettura adottata per le analisi relative ai quesiti n° 4 e n° 8.....	67
6.3.1.	La domanda valutativa n° 4: “In che misura le realizzazioni del Programma concorrono al miglioramento della qualità ambientale nei settori ambientali-chiave, indicati nella Valutazione Ambientale Strategica (riduzione dei consumi idrici e delle emissioni di reflui; riduzione dei consumi energetici per i vari usi e delle emissioni in atmosfera; risanamento di terreni contaminati; riduzione del rischio ambientale e tecnologico; chiusura del ciclo materiali e dei rifiuti)?”	68
6.3.2.	Domanda valutativa n° 8: Secondo quali modalità di cooperazione inter-istituzionale il PO assicura l’integrazione del principio dello “sviluppo sostenibile” nelle diverse fasi del processo di attuazione (dalla formulazione dei bandi alla definizione dei criteri di selezione ed alla concreta realizzazione dei progetti)?.....	79
6.4.	Conclusioni e raccomandazioni.....	82
7.	L’AVANZAMENTO DEL POR FESR FVG: ELEMENTI DI CRITICITA’ E DI EFFICIENZA E LORO DETERMINANTI (DOMANDE VALUTATIVE N. 5 E 6).....	84
7.1.	Introduzione.....	84
7.2.	L’analisi dello stato di avanzamento finanziario.....	84
7.3.	L’analisi dello stato di avanzamento procedurale.....	91
7.4.	L’analisi dello stato di avanzamento fisico.....	98
7.5.	L’analisi delle criticità.....	103
7.6.	L’analisi dei maggiori progressi attuativi e dei migliori risultati in termini di efficienza.....	118
8.	ANALISI E VALUTAZIONE DEI CRITERI DI SELEZIONE DELLE OPERAZIONI DEL POR FESR 2007-2013 (DOMANDA VALUTATIVA N.7).....	120
8.1.	Generalità.....	120
8.2.	Approccio metodologico adottato.....	121
8.3.	Le fasi di definizione dei criteri di selezione.....	123
8.4.	Analisi della pertinenza e della rilevanza.....	125
8.5.	Valutazione del grado di coerenza.....	130
8.6.	Conclusioni.....	135
9.	ANALISI DELLA COMPLEMENTARITÀ DEL PO FESR CON GLI ALTRI PROGRAMMI DELLA POLITICA REGIONALE UNITARIA (DOMANDA VALUTATIVA N.9).....	136
9.1.	Introduzione.....	136
9.2.	L’analisi della programmazione.....	136
9.3.	L’analisi dei bandi/avvisi.....	138
9.4.	Conclusioni.....	140
10.	PRINCIPALI CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI.....	142

1. INTRODUZIONE

Il presente Rapporto illustra gli esiti delle attività di analisi condotte da Ecoter Srl, nell'ambito dell'incarico conferito dalla Regione, ai fini della realizzazione della Valutazione Intermedia del POR FESR FVG 2007-13, in coerenza con quanto previsto dal Disegno della valutazione e dalla nota metodologica n. 2, predisposta nel febbraio 2011 e condivisa con lo *Steering Group*.

Il Rapporto sintetizza i risultati di diverse analisi aventi ad oggetto lo stato di avanzamento del Programma in uno stadio intermedio del suo ciclo di attuazione, fornendo risposte ad una serie di domande valutative specifiche definite in fase di Disegno e ulteriormente declinate nella suddetta nota metodologica.

Più in particolare, esso contiene le principali evidenze delle analisi connesse alla valutazione della coerenza della strategia del POR rispetto allo scenario attuale (capitolo 4) e della sua attualità rispetto ai nuovi orientamenti comunitari (capitolo 5), le valutazioni preliminari inerenti l'efficienza e l'efficacia del Programma rispetto all'integrazione della dimensione della sostenibilità ambientale nelle attività realizzate (capitolo 6) e rispetto agli obiettivi di spesa e di realizzazione fisica (capitolo 7), nonché gli esiti dei focus di analisi riguardanti la coerenza e l'efficacia dei criteri di selezione delle operazioni adottati dal Programma (capitolo 8) e la complementarità d'azione del POR FESR con gli altri programmi della politica regionale unitaria (capitolo 9).

Le valutazioni in questione sono state sviluppate seguendo un approccio metodologico basato sul ricorso ad un mix di analisi desk e di indagini dirette, i cui contenuti sono descritti in maniera puntuale in una specifica sezione del Rapporto (capitolo 3).

Un ulteriore capitolo del Rapporto è dedicato ad evidenziare i vincoli operativi affrontati e le condizioni di contesto in cui il valutatore ha operato e la loro influenza sui risultati ottenuti dalle analisi (capitolo 2), mentre un capitolo finale riassume le principali conclusioni valutative estrapolabili dalle analisi e specifiche raccomandazioni per l'Autorità di Gestione ad esse logicamente collegate.

Nel prospetto che segue, per ognuna delle domande valutative discusse nel presente rapporto, si riporta lo stato di attuazione delle analisi ad oggi (maggio 2012), la relativa tempistica di completamento e le attività che risultano ancora da svolgere.

DOMANDE DI VALUTAZIONE	STATO DELLA VALUTAZIONE (SETTEMBRE 2012)	COMPLETAMENTO ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE
<p style="text-align: center;">Domande di valutazione 1 e 2</p> <p>1. Quali modificazioni ha subito il contesto socio-economico regionale durante il periodo di prima attuazione del PO FESR per effetto della crisi? Alla luce di tali modificazioni in che misura la strategia di intervento del PO FESR risulta ancora attuale?</p> <p>2. In che misura gli obiettivi e le attività perseguiti nella prima fase di attuazione del programma risultano rilevanti rispetto ai fabbisogni di intervento sottostanti alla strategia individuata in fase di programmazione, in particolare in relazione al sostegno, e al rafforzamento del tessuto imprenditoriale?</p>	COMPLETA	-
<p style="text-align: center;">Domanda di valutazione 3</p> <p>Alla luce della prima fase di attuazione del Programma in che misura gli obiettivi perseguiti risultano coerenti rispetto alle priorità comunitarie, nazionali e regionali?</p>	COMPLETA	-
<p style="text-align: center;">Domande di valutazione 4 e 8</p> <p>4. In che misura le realizzazioni del Programma concorrono al miglioramento della qualità ambientale nei settori ambientali-chiave, indicati nella Valutazione Ambientale Strategica (riduzione dei consumi idrici e delle emissioni di reflui; riduzione dei consumi energetici per i vari usi e delle emissioni in atmosfera; risanamento di terreni contaminati; riduzione del rischio ambientale e tecnologico; chiusura del ciclo materiali e dei rifiuti)?</p> <p>8. Secondo quali modalità di cooperazione inter-istituzionale il PO assicura l'integrazione del principio dello "sviluppo sostenibile" nelle diverse fasi del processo di attuazione (dalla formulazione dei bandi alla definizione dei criteri di selezione ed alla concreta realizzazione dei progetti)?</p>	PROVVISORIA	<p>In occasione dell'aggiornamento della valutazione intermedia previsto tra febbraio e maggio 2013 verranno realizzate le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analisi delle realizzazioni; - Aggiornamento della valutazione degli indicatori ambientali.
<p style="text-align: center;">Domande di valutazione 5 e 6</p> <p>5. Considerando i diversi ambiti di attuazione del Programma e la diversa rilevanza dei risultati ottenuti rispetto al soddisfacimento dei fabbisogni di intervento iniziali quali sono state le maggiori criticità attuative e a quali fattori sono imputabili? Quanta influenza hanno avuto in tal senso le</p>	COMPLETA	-

<p>modalità di attuazione?</p> <p>6. In quali ambiti la strategia regionale di intervento definita dal PO ha finora mostrato i maggiori progressi attuativi e quali processi di attuazione hanno prodotto i risultati migliori in termini di efficienza?</p>		
<p style="text-align: center;">Domanda di valutazione 7</p> <p>Quanto coerenti i criteri di selezione definiti ex-ante sono con gli obiettivi del programma? Qual è stata la loro efficacia nell'attuazione, ovvero, nel selezionare progetti in grado di conseguire gli obiettivi del programma?</p>	<p>PROVVISORIA</p>	<p>In occasione dell'aggiornamento della valutazione intermedia previsto tra febbraio e maggio 2013 sarà realizzata l'analisi di efficacia dei criteri di selezione su un campione di bandi individuato dal Valutatore di concerto con l'Autorità di Gestione.</p>
<p style="text-align: center;">Domanda di valutazione 9</p> <p>In quali ambiti di intervento e in che modo si è realizzata la complementarietà d'azione tra il PO FESR e gli altri programmi della politica regionale unitaria (in particolare PO FSE, Programma Italia-Slovenia, PAR FAS, PSR) che interessano il FVG?</p>	<p>PROVVISORIA</p>	<p>In occasione dell'aggiornamento della valutazione intermedia previsto tra febbraio e maggio 2013 sarà approfondita l'attività valutativa con particolare riferimento a forme di integrazione manifestatesi in fase di attuazione tra progetti finanziati da diversi programmi.</p>

2. GLI OBIETTIVI E IL CONTESTO OPERATIVO DELLA VALUTAZIONE

Il Regolamento generale sui fondi strutturali 1083/2006 e quello specifico sul FESR (1080/2006) non prefigurano, a differenza di quanto avveniva nel precedente ciclo di programmazione comunitaria, l'obbligo di procedere ad una valutazione di metà percorso sul Programma Operativo oggetto di sostegno nel suo complesso, lasciando all'Autorità di Gestione maggiore flessibilità sui tempi e sull'oggetto della valutazione inerente l'attuazione dei PO.

In questo quadro, l'AdG – di comune accordo con lo *Steering Group* incaricato di sovrintendere all'attuazione dell'intero percorso valutativo previsto per il PO FESR FVG – ha comunque ritenuto di dover commissionare al valutatore una valutazione intermedia di carattere trasversale, avente ad oggetto l'intero Programma e i vari aspetti del suo processo attuativo, definendo una serie di domande valutative, sia di natura strategica sia di natura operativa, finalizzate a dare risposta a specifici obiettivi conoscitivi. Ciò anche al fine di verificare l'opportunità di un'eventuale riprogrammazione di metà percorso e di avere un insieme di suggerimenti rispetto a tale revisione del Programma. In quest'ottica, tenendo conto delle indicazioni fornite in tal senso dal Piano di Valutazione del POR FESR, gli obiettivi conoscitivi che il Rapporto di valutazione intermedia ha inteso perseguire sono i seguenti:

1. Favorire il processo decisionale politico-amministrativo, attraverso la definizione di un quadro conoscitivo degli avanzamenti del Programma, nonché dei risultati da esso conseguiti, al fine di individuare le possibili modifiche da apportare alla strategia di intervento del POR;
2. Supportare l'Autorità di Gestione nel processo di attuazione delle diverse linee di intervento, attraverso la valutazione delle procedure e dei dispositivi attuativi adottati, al fine di verificarne efficienza ed efficacia e di proporre eventuali modifiche per il superamento delle criticità;
3. Rendere agevole all'Amministrazione regionale l'esercizio di una trasparente funzione di *accountability*, evidenziando chiaramente nel Rapporto sia i benefici ottenuti dai destinatari degli interventi sia le criticità emerse e i vincoli da rimuovere.

In questo contesto il valutatore ha avviato le proprie attività di analisi nel mese di novembre 2010, con la progressiva acquisizione dei dati di monitoraggio finanziario, procedurale e fisico rilevati dal sistema di monitoraggio regionale e di altra documentazione rilevante contenente informazioni di dettaglio sull'andamento del Programma (bandi, graduatorie, documenti predisposti dalle diverse Direzioni Centrali, ecc.). A tal fine è stato realizzato un proficuo confronto e scambio di dati e informazioni con tutte le Direzioni Centrali coinvolte nell'attuazione del Programma, sia per la rilevazione di dati secondari sia, nell'ambito delle indagini dirette, per la ricostruzione di informazioni di natura primaria a valore aggiunto, concernenti l'andamento di specifiche linee di intervento del Programma e l'individuazione delle cause delle difficoltà attuative affrontate.

In concreto, non tutte le strutture regionali coinvolte nel processo di attuazione hanno risposto nel modo desiderato; ciò nonostante il valutatore sia riuscito a ricostruire un quadro informativo sufficientemente omogeneo in termini di contenuti, sui diversi Assi di intervento del Programma e tale da consentire un adeguato approfondimento dell'analisi. Difficoltà specifiche sono scaturite con riferimento alla ricostruzione di un set di dati aggiornati finalizzati allo sviluppo di una specifica analisi sulle modificazioni subite dal contesto socioeconomico regionale per effetto della crisi economica.

3. LE DOMANDE VALUTATIVE E L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO

3.1. GENERALITÀ

Come l'evidenza empirica ha ampiamente evidenziato, il successo delle valutazioni, desumibile dalla rilevanza e utilità delle conoscenze che consente di acquisire e dal grado di utilizzo concreto dei risultati che i *policy makers* e gli amministratori pubblici ne fanno, dipende in misura non trascurabile da una corretta identificazione e formulazione delle domande valutative. L'esperienza recente fornita dalle valutazioni connesse con l'attuazione dei programmi finanziati dai Fondi Strutturali ha, in tal senso, mostrato che, laddove le domande valutative non sono risultate sufficientemente focalizzate e specificate, le analisi condotte hanno prodotto considerazioni valutative di basso profilo strategico e raccomandazioni di limitata rilevanza per il ridisegno delle *policy*.

Tale elemento appare di indubbia importanza nei casi in cui l'oggetto della valutazione è costituito da un programma articolato di interventi afferenti ad ambiti di *policy* differenti, pur se tra loro interconnessi.

In questa prospettiva, partendo dagli ambiti valutativi già identificati in sede di offerta tecnica dal valutatore e dalle prescrizioni inserite nel Piano di Valutazione del PO FESR, è stato svolto un esercizio di ascolto di tutti gli stakeholders del Programma, finalizzato a raccogliere indicazioni utili per giungere a circoscrivere le questioni valutative più rilevanti, definite anche sulla base delle realistiche possibilità di affrontarle compiutamente.

Di seguito appare utile dare evidenza delle principali assunzioni che sono state adottate ai fini dell'individuazione delle domande valutative.

In primo luogo, sono state operate assunzioni di carattere metodologico. In linea generale, si è dovuto tener conto del fatto che il Programma FESR costituisce solo "un pezzo" della politica regionale del FVG e che il suo specifico contributo finanziario a tale politica non è tale da poter ipotizzare che gli effetti che si producono sul territorio regionale, inclusi gli effetti di carattere sociale ed ambientale, negli ambiti di intervento del Programma e nel periodo della sua attuazione, possano essere ascritti unicamente o anche solo prevalentemente all'azione dello stesso.

Dal punto di vista metodologico, tali elementi acquisiscono una rilevanza specifica in quanto determinano vincoli significativi rispetto ai "campi di valutabilità" del Programma. In altri termini, gli elementi sopra accennati conducono a ritenere non significativa, ancora prima che non fattibile, una valutazione di tipo macroeconomica degli effetti del Programma, basata sull'utilizzo di modelli del tipo *input-output*.

D'altra parte, ulteriori assunzioni derivano dalla natura stessa dell'incarico assegnato. Come recita lo stesso Piano di valutazione del PO FESR, finalità precipua della valutazione *on going* è "seguire in maniera continuativa l'implementazione del POR prendendo in considerazione gli elementi e i cambiamenti esterni per poter meglio identificare e comprendere le realizzazioni e i risultati ottenuti nonché il processo verso il conseguimento degli impatti previsti". In particolare, l'esercizio valutativo in oggetto ha come scopo quello di produrre una valutazione intermedia del Programma (e un suo aggiornamento). Tale aspetto esclude di fatto la possibilità di svolgere analisi valutative

che abbiano come obiettivo l'acquisizione di giudizi finali sull'impatto del Programma, in quanto allo stadio di attuazione che la valutazione prenderà ad oggetto non saranno ancora conclusi tutti gli interventi previsti dal Programma.

Tutto ciò ha rilevanti riflessi sull'impostazione delle attività di valutazione e sulla selezione delle domande valutative. Il carattere prevalentemente strumentale della valutazione intermedia – a fronte di una connotazione di tipo *summative* della valutazione finale o *ex-post* – ha condotto all'identificazione di domande valutative per le quali le risposte fornite siano di concreto ausilio alla revisione operativa dei meccanismi di attuazione del Programma e al ridisegno *in itinere* della sua strategia di intervento definita in fase di programmazione.

Altri criteri utilizzati per giungere alla individuazione delle domande valutative, e alla conseguente definizione degli strumenti di indagine più appropriati, hanno riguardato la natura complessiva del Programma e la connessa accessibilità e aggiornabilità dei dati e delle informazioni che risulta necessario acquisire per darvi risposta.

L'articolazione intersettoriale e tematica dell'azione del Programma, in altre parole, ha condotto alla identificazione di domande valutative volte a cogliere le diverse specificità dell'intervento, con quesiti mirati ad analizzare le ricadute del programma sulle categorie di beneficiari diretti del programma, che implicano anche il ricorso a metodi sperimentali.

In altri casi, la natura dell'intervento (si legga iniziative di sostegno allo sviluppo locale) ha spinto all'identificazione di domande valutative che attengono a profili di analisi per lo più qualitativi, piuttosto che alla misurazione di progressi specifici nell'evoluzione di variabili quantitative, in ragione della difficile reperibilità di dati disaggregati al livello richiesto e, comunque, della estrema difficoltà ad isolare la catena degli effetti diretti e specifici, distinguendo e isolando il contributo offerto in tal senso dal POR FESR.

In ragione di tali considerazioni si è giunti alla formulazione del seguente elenco di domande valutative; le domande relative alla valutazione intermedia sono riportate nella tabella che segue, in cui viene anche indicata la natura – operativa o strategica – di ciascuna domanda, e coincidono con quelle identificate nella nota metodologica condivisa con lo *Steering Group* (SG).

3.2. LE DOMANDE VALUTATIVE

DOMANDE DI VALUTAZIONE	STRATEGICA/ OPERATIVA
1. Quali modificazioni ha subito il contesto socio-economico regionale durante il periodo di prima attuazione del PO FESR per effetto della crisi? Alla luce di tali modificazioni in che misura la strategia di intervento del PO FESR risulta ancora attuale?	STRATEGICA
2. In che misura gli obiettivi e le attività perseguiti nella prima fase di attuazione del programma risultano rilevanti rispetto ai fabbisogni di intervento sottostanti alla strategia individuata in fase di programmazione, in particolare in relazione al sostegno, e al rafforzamento del tessuto imprenditoriale?	STRATEGICA
3. Alla luce della prima fase di attuazione del Programma in che misura gli obiettivi perseguiti risultano coerenti rispetto alle priorità comunitarie, nazionali e regionali?	STRATEGICA
4. In che misura le realizzazioni del Programma concorrono al miglioramento della qualità ambientale nei settori ambientali-chiave, indicati nella Valutazione Ambientale Strategica (riduzione dei consumi idrici e delle emissioni di reflui; riduzione dei consumi energetici per i vari usi e delle emissioni in atmosfera; risanamento di terreni	STRATEGICA/ OPERATIVA

DOMANDE DI VALUTAZIONE	STRATEGICA/ OPERATIVA
contaminati; riduzione del rischio ambientale e tecnologico; chiusura del ciclo materiali e dei rifiuti)?	
5. Considerando i diversi ambiti di attuazione del Programma e la diversa rilevanza dei risultati ottenuti rispetto al soddisfacimento dei fabbisogni di intervento iniziali quali sono state le maggiori criticità attuative e a quali fattori sono imputabili? Quanta influenza hanno avuto in tal senso le modalità di attuazione?	OPERATIVA
6. In quali ambiti la strategia regionale di intervento definita dal PO ha finora mostrato i maggiori progressi attuativi e quali processi di attuazione hanno prodotto i risultati migliori in termini di efficienza?	OPERATIVA
7. Quanto coerenti i criteri di selezione definiti ex-ante sono con gli obiettivi del programma? Qual è stata la loro efficacia nell'attuazione, ovvero, nel selezionare progetti in grado di conseguire gli obiettivi del programma?	OPERATIVA
8. Secondo quali modalità di cooperazione inter-istituzionale il PO assicura l'integrazione del principio dello "sviluppo sostenibile" nelle diverse fasi del processo di attuazione (dalla formulazione dei bandi alla definizione dei criteri di selezione ed alla concreta realizzazione dei progetti)?	OPERATIVA
9. In quali ambiti di intervento e in che modo si è realizzata la complementarità d'azione tra il PO FESR e gli altri programmi della politica regionale unitaria (in particolare PO FSE, Programma Italia-Slovenia, PAR FAS, PSR) che interessano il FVG?	STRATEGICA

La scelta delle domande valutative è avvenuta nel rispetto delle indicazioni di metodo fornite dal Piano di Valutazione del PO FESR 2007-13, partendo dalla definizione dell'ambito valutativo specifico della valutazione intermedia e dagli oggetti di analisi individuati all'interno di tale documento dalla Regione.

A seguito dell'identificazione più puntuale dei fabbisogni conoscitivi, avvenuta con il supporto dello *Steering Group*, sono state selezionate una serie di domande valutative, sulle quali il valutatore ha raccolto le osservazioni dello SG e, su tali basi, ha provveduto alla definitiva formulazione della lista di domande considerate rilevanti per l'Amministrazione regionale.

Allo scopo di fornire risposta alle suddette domande il valutatore ha poi definito un articolato piano di lavoro, individuando in maggiore dettaglio l'oggetto specifico delle analisi, l'unità di analisi e gli strumenti e le tecniche di indagine.

Laddove si è ravvisata la necessità di svolgere attività similari, di adottare strumenti di analisi analoghi o di coinvolgere le stesse tipologie di interlocutori per lo sviluppo delle indagini è emersa l'opportunità di una trattazione congiunta di più domande.

In quest'ottica alcune domande valutative, tra loro strettamente collegate dal punto di vista logico, sono state raggruppate per essere affrontate in maniera integrata.

Di seguito si riporta per ciascuna domanda o gruppo di domande la descrizione dell'approccio metodologico adottato, già esposto nella nota metodologica condivisa con lo *Steering Group*.

Domande valutative 1 e 2

Obiettivo delle due domande di valutazione è stato quello di verificare la coerenza attuale della strategia perseguita dal Programma tenuto conto dei cambiamenti che hanno interessato il contesto socioeconomico della regione Friuli Venezia Giulia negli ultimi 3-4 anni e quindi di valutare la

necessità di eventuali modifiche nella definizione delle priorità di intervento strategico della politica regionale di sviluppo per rispondere ai fabbisogni del territorio.

Le attività di analisi *desk* e le indagini dirette sviluppate al fine di dare risposta alle suddette domande valutative hanno seguito i seguenti passi logici:

- raccolta dei dati secondari disponibili da banche dati ufficiali, nonché da rapporti sull'economia regionale predisposti sia dall'ISTAT che dalla Banca d'Italia (rapporti sulle economie regionali);
- ricostruzione del quadro statistico relativo al sistema socioeconomico regionale e analisi degli scostamenti delle grandezze considerate rispetto alla fase di programmazione;
- individuazione dei bisogni emergenti dal contesto socioeconomico aggiornato e loro comparazione con quelli individuati in fase di programmazione;
- interviste dirette in profondità ad alcuni testimoni privilegiati (rappresentanti del partenariato socioeconomico ed istituzionale) rispetto alle capacità del Programma di perseguire i suoi obiettivi originari;
- simulazione del quadro logico del programma aggiornato e ricostruzione del "albero degli obiettivi" del POR;
- verifica della coerenza attuale della strategia e degli obiettivi programmati e formulazione di un giudizio valutativo sull'opportunità di mantenere la strategia programmata o, viceversa, di proporre una sua modifica.¹

Domanda valutativa 3

Obiettivo conoscitivo specifico delle analisi previste è stato inquadrare il PO all'interno degli orientamenti strategici delineati a livello europeo e nazionale e di suggerire eventuali modifiche della scala di priorità da esso assunta. Ciò ha comportato una ricognizione delle riforme intervenute dal 2007 ad oggi nell'ambito della politica di coesione europea, nonché nell'ambito della politica regionale unitaria.

In particolare, al fine di aggiornare il quadro delle priorità che negli ultimi anni hanno caratterizzato l'azione di riforma del Consiglio e della Commissione europea (ci si riferisce in particolare ad "Europa 2020") è stata rideterminata la cornice normativa e strategica all'interno del quale si inserisce il PO, analizzando i documenti comunitari e nazionali che hanno o possono avere un concreto impatto sul Programma e formulando, su tali basi, suggerimenti per possibili modifiche delle priorità strategiche.

¹ Il piano delle attività prevedeva la costruzione di una matrice multi criteri in grado di considerare tutti gli obiettivi specifici del programma sulla quale far pronunciare opinion leader regionali (o testimoni privilegiati) in possesso di conoscenze approfondite del contesto regionale e di capacità di interpretazione delle dinamiche in corso; gli opinion leader dovevano esprimere i propri giudizi sulla situazione socioeconomica e sugli effetti (anche potenziali) del PO. Allo stato attuale si è preferito non adottare tale strumento di analisi, dal momento che non è stato possibile raggiungere un numero sufficientemente significativo di opinion leader ed allo stesso tempo le risposte fornite da coloro i quali si sono resi disponibili si sono concentrate soprattutto sui temi dell'industria; pochi i giudizi raccolti su altri temi, da cui la non completezza della matrice rispetto al complesso degli obiettivi del PO. Si ritiene comunque valida l'adozione di tale strumento di analisi, che sarà presentato in maniera corretta nel prossimo rapporto di valutazione.

Le attività di analisi *desk* sviluppate al fine di dare risposta alla suddetta domanda valutativa hanno seguito i seguenti passi logici:

- raccolta di tutte le fonti normative di interesse della politica di coesione comunitaria e della politica regionale unitaria, individuazione degli orientamenti strategici più rilevanti e verifica del loro impatto potenziale sul sistema di priorità adottato dal PO FESR FVG;
- individuazione di raccomandazioni/suggerimenti specifici circa la modifica l'aggiornamento della strategia del PO.

Domande valutative 4 e 8

In relazione all'obiettivo di esaminare il grado di integrazione del principio di sostenibilità ambientale nel processo di attuazione del POR FESR sono stati adottati i criteri di *coerenza* delle realizzazioni con gli obiettivi, di *efficacia* delle stesse rispetto agli obiettivi e di *rilevanza* dei risultati rispetto alla capacità di indurre cambiamenti di stato.

Tali criteri sono stati assunti come riferimento fondamentale per verificare la capacità delle azioni *effettivamente implementate* dal Programma di contribuire – direttamente o indirettamente - al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità stabiliti e ad indicare, laddove necessario, le opportune misure correttive.

In questa prospettiva, le attività di analisi *desk* e le indagini dirette sviluppate al fine di dare risposta alle suddette domande valutative hanno seguito i seguenti passi logici:

- ricostruzione dell' "albero degli obiettivi" del POR (con particolare attenzione - fra essi - agli obiettivi più espressamente orientati alla sostenibilità) e della sua rappresentazione mediante il sistema degli obiettivi di impatto, realizzazione e risultato, con l'obiettivo di verificare le condizioni di coerenza fra gli obiettivi dichiarati e le opportunità effettive di "leggere" gli effetti ambientali delle azioni;
- individuazione nel Rapporto Ambientale (RA) degli indicatori rilevanti - di contesto e prestazionali indicati e verifica della misura secondo cui le indicazioni del RA sono state recepite nel POR, con l'obiettivo di stabilire la "linea di base" sulla quale costruire l'interazione fra il valutatore e l'AA, per quanto attiene la valutazione degli aspetti relativi alla sostenibilità del POR;
- "incrocio" con le "domande valutative ambientali" (sia di carattere generale che tematiche), finalizzato alla verifica di coerenza e rilevanza dell'impianto di indicatori di programma rispetto alla possibilità di formulare risposte efficaci alle domande valutative stesse;
- trasmissione di un Documento di Lavoro all'AA e realizzazione di un incontro di discussione sui risultati;
- verifica delle fonti di informazione - con particolare riguardo ai metadati (tipologia di indicatori disponibili, rilevanza, periodicità di rilevazione, ecc.) - con la prospettiva di formulare una proposta di integrazione;
- individuazione e condivisione dei criteri di sostenibilità funzionali alla selezione di progetti ed iniziative (si veda anche la domanda valutativa n° 7);

- acquisizione ed analisi di materiali inerenti la progettualità effettivamente realizzata, in funzione della valutazione di una effettiva implementazione del principio di sostenibilità ambientale.

Domande valutative 5 e 6

Obiettivi conoscitivi specifici connessi alle analisi previste sono stati l'individuazione degli ambiti di intervento del Programma che evidenziano le migliori *performance* in termini di conseguimento degli obiettivi, e di quelli che hanno invece mostrato lentezze o difficoltà nella fase attuativa e, in secondo luogo, l'identificazione delle relazioni di causa-effetto che hanno permesso di conseguire i diversi risultati, mettendo in luce le soluzioni adottate e le buone pratiche da replicare nel tempo e da diffondere presso le strutture regionali.

Le attività di analisi *desk* e le indagini dirette sviluppate al fine di dare risposta alle suddette domande valutative hanno seguito i seguenti passi logici:

- analisi dei dati forniti dal sistema di monitoraggio regionale relativamente all'avanzamento finanziario, procedurale e fisico del Programma, a livello di Asse, Obiettivo operativo e Attività, finalizzata a valutare l'efficienza e l'efficacia dell'andamento dell'attuazione e a verificare – sulla base dell'associazione dei pertinenti indicatori di *performance* agli obiettivi – quali ambiti di intervento presentano stati di avanzamento in linea con le attese e quali invece sono connotati da significativi ritardi;
- approfondimento di analisi mirato a identificare le cause connesse alle differenti performance rilevate, realizzato attraverso analisi *desk* dei documenti di attuazione prodotti dall'AdG e tramite un'indagine diretta, basata sul coinvolgimento dei referenti regionali per l'attuazione in specifiche interviste semi strutturate in profondità;
- enucleazione dagli esiti delle analisi svolte di suggerimenti per l'AdG, funzionali a promuovere una maggiore efficienza delle procedure di gestione ed attuazione del Programma.

Domanda valutativa 7

Finalità specifica delle analisi previste per dare risposta alla domanda in questione è stata quella di valutare “ex ante” l'efficacia dei criteri di selezione, esplicitandone il grado di coerenza con gli obiettivi operativi del Programma e, al contempo, di verifica “ex post” l'efficacia dei criteri, attraverso l'analisi di rispondenza dei progetti selezionati agli obiettivi del programma. Le attività svolte a tal fine possono essere così schematizzate:

- selezione, in accordo con l'AdG, delle Attività/linee di intervento da analizzare e dei bandi da sottoporre ad analisi dettagliata;
- acquisizione delle griglie di valutazione adottate e dei risultati della loro applicazione presso le strutture attuatrici;
- definizione di *benchmark* e dei punteggi medi associabili ai progetti esaminati;
- analisi degli scostamenti per ciascun criterio di selezione;
- identificazione dei criteri di maggior significatività ai fini della selezione dei progetti da ammettere a finanziamento;
- identificazione, sulla base degli esiti delle graduatorie, dei motivi dell'esclusione dei progetti;

- analisi delle eventuali divergenze tra i criteri previsti nei bandi e quelli contenuti nel PO, individuazione delle ragioni della diversa rilevanza delle varie tipologie di criteri e dei loro effetti nella selezione, mediante interviste ai responsabili di attività.

L'articolazione logico-temporale delle connesse attività di analisi è stata la seguente:

- costruzione di una matrice di coerenza per la verifica della significatività dei criteri di selezione approvati dal CdS rispetto agli obiettivi delle diverse attività e linee di intervento;
- analisi documentale dei bandi con la finalità di verificare la coerenza dei criteri di selezione utilizzati in fase di gara con quelli previsti dal PO;
- analisi dei progetti selezionati e di quelli esclusi, limitatamente ad un campione di linee di attività e di pertinenti bandi, allo scopo di verificare l'effettiva efficacia di selezione dei criteri;
- intervista ai responsabili dell'attuazione mirata ad individuare i motivi degli scostamenti rilevati tra criteri di selezione prescritti e adottati.

Domanda valutativa 9

L'attività di analisi collegata alla domanda valutativa in questione si è posta l'obiettivo di verificare il grado di integrazione tra le tipologie di interventi finanziati dai differenti programmi operativi sul territorio regionale e/o differenti fonti finanziarie e valutare il valore aggiunto che l'effettiva integrazione tra i diversi strumenti operativi conferisce al percorso di conseguimento degli obiettivi strategici del PO FESR.

In quest'ottica la tipologia di interventi che rientrano nell'ambito di azione del PO FESR è stata posta in relazione con quelli afferenti ad altri programmi, allo scopo di individuare le sinergie potenziali e i rischi di sovrapposizione tra il PO FESR da una parte e il PO FSE, il PSR e il Programma di cooperazione territoriale Italia – Slovenia dall'altra.

A tal fine si è proceduto innanzitutto a mettere in relazione le tipologie di intervento previste dalle diverse programmazioni, in modo da individuare le possibili integrazioni e complementarità previste ex ante; successivamente sono state analizzate le procedure di attuazione, con particolare riferimento alle modalità adottate per la selezione dei progetti da ammettere a finanziamento, così da rilevare l'esistenza di criteri finalizzati a premiare interventi integrati.

4. LE MODIFICHE DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO, L'ATTUALITA' DELLA STRATEGIA E LA RILEVANZA DEGLI OBIETTIVI (DOMANDE VALUTATIVE N. 1 E 2)

4.1. INTRODUZIONE

Domanda di valutazione 1: Quali modificazioni ha subito il contesto socio-economico regionale durante il periodo di prima attuazione del PO FESR per effetto della crisi? Alla luce di tali modificazioni in che misura la strategia di intervento del PO FESR risulta ancora attuale?

Domanda di valutazione 2: In che misura gli obiettivi e le attività perseguiti nella prima fase di attuazione del programma risultano rilevanti rispetto ai fabbisogni di intervento sottostanti alla strategia individuata in fase di programmazione, in particolare in relazione al sostegno, e al rafforzamento del tessuto imprenditoriale?

Le due domande prese in considerazione mirano a verificare in che misura i cambiamenti che hanno interessato il contesto socioeconomico regionale negli ultimi 3-4 anni risultano significativi ai fini della definizione delle priorità di intervento strategico della politica regionale di sviluppo, così da poter valutare la necessità di eventuali modifiche per rispondere in maniera adeguata ai mutati fabbisogni del territorio.

Per rispondere ai due quesiti valutativi si è proceduto innanzitutto ad aggiornare il quadro di contesto socioeconomico regionale, focalizzando l'attenzione sugli ambiti di intervento propri del POR, individuando gli scostamenti verificatisi e di conseguenza verificando l'attualità della diagnosi effettuata in fase di fase di programmazione.

L'analisi desk di ricostruzione dei dati di contesto è stata supportata dalla realizzazione di alcune interviste a testimoni privilegiati così da rilevare la capacità del Programma di perseguire i suoi obiettivi originari, stante le modifiche delle grandezze economiche e sociali intervenute negli ultimi anni.

Sulla base dell'aggiornamento dell'analisi di contesto e del contributo dei testimoni privilegiati è stato quindi possibile valutare il grado attuale di coerenza della strategia di intervento, così da segnalare eventuali modifiche da apportare alla strategia inizialmente programmata.

4.2. COERENZA DELLA STRATEGIA DEL POR RISPETTO ALLO SCENARIO ATTUALE: UN QUADRO D'INSIEME

Il primo capitolo del Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013 fornisce un quadro complessivo del contesto socio-economico in cui il programma si inserisce, individuando i principali fabbisogni del sistema territoriale cui il POR è chiamato a rispondere attraverso gli ambiti di intervento prioritari della sua azione (Assi prioritari).

Valutare oggi se gli obiettivi strategici del POR che discendono dalle considerazioni di policy emerse dall'analisi del contesto e dai principali orientamenti di policy a livello comunitario, nazionale e locale risultino ancora attuali e, quindi, coerenti con il quadro corrente significa verificare nel dettaglio se gli effetti della crisi internazionale abbiano mutato lo scenario socio-

economico regionale in modo tale da imporre l'introduzione di correttivi nelle scelte di policy legate alla programmazione del POR e non solo².

L'analisi rilevava alcune difficoltà del sistema produttivo a sfruttare appieno le opportunità offerte dagli scenari nazionali ed internazionali; in particolare, i dati sull'andamento del Prodotto Interno Lordo nel quinquennio 2000-2005 evidenziavano un momento di debolezza comune all'area del Nord-Est, con il Friuli Venezia Giulia che mostrava capacità di tenuta inferiori a regioni limitrofe quali il Trentino Alto Adige ed il Veneto; inoltre, si segnalava come a fronte di un andamento crescente della produttività nel periodo 1994-2003 non si riscontrasse una competitività adeguata in particolare nei settori della manifattura e del turismo.

Per quanto riguardava i rapporti con l'estero, si confermava il grado di indipendenza economica della regione, anche se la capacità regionale di esportare risultava inferiore alla media del Nord-est; limitata invece la capacità di attrarre investimenti dall'estero ed anche il livello di investimenti diretti della regione all'estero, fenomeno questo riconducibile alla struttura imprenditoriale regionale, caratterizzata da un basso numero di imprese medie e grandi in grado di affrontare le sfide ed i costi di collocazione della produzione regionale sui mercati internazionali. Gli ultimi dati disponibili rilevano come gli effetti della crisi siano stati significativi anche in Friuli Venezia Giulia: dopo la crescita del triennio 2005-2007, il PIL è infatti diminuito dell'1,8% nel 2008 e del 5,6% nel 2009, una variazione questa superiore a quella italiana, ma in linea con quella dell'area del Nord-est (tab. 4.1); ne è derivata anche una riduzione del PIL pro-capite, tornato ai valori del 2006 (tab. 4.2).

Alcune stime relative ai principali indicatori strutturali per la Regione Friuli Venezia Giulia³ per gli anni 2011 e 2012 (si veda la tabella 4.3), sebbene dovranno essere confermati da dati ufficiali, sembrano evidenziare una leggera ripresa dell'economia regionale, superiore alla media nazionale, con tassi di aumento del PIL pari rispettivamente al +2,3% e al +0,6%. Insieme al Veneto e alla Lombardia, l'economia del Friuli Venezia Giulia ha contribuito all'andamento positivo del 2010, grazie soprattutto alla performance del settore industriale il cui valore aggiunto è stimato in crescita del 6,6% nel 2010 contro il 4,8% nazionale (tab. 4.3).

Segnali positivi anche dal lato degli investimenti, che dopo la riduzione nel 2009 (-13,2% rispetto all'anno precedente) sono aumentati del 3,9% nel 2010; tuttavia, le analisi più recenti indicano un generale arretramento del clima di fiducia da parte delle imprese, che influenza la propensione all'investimento⁴, anche a seguito della possibilità delle imprese di reperire capitale e dalle condizioni con cui il capitale viene messo a disposizione; nel primo semestre 2011 è proseguita la dinamica negativa della domanda per investimenti fissi lordi, mentre si è registrato un incremento delle necessità per la ristrutturazione delle posizioni debitorie in essere. Questo in presenza di un aumento del livello dei tassi di interesse sia a breve, che a medio e lungo termine.

² Nelle pagine che seguono si riporta sinteticamente l'evoluzione del contesto socio-economico regionale. Per un'analisi più dettagliata, si rimanda all'aggiornamento dell'analisi di contesto del PO allegato al presente rapporto.

³ Regione Friuli Venezia Giulia, Relazione economica del Friuli Venezia Giulia, novembre 2011

⁴ Fondazione Nord Est, La congiuntura del Nord Est, consuntivo primo semestre 2011, ottobre 2011

Tabella 4.1 - Prodotto Interno Lordo: variazioni percentuali annue 2001-2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Friuli Venezia Giulia	3,0	-0,4	-2,0	0,5	2,2	2,8	1,9	-1,8	-5,6
Trentino Alto Adige	0,7	-0,6	0,8	1,5	0,9	2,4	1,7	0,7	-2,8
Veneto	0,8	-1,0	1,3	2,7	0,8	2,4	1,8	-0,8	-5,9
Nord - est	1,2	-0,7	0,2	1,7	1,1	2,9	1,8	-1,0	-5,6
Italia	1,8	0,5	0,0	1,5	0,7	2,0	1,5	-1,3	-5,0

Fonte: ISTAT-DPS

Tabella 4.2 - Prodotto Interno Lordo per abitante 2001-2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Friuli Venezia Giulia	24.449,3	25.209,4	25.428,4	26.147,2	26.967,8	28.068,1	29.238,0	29.341,1	28.248,7
Trentino Alto Adige	26.806,7	27.400,0	27.894,6	28.427,3	28.902,5	29.630,2	30.931,3	31.588,7	30.918,7
Veneto	25.742,2	26.108,2	26.957,1	27.992,5	28.432,8	29.267,2	30.243,7	30.347,3	28.856,0
Nord - est	26.531,2	27.047,3	27.628,5	28.456,7	28.945,3	29.975,3	31.031,7	31.143,4	29.746,4
Italia	21.914,8	22.660,7	23.181,3	23.919,5	24.390,9	25.200,9	26.040,8	26.204,2	25.237,2

Fonte: ISTAT-DPS

Tabella 4.3 - Scenari di previsione per il Friuli Venezia Giulia 2010 e 2011 (variazioni % annue)

Indicatore	2010	2011
Importazioni	13,5	4,3
Esportazioni	2,9	3,3
Valore aggiunto:	2,3	0,7
- agricoltura	4,8	2,2
- industria	6,6	0,9
- costruzioni	-2,8	-0,1
- servizi	1,7	0,7

Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia

Il clima di incertezza si ripercuote sicuramente sulla demografia delle imprese, che nel 2010 hanno registrato un saldo negativo per 330 unità, con una variazione negativa rispetto all'anno precedente pari allo 0,3%; anche i primi dati sul 2011 indicano per il primo semestre una riduzione dell'1,4% rispetto ai dodici mesi precedenti. Continua in particolare la crisi del settore manifatturiero, con un calo tendenziale delle imprese operanti nei settori dell'industria in senso stretto pari al -4,1%, in linea con quanto registrato nel Nord est e a livello nazionale.

Anche l'agricoltura, il trasporto, le attività immobiliari ed il turismo segnalano dinamiche positive, mentre aumenta il numero di imprese del terziario più avanzato, quali attività di servizi, attività professionali, scientifiche e tecniche, attività di supporto alle imprese, i servizi di informazione e comunicazione e le imprese operanti nel comparto socio-assistenziale.⁵

⁵ Regione Friuli Venezia Giulia, Relazione economica del Friuli Venezia Giulia, novembre 2011.

Come rappresentato dalla tabella 4.4, il tasso di iscrizione netto nel registro delle imprese conferma la dinamica sopra illustrata, con un indice regionale inferiore a quello del Nord Est e del valore medio nazionale.

Tabella 4.4 - Tasso di iscrizione netto nel registro delle imprese

Percentuale di imprese iscritte meno imprese cessate sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Friuli Venezia Giulia	1,5	1,1	0,9	1,4	1,1	0,7	-1,3	-2,7	-0,9	0,7	0,2
Trentino Alto Adige	2,0	1,3	1,5	1,4	1,8	1,4	0,2	0,1	-0,4	1,0	0,4
Veneto	2,4	2,0	1,9	2,1	1,6	1,3	0,7	-0,1	-0,1	0,7	0,2
Nord - est	2,2	1,5	1,7	2,0	1,7	1,3	0,3	-0,4	-0,5	0,7	0,3
Italia	2,6	2,1	2,0	2,2	1,9	1,4	0,4	0,1	0,1	0,8	0,4

Fonte: ISTAT-DPS

Anche se i dati sono aggiornati solo al 2006, si conferma la limitata apertura della regione verso l'estero in termini di capacità di attrarre investimenti e di effettuare investimenti diretti all'estero (tabb 4.5 e 4.6): in entrambe i casi, la regione si colloca al di sotto della media italiana e della performance della ripartizione di appartenenza.

Tabella 4.5 - Capacità di attrarre investimenti dall'estero

Investimenti diretti lordi dall'estero in Italia su investimenti diretti netti in EU15 (0/00)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Friuli Venezia Giulia	0,2	0,3	0,4	0,2	0,3	0,4
Trentino Alto Adige	0,3	0,5	1,2	1,6	0,4	1,7
Veneto	2,4	5,5	16,8	26,0	11,8	14,8
Nord - est	5,7	7,8	21,6	44,6	19,2	30,4
Italia	92,8	94,4	211,6	535,2	301,6	374,6

Fonte: ISTAT-DPS

Tabella 4.6 - Investimenti diretti della regione all'estero

Investimenti diretti netti della regione all'estero in percentuale al PIL

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Friuli Venezia Giulia	1,1	0,4	0,8	0,0	0,4	0,4
Trentino Alto Adige	0,2	0,1	0,3	0,1	0,0	0,4
Veneto	1,0	0,7	1,0	0,6	0,6	0,7
Nord - est	0,8	0,6	0,7	0,4	0,5	0,5
Italia	2,0	1,3	0,5	1,1	1,1	1,9

Fonte: ISTAT-DPS

La congiuntura negativa che penalizza il sistema produttivo regionale comporta ovvie ripercussioni nel mercato del lavoro.

Nel 2005 il valore del tasso di occupazione si assestava al 63,1%; dopo una fase di espansione fino al 2007, in cui raggiunge il 65,5%, subisce una fase di involuzione fino a tornare ai livelli del 2005

e al 2010 raggiunge il valore di 63,6%, a fronte di un valore circoscrizionale pari al 65,8% (tab. 4.7). Segnali di ripresa si rilevano nel 2011 con un tasso di occupazione regionale che sale al 64,2%. Secondo le stime della Banca d'Italia, il calo occupazionale riscontrato negli anni 2008-2010 è il risultato di una diminuzione dei flussi di ingresso, a fronte di una sostanziale stabilità di quelli in uscita.

Ad aver risentito maggiormente della crisi è la componente autonoma dell'occupazione che nel 2009 e nel 2010 ha registrato variazioni negative del -5,4% e del -6,4%, mentre sono aumentati i lavoratori dipendenti, comprensivi di quelli in Cassa Integrazione.

Tabella 4.7 - Tasso di occupazione

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Friuli Venezia Giulia	63,5	63,8	63,1	62,5	63,1	64,8	65,5	65,3	63,4	63,6	64,2
Trentino Alto Adige	66,1	66,5	67,1	67,4	67,1	67,5	68,0	68,6	68,5	68,5	68,5
Veneto	62,8	63,2	64,8	64,3	64,6	65,5	65,8	66,4	64,6	64,5	64,9
Nord - est	64,9	65,6	66,6	65,8	66,0	67,0	67,6	67,9	66,3	65,8	66,3
Italia	55,9	56,7	57,5	57,4	57,5	58,4	58,7	58,7	57,5	56,9	56,9

Fonte: ISTAT-DPS

Considerazioni simili valgono per il tasso di disoccupazione, che al 2010 raggiunge il livello più alto del decennio, pari al 5,7%, in linea con il valore medio del Nord-est, ma comunque di molto inferiore a quello medio nazionale, risalito all'8,4% (tab. 4.8). Anche in questo caso, tuttavia, si rilevano dati incoraggianti rispetto al 2011: il tasso di disoccupazione regionale è infatti sceso al 5,2, dato quest'ultimo ancora molto lontano dai valori del 2007 (3,4%) ma che può rappresentare l'inizio di una inversione di tendenza.

Tabella 4.8 - Tasso di disoccupazione

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Friuli Venezia Giulia	4,4	4,3	5,1	3,9	4,1	3,5	3,4	4,3	5,3	5,7	5,2
Trentino Alto Adige	3,1	3,3	2,8	2,9	3,2	2,8	2,7	2,8	3,2	3,5	3,9
Veneto	4,6	4,5	3,8	4,2	4,2	4,0	3,3	3,5	4,8	5,8	5,0
Nord - est	3,9	3,6	3,6	3,9	4,0	3,6	3,1	3,4	4,7	5,5	5,0
Italia	9,1	8,6	8,4	8,0	7,7	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4	8,4

Fonte: ISTAT-DPS

In risposta alla crisi, si registra nel 2010 un incremento degli occupati a tempo parziale, costituiti soprattutto da donne, mentre diminuisce la quota di occupati a tempo determinato; per quanto riguarda l'età, il tasso di disoccupazione giovanile per il 2011 è pari al 20,9%, quasi tre punti percentuali in più rispetto al 2010, a conferma che la fascia di età più colpita dagli effetti della crisi è quella 15-24 anni.

Nell'analisi complessiva del problema appare rilevante focalizzare l'attenzione sui dati relativi alla cassa integrazione. Nella recente pubblicazione "Il mercato del lavoro in Friuli Venezia Giulia"⁶, utilizzando i dati INPS viene costruito un indice sull'andamento delle ore di CIG in regione dal

⁶ "Il mercato del lavoro in Friuli Venezia Giulia" a cura della Regione FVG e dell'Agenzia Regionale del Lavoro.

1971 al 2009 prendendo come anno di riferimento il 1971. Dall'andamento dell'indice nel tempo si evince come il ricorso alla CIG sia stato relativamente basso dalla seconda metà degli anni 90 fino al 2007 e come invece sia esploso negli ultimi due anni (il tasso di crescita 2007-2009 è del 700%). Il rapporto analizza la serie storica anche nel dettaglio territoriale e settoriale: per quanto riguarda il primo aspetto, dai dati emerge che le province di Udine e Pordenone contribuiscono in modo preponderante al totale regionale di ore di CIG. Per quanto riguarda l'aspetto settoriale, sono il settore della meccanica e il settore tessile ad aver fatto maggiormente ricorso alla CIG.

Gli ultimi dati disponibili a riguardo⁷ indicano tuttavia un'inversione di tendenza, dal momento che si riscontra una diminuzione in valore assoluto delle ore autorizzate in cassa integrazione, da quasi 26 milioni in totale nel 2010 ai 21,6 milioni del 2011, diminuzione indotta soprattutto dalla componente ordinaria e da quella in deroga (rispettivamente -29,6% e -63,1%), mentre aumentano le ore per la CIG straordinaria, con un valore pari al +4,3%. Inoltre, si osserva una riduzione dei lavoratori entrati in mobilità, fenomeno che interessa soprattutto lavoratori espulsi da piccole imprese, senza corresponsione di indennità.

In ultimo, va sottolineato come il periodo di crisi economico finanziaria ha rallentato il processo di partecipazione delle donne al mercato del lavoro, che all'inizio del periodo di programmazione rappresentava un aspetto fondamentale per la definizione delle politiche pubbliche che ha avvicinato la regione a quelle più virtuose in termini di pari opportunità. Il tasso di occupazione femminile al 2011 è stato pari al 56,6%, cresciuto rispetto al 2010 (55,5%) ma comunque inferiore di 3,4 punti percentuali all'obiettivo di Lisbona, a fronte di un tasso di occupazione maschile pari al 71,7%.

Il tasso di disoccupazione femminile, invece, dal 2008 ad oggi ha ripreso ad aumentare in proporzione maggiore di quello maschile, fino ad attestarsi al 6,5%, contro un valore pari al 4,9% all'inizio del periodo di programmazione (tab. 4.9).

Tabella 4.9 - Tasso di disoccupazione femminile

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Friuli Venezia Giulia	7,9	7,6	7,8	5,8	5,3	4,9	4,7	6,4	6,4	6,5	6,5
Trentino Alto Adige	5,4	5,3	4,4	4,3	4,4	4,2	3,8	3,7	4,0	4,2	4,4
Veneto	6,8	6,6	5,8	6,7	6,2	6,5	5,2	5,2	6,4	7,5	6,4
Nord - est	5,7	5,2	5,4	5,7	5,6	5,3	4,5	4,8	5,8	6,9	6,1
Italia	12,2	11,5	11,4	10,5	10,1	8,8	7,9	8,5	9,3	9,7	9,6

Fonte: ISTAT-DPS

4.3. COERENZA DELLA STRATEGIA DEL POR RISPETTO ALLO SCENARIO ATTUALE: ANALISI PER ASSE

La strategia assunta a base del POR viene tradotta in cinque obiettivi specifici (escludendo il sesto relativo all'assistenza tecnica) che individuano i cinque ambiti di intervento (Assi prioritari). L'analisi di consistenza tra contesto e strategia/obiettivi specifici sarà affrontata all'interno di ogni asse.

⁷ Regione Friuli Venezia Giulia, L'occupazione in FVG. Dati al III trimestre 2011, febbraio 2012..

4.3.1. Rafforzare la competitività delle imprese

L'obiettivo specifico nell'attuale strategia del POR per l'Asse I è rivolto – tramite la promozione e il sostegno della crescita e diffusione dei processi di innovazione e ricerca – a qualificare in tal senso l'intero sistema produttivo della regione, al fine di accrescerne la competitività nel contesto nazionale e internazionale. Con ciò pervenendo anche – in conseguenza di tale spinta alla innovazione – ad una serie di modifiche strutturali, settoriali e dimensionali del sistema stesso, atte a massimizzare le condizioni di base per lo sviluppo.

Un quadro di sistema, quello su cui si punta, che dovrà essere caratterizzato da un potenziamento dei legami tra il sistema produttivo e il mondo della ricerca, da un rafforzamento o dalla creazioni di poli di eccellenza e di reti tra imprese (da porre in collegamento con i centri di competenza e di produzione di conoscenza) nonché dalla diffusione della cultura dell'innovazione, in particolare nell'ambito delle PMI.

Attraverso le azioni da programmare e porre in essere per conseguire gli obiettivi sopra delineati la Regione intende, pertanto, superare progressivamente alcuni nodi riscontrati nel sistema regionale quali:

- una struttura dell'offerta regionale operante nel sistema della ricerca e dell'innovazione che risulta ancora poco collegata con il sistema delle imprese;
- una struttura settoriale nella quale sono ancora determinanti settori tradizionali e, soprattutto, con tecnologie mature più esposte alla concorrenza;
- una struttura del sistema produttivo incentrata su microimprese, piccole e medie imprese che, anche a causa delle proprie dimensioni, della carenza di visione strategica e di managerialità, non riescono ad attivare le necessarie attività di ricerca e sviluppo in modo tale da riuscire ad introdurre innovazioni di processo e di prodotto nell'ambito dei vari comparti più esposti alla concorrenza.

L'analisi effettuata in fase di programmazione rilevava nel complesso una buona capacità innovativa del sistema produttivo regionale, come dimostravano i dati sulla spesa pubblica in R&S e la percentuale di PMI innovative superiori al dato nazionale, elevati livelli in capitale di rischio, una buona diffusione dell'uso delle ICT nelle famiglie e nelle imprese, mentre la spesa privata in R&S era pari alla media nazionale ma distante dai livelli europei. In effetti, l'elemento di maggiore criticità riguardava proprio le debolezze strategiche delle PMI, nella maggior parte dei casi non capaci di attivare e gestire le competenze e le conoscenze necessarie per sostenere le sfide competitive.

La regione si caratterizzava anche per la presenza di quattro parchi tecnologici finalizzati ad integrare il mondo della conoscenza con quello delle imprese: Area Science Park, Friuli Innovazione – Parco scientifico e tecnologico di Udine, Polo tecnologico di Pordenone, Centro di innovazione tecnologica di Amaro – Agemont.

L'aggiornamento della situazione regionale conferma nel complesso il quadro sopra descritto. La spesa per R&S sostenuta dalle imprese nel 2007⁸ rappresenta il 46,5% della spesa totale sostenuta

⁸ “La ricerca e sviluppo nelle imprese del Friuli Venezia Giulia all'anno 2007”, Regione Friuli Venezia Giulia, Servizio Statistica, settembre 2010.

in regione, a fronte di un valore pari al 51,9% in Italia; dal 2000 al 2007, la spesa sostenuta dalle imprese è cresciuta del 55,3% in regione e del 51,5% a livello nazionale.

In percentuale del PIL, la spesa delle imprese al 2009 si attesta su un valore superiore a quello medio circoscrizionale e nazionale, pari allo 0,7% (tab.4.10).

Tabella 4.10 - Incidenza della spesa delle imprese in Ricerca e Sviluppo (R&S)

Spese per ricerca e sviluppo delle imprese pubbliche e private in percentuale del PIL

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Friuli Venezia Giulia	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8
Trentino Alto Adige	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,7
Veneto	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	0,7
Nord - est	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8
Italia	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7

Fonte: ISTAT-DPS

Per quanto riguarda gli addetti impegnati nel settore R&S, si riscontra una situazione di molto superiore a quella media nazionale e sostanzialmente in linea con il dato della circoscrizione Nord-est (tab. 4.11).

Tabella 4.11 – Addetti alla ricerca e sviluppo (addetti per 1.000 abitanti)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Friuli Venezia Giulia	3,4	3,1	3,1	3,5	3,8	4,0	4,2	5,4	4,9
Trentino Alto Adige	2,0	2,4	2,4	2,6	2,7	3,1	3,7	3,9	4,7
Veneto	2,0	2,1	2,0	2,0	2,2	2,8	3,5	4,9	4,4
Nord - est	2,8	3,0	2,8	2,9	3,2	3,6	4,3	5,1	4,8
Italia	2,7	2,9	2,8	2,8	3,0	3,3	3,5	4,0	3,8

Fonte: ISTAT-DPS

Infine, per quanto riguarda l'intensità brevettuale, si osserva nell'ultimo biennio un vero e proprio crollo del numero di brevetti registrati allo European Patent Office per milione di abitanti in tutte le aree del Paese. Il dato relativo al 2009, era, tuttavia, provvisorio; esso appare infatti sottodimensionato anche a causa della tempistica della procedura brevettuale e non esclusivamente a causa di una contrazione della numerosità di brevetti nell'anno. Relativamente a questo indicatore, tuttavia, la dinamica negativa è stata più contenuta a livello regionale rispetto ad altre aree del paese, con il risultato di colmare il divario che caratterizzava la regione all'inizio del decennio rispetto alle altre Regioni del nord est italiano. (tab. 4.12).

Tabella 4.12- Intensità brevettuale

Numero di brevetti registrati allo European Patent Office (EPO) per milione di abitanti									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Friuli Venezia Giulia	85,5	93,6	90,8	119,2	122,4	155,8	134,9	126,1	79,4
Trentino Alto Adige	43,0	65,6	56,2	52,9	74,8	70,4	89,0	85,2	59,6
Veneto	109,2	109,4	116,9	122,5	140,4	134,1	139,1	109,9	61,7
Nord - est	122,8	129,7	132,1	133,5	150,8	154,4	150,9	123,5	69,7
Italia	70,1	74,0	76,2	78,6	83,2	84,5	81,3	69,6	37,4

Fonte: ISTAT-DPS

4.3.1.1. La riprogrammazione del 2009 e l'introduzione del Fondo di Garanzia

A partire dai primi mesi del 2009, quando ormai gli effetti della crisi che hanno colpito l'intera economia mondiale erano ben evidenti anche in ambito regionale, l'Autorità di Gestione ha avviato un processo di riprogrammazione di alcune aree del POR per dare, in ambito FESR, risposta ad una serie di criticità manifestatesi tra il 2008 e l'inizio del 2009.

Nel terzo e quarto trimestre del 2008, in termini di domanda, le imprese industriali friulane hanno subito un vero e proprio arresto con un calo rispettivamente del 6,6% e del 13,3% rispetto ai corrispondenti periodi del 2007. La produzione industriale ha seguito una flessione corrispondente a quella delle vendite e gli investimenti da parte delle imprese si sono ridotti del 10%.

La negativa evoluzione congiunturale ha avuto i suoi effetti anche sulla domanda di credito da parte delle imprese - in evidente calo nel 2008 e nel 2009 - che ha inevitabilmente risentito dei minori volumi di attività e della revisione al ribasso dei piani di investimento. La domanda di credito, ha ripreso ad espandersi nel 2010 in tutti i settori ad eccezione di quello edile in cui il calo è proseguito seppure in attenuazione. In base ai dati rilevati dalla Banca d'Italia, nel corso del 2011, la domanda di finanziamenti da parte delle imprese ha ripreso a contrarsi: il calo, più marcato per le aziende operanti nel settore delle costruzioni, si è accentuato nella seconda parte dell'anno e non si prevedono segnali di ripresa nemmeno per il 2012. Tra le determinanti della domanda vi è la contrazione della componente legata all'attività d'investimento, iniziata nel 2008 con la crisi economica, e proseguita fino al 2011, rafforzandosi nel secondo semestre. Hanno continuato a espandersi le richieste finalizzate alla ristrutturazione delle posizioni debitorie e, in misura più modesta, il fabbisogno di fondi per il finanziamento del capitale circolante. In una situazione di crisi ed incertezza, dal lato dell'offerta creditizia, gli intermediari hanno irrigidito i criteri di concessione, rivedendo i tassi applicati alla clientela relativamente più rischiosa ed innalzando il rating minimo per l'accesso la fido.

A seguito della diminuzione della domanda di credito e dell'irrigidirsi dei criteri di concessione da parte degli intermediari, il calo dei prestiti alle imprese iniziato nel 2008 è proseguito per tutto il periodo 2009-2012 (tab. 4.12b). *Nel 2011 il credito al settore produttivo erogato da banche e società finanziarie è diminuito dello 0,7 per cento ed il calo è proseguito anche nei primi tre mesi del 2012 (-2,2 per cento a marzo). Escludendo i finanziamenti al settore primario e alle attività industriali non manifatturiere in aumento rispettivamente del 3,7 e del 13,7 per cento, nel 2011 il credito si è ridotto per tutti i principali comparti produttivi, con una flessione più marcata per le costruzioni (-5,3 per cento). Tra le attività manifatturiere i prestiti sono cresciuti principalmente*

per le aziende che fabbricano macchinari (15,8 per cento) e con minore intensità per il settore degli articoli in gomma e materie plastiche e quello alimentare (rispettivamente 4,4 e 1,9 per cento). È proseguita invece la diminuzione dei finanziamenti all'industria del legno e dell'arredamento e a quella metallurgica (rispettivamente -5,4 e -2,8 per cento). Nel terziario la riduzione del credito, in proseguimento per i servizi di trasporto e magazzinaggio e per il commercio (rispettivamente -4,8 e -1,5 per cento), ha interessato anche le attività immobiliari (-0,9 per cento).

Tra le diverse tipologie di finanziamenti si è mantenuta positiva la dinamica per le forme tecniche collegate alla gestione del portafoglio commerciale e alla cessione di crediti: nei dodici mesi terminanti a dicembre del 2011 il tasso di crescita sulle operazioni di factoring è raddoppiato, passando dal 12 al 24 per cento circa, mentre quello relativo alle anticipazioni su effetti e altri titoli di credito è cresciuto lievemente (1,1 per cento). I finanziamenti a medio e a lungo termine sono diminuiti dell'1,2 per cento, anche per effetto della scarsa attività di investimento da parte delle imprese; in particolare è proseguita la riduzione del leasing finanziario.⁹

Tabella 4.12b- Prestiti alle imprese per branca di attività economica e forma tecnica (variazioni percentuali sui 12 mesi)

Principali branche	Dic. 2009	Dic. 2010	Dic. 2011	Mar. 2012*
Attività manifatturiere	-6,2	-0,4	-0,8	-2,3
Costruzioni	-1,2	-1,1	-5,3	-6,1
Servizi	-1,7	-0,3	-1,3	-2,6
Forme tecniche	Dic. 2009	Dic. 2010	Dic. 2011	Mar. 2012*
Factoring	2,7	12,5	24,4	28,4
Anticipi, altri crediti autoliquidanti e cessioni diverse dal factoring	-16	1,5	1,1	-1,9
Aperture di credito in conto corrente	-15,3	-10,9	-2,9	-3,5
Mutui e altri rischi a scadenza	3,4	2	-1,2	-2,7
di cui leasing finanziario	-1,7	-1,4	-4,9	-4,8
Totale	-2,3	0,7	-0,7	-2,2

*Dati provvisori

Fonte: Elaborazioni Ecoter su dati della Banca D'Italia

In uno scenario come quello sopra descritto ed in un contesto industriale, quale quello regionale friulano, caratterizzato dalla massiccia presenza di micro, piccole e medie imprese, l'introduzione di uno strumento finanziario di supporto alle PMI appariva del tutto auspicabile. In tal senso, l'Amministrazione Regionale si è mossa presto e bene avviando ad inizio 2009, il processo di riprogrammazione che ha portato all'introduzione, nell'ambito dell'attività 1.2.a – “Incentivazione allo sviluppo competitivo delle PMI” della linea di intervento C – “Fondo di garanzia per le PMI”. Il Fondo è stato dunque istituito con l'obiettivo di agevolare l'accesso al credito da parte delle PMI per sostenere la realizzazione di progetti innovativi di sviluppo produttivo realizzati singolarmente o in aggregazioni di imprese secondo logiche di filiera, anche in partenariato con soggetti pubblici, purché gli effetti positivi degli investimenti ricadessero direttamente sulle imprese beneficiarie.

⁹ Banca D'Italia – Serie Economie Regionali – L'economia del Friuli Venezia Giulia – Giugno 2012

L'iter procedurale che ha portato all'introduzione del Fondo ed all'approvazione del PO modificato, ha richiesto quasi tutto il 2009 e la nuova versione del Programma è stata approvata dalla Commissione Europea con Decisione C (2010) 5 del 4 gennaio 2010. Con D.G.R. 1530 del 2010 è stato poi approvato il bando, uscito il 18 agosto 2010 e chiuso il 4 ottobre 2010, per l'individuazione del soggetto gestore del Fondo; l'11 ottobre 2010 si è infine conclusa l'istruttoria con l'approvazione delle domande pervenute ammissibili.

La coerenza dello strumento introdotto con il contesto friulano è confermata dalle motivazioni soprariportate che hanno spinto all'elaborazione dello strumento stesso. Inoltre, la linea di intervento C – “Fondo di garanzia per le PMI”, è stata oggetto di un accurato processo di valutazione ex-ante svolto dall'Amministrazione Regionale e, nello specifico, dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Il valutatore indipendente, dopo un'attenta analisi del documento di valutazione ex-ante prodotto, ritiene del tutto condivisibili le conclusioni, di seguito riportate, cui è giunto il Nucleo di valutazione:

“Poiché la situazione del contesto regionale presenta elementi di preoccupazione chiaramente derivanti anche dalla difficoltà di accesso al credito da parte delle PMI per iniziative di ricerca e sviluppo, risulta quanto mai opportuno mettere a supporto delle Banche strumenti di ingegneria finanziaria per facilitare l'accesso al credito delle PMI.

Per i motivi sopra esposti, la possibilità di introdurre – nell'ambito della programmazione comunitaria – una nuova linea di intervento a valere sul POR FESR 2007-2013 per la creazione di un Fondo di Garanzia che supporti gli investimenti in ricerca e sviluppo delle PMI, non solo completa ma altresì potenzia il quadro delle misure poste in essere dalla Regione per fronteggiare la crisi economica e finanziaria.

Questo approccio caratterizza la costituzione di un Fondo regionale di garanzia per le PMI, e l'ampliamento della sua operatività alla garanzia diretta, attuato con la recentissima legge regionale 4 giugno 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sviluppo economico regionale, sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, accelerazione di lavori pubblici).

Quest'ultima misura è però focalizzata sulle esigenze delle PMI di liquidità a breve e di consolidamento di passività da breve a medio termine e si pone su di un piano di complementarietà rispetto a quanto deciso a livello nazionale in materia di controgaranzie pubbliche, aggiungendosi e non sovrappoendosi alla garanzia statale nei confronti delle PMI e garantendo in tal modo la massima sinergia tra i vari tipi di garanzia pubblica disponibili.

Manca quindi del tutto uno strumento specificamente dedicato alla garanzia delle operazioni di finanziamento degli investimenti delle PMI che possa supportare le stesse nella loro attività di ricerca e sviluppo.

La misura proposta per l'inserimento nel POR Competitività relativa all'istituzione di un Fondo di garanzia al sostegno di progetti di sviluppo competitivo si pone dunque:

- a) in continuità con le misure rappresentate dalla LR 47/1978 e 4/2005 (aiuti in termini di contributi a fondo perduto);*
- b) a completamento delle misure previste dall'Asse a del POR FERS 2007-2013 (aiuti in termini di contributi a fondo perduto);*

- c) a completamento delle misure anticrisi della RAFVG introdotte con la LR 13/2008;
- d) ad integrazione delle misure anticrisi della RAFVG con LR 11/2009.

in quanto si propone di offrire un sistema di garanzie per gli investimenti delle PMI in particolare per i progetti che presentano un tasso di rischiosità più elevato quali quelli di innovazione, ricerca e sviluppo che risultano meno preferibili da parte delle imprese in periodo di recessione; la misura si presenta quindi come anticiclica e risponde pienamente ai suggerimenti del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo laddove suggerisce ai decisori di adottare strumenti che compensino la componente pro-ciclica del mercato.

Proprio nel difficile periodo congiunturale attuale, in cui non deve mancare un supporto alle imprese - sia per creare nuovi prodotti e servizi innovativi che possano aprire nuovi mercati, sia per coprire quote di mercato di nicchia lasciate libere dalle grandi imprese anche a causa di ristrutturazioni e ridimensionamenti delle attività causate dalla medesima crisi — è necessario individuare gli strumenti efficaci che:

- *abbiano effetti di stimolo per l'attività economica privata;*
- *“premino” le imprese virtuose, ovvero quelle che — credendo nella valenza dell'investimento proposto — impieghino risorse proprie per la sua realizzazione;*
- *consentano di aumentare il numero di imprese beneficiarie.*

Si aggiunga che una delle possibili conseguenze dell'erogazione di contributi a fondo perduto è che la spesa pubblica vada a sostituirsi a quella privata, del tutto o in parte, non generando l'effetto espansivo desiderato sul reddito regionale. Il fondo di garanzia proposto non dovrebbe realizzare il temuto effetto di spiazzamento di cui sopra, dato che - intervenendo sulla garanzia degli investimenti - sostiene, incoraggiandola, la spesa privata.”

4.3.2. Promuovere la sostenibilità ambientale

Questo obiettivo specifico punta a migliorare la qualità e l'attrattività del territorio regionale, salvaguardando e valorizzando il patrimonio locale in una logica di sviluppo economico sostenibile e promuovendo la prevenzione dei rischi.

La valorizzazione delle potenzialità e opportunità ambientali e culturali rappresenta, infatti, un'occasione irripetibile per promuovere crescita e qualità della vita nel territorio regionale. Si tratta in pratica di sfruttare appieno i vantaggi comparati del sistema regionale in termini ambientali, naturali e culturali e di evitare nel contempo i rischi di degrado che in ragione di handicap naturali o sopravvenuti per cause antropiche potrebbero impattare negativamente sulle potenzialità di crescita e sulla possibilità di conseguire livelli più elevati di competitività.

L'analisi di contesto effettuata in fase di programmazione evidenziava la presenza di un patrimonio culturale, artistico ed architettonico di pregio, ma anche estremamente diffuso sul territorio, da cui la necessità di favorire l'integrazione mediante la creazione di reti, la diffusione di informazioni e il potenziamento dell'offerta di servizi; peraltro si rilevava una flessione degli arrivi e delle presenze turistiche nel periodo 2003-2005.

Per quanto riguarda invece le risorse naturali, lo stato dell'ambiente rilevava un discreto stato dei corpi idrici superficiali e di converso un inquinamento diffuso da nutrienti e fitofarmaci nelle falde

sotterranee; sul tema del suolo, era presente un diffuso stato di contaminazione del suolo e sottosuolo, una diffusa franosità nelle zone collinari e montane e rischio di erosione; l'inquinamento atmosferico elevato nelle aree urbane, in particolare quelle di Trieste ed Udine.

Per contro, la regione si caratterizza per un'elevata presenza di riserve e aree protette, senza particolari criticità, anche se si metteva in evidenza l'assenza di Piani di conservazione e sviluppo per parchi e riserve e di Piani di Gestione per le aree della rete Natura 2000.

In questi ambiti, risulta difficile l'aggiornamento rispetto alla fase di inizio programmazione, per le specificità degli interventi previsti. In ogni caso, anche l'analisi di contesto contenuta nel PAR FAS ribadisce l'importanza di porre attenzione alla bonifica dei siti contaminati, un tema considerato tuttora attuale per la politica regionale, anche in considerazione della presenza all'interno del territorio regionale di due siti inquinati di interesse nazionale, localizzati a Trieste e nella Laguna di Grado e Marano, e di diversi siti inquinati di interesse regionale. Inoltre, sempre il PAR FAS rileva la necessità di agire anche sulla criticità costituita dalla presenza di serbatoi interrati, numerosi e distribuiti in maniera uniforme sul territorio.

Le informazioni relative ai beni culturali confermano invece il limitato grado di promozione dell'offerta culturale, espresso in termini di percentuale dei visitatori paganti sui visitatori non paganti degli istituti statali a pagamento, che mostra una ripresa nel 2011, passando da un valore pari a 88,3% nel 2010 al 98,9%, restando tuttavia molto inferiore a quello delle altre aree territoriali. (tab. 4.13).

Tabella 4.13 - Grado di promozione dell'offerta culturale

Visitatori paganti su visitatori non paganti degli istituti statali di antichità e di arte con ingresso a pagamento (%)											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Friuli Venezia Giulia	124,4	119,4	113,7	108,6	100,7	107,2	96,0	102,8	97,1	88,3	98,9
Veneto	233,5	305,9	247,5	242,9	249,4	237,7	234,7	315,9	241,1	237,0	240
Nord - est	123,4	133,7	128,8	132,4	132,2	126,9	120,4	130,3	119,7	117,8	123,4
Italia	191,3	177,2	164,4	168,2	177,7	175,1	162,2	172,1	156,8	161,0	165,8

Fonte: ISTAT-DPS

Anche dal lato dei flussi turistici, i dati mostrano una situazione di divario rispetto alle regioni limitrofe; la capacità di attrazione dei flussi turistici, espressa in termini di giornate di presenza per abitante, risulta infatti pari a 7.0, un valore superiore al dato medio nazionale, pari a 6.2, ma di molto inferiore a quello complessivo dell'area Nord-est, pari a 13.0. (tab. 4.14)

Tabella 4.14 - Capacità di attrazione dei consumi turistici

Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Friuli Venezia Giulia	8,1	7,8	7,4	7,1	7,0	7,0	7,2	7,2	7,2	7,0
Trentino Alto Adige	40,9	41,1	41,4	40,8	41,5	41,4	42,0	42,0	42,3	42,4
Veneto	12,8	12,2	12,0	11,7	12,0	12,5	12,8	12,5	12,3	12,3
Nord - est	13,5	13,1	13,0	12,7	12,8	13,1	13,3	13,2	13,1	13,0
Italia	6,1	6,0	6,0	5,9	6,1	6,2	6,3	6,2	6,2	6,2

Fonte: ISTAT-DPS

4.3.3. Migliorare l'accessibilità del sistema regionale

Attraverso il contributo mirato del POR FESR al potenziamento di specifiche infrastrutture materiali di collegamento e di quelle immateriali che garantiscono l'accesso delle imprese alle reti informatiche, l'obiettivo mira a partecipare all'abbattimento di alcune specifiche barriere che condizionano e limitano lo sviluppo delle realtà produttive. Il conseguimento di tale obiettivo specifico concorre, infatti, al rafforzamento della competitività del territorio attraverso:

- il miglioramento dei collegamenti intra-regionali e la proiezione della regione verso l'esterno;
- l'accesso ai servizi collettivi (e la fruizione degli stessi), l'accesso ai luoghi di lavoro (e cioè l'accesso all'occupazione), l'accesso del sistema delle imprese ai processi di innovazione ed ai servizi finanziari e reali, il collegamento funzionale tra imprese e tra queste e pubblica amministrazione, l'accesso più agevole delle imprese ai mercati per acquisire beni/materie prime e per collocare beni finali.

Nell'ottica del miglioramento della piattaforma logistica regionale, l'Amministrazione, da un lato, punta, attraverso un intervento ben calibrato e mirato, alla completa realizzazione del Polo Intermodale di Ronchi dei Legionari per rendere adeguato il collegamento dell'Aeroporto del Friuli Venezia Giulia alla rete ferroviaria ed alle altre linee viarie; ciò al fine di consentire un notevole ampliamento di servizi a beneficio dei viaggiatori e di creare un'opportunità di integrazione e complementarità con l'Aeroporto di Venezia, anche in prospettiva del completamento della nuova tratta ferroviaria VE-TS del "Corridoio V". Dall'altro lato, l'obiettivo è quello di perseguire il miglioramento e la razionalizzazione delle gestione operativa, del controllo e del monitoraggio dei flussi di merci e persone da e verso i nodi portuali, potenziando il progetto SEC (Safe and Efficient Cargo), punto di partenza per la costituzione e lo sviluppo di un portale regionale della logistica.

Inoltre, nel campo delle reti immateriali, la Regione intende proporre degli interventi volti alla realizzazione di infrastrutture in fibra ottica nelle aree dei Distretti industriali che consentano l'accesso a servizi tecnologici avanzati di nuova generazione, nonché il potenziamento dei servizi informatici avanzati nel campo dell'offerta turistica, al fine di ottimizzare la rete di collegamenti a supporto degli attori operanti in tale settore.

A questo riguardo, in fase di programmazione era stato evidenziata una situazione di debolezza del mercato regionale, in quanto lo sviluppo della rete infrastrutturale di telecomunicazioni risultava lento e disomogeneo, con una penetrazione della banda larga di molto inferiore al resto d'Italia e con situazioni di forte divario nelle zone rurali. Dato questo ritardo, la disponibilità di servizi a

banda larga era al 2006 pari al 92% contro il 94% nazionale e la percentuale di imprese coperte dai servizi ADSL pari all'84% contro un valore medio nazionale dell'88%.

I dati dell'Istituto Tagliacarne, aggiornati al 2009, evidenziano che la dotazione di infrastrutture della regione si attesta su performance di assoluto rilievo; l'indice generale, infatti, risulta superiore alla media nazionale (136,2), anche se in riduzione rispetto al dato di inizio periodo di programmazione. L'analisi sottolinea come il dato sia trainato dalle infrastrutture economiche che fanno segnare un valore di 148,8 nel 2009 e che pongono la regione tra i primi posti a livello, rispetto alle infrastrutture sociali che, invece, fanno segnare un valore di 107,1. Nell'ambito dell'infrastrutturazione economica, tuttavia, si segnalano performance di livello, sempre in relazione al contesto nazionale, per porti ed impianti e reti energetiche, mentre si individuano situazioni meno confortanti per strade, aeroporti e infrastrutture per le reti bancarie e servizi vari, che mostrano una situazione insufficiente rispetto alla media del paese.

In crescita invece la dotazione di infrastrutture sociali, grazie all'aumento significativo registrato da quelle culturali e ricreative, mentre si osserva una forte riduzione dell'indice relativo alle infrastrutture sanitarie.

Le evidenze che emergono da dati più aggiornati rispetto a quelli utilizzati ad inizio programmazione confermano che il sistema regionale della mobilità non è affetto da un pesante deficit quantitativo infrastrutturale e che la priorità rimane rappresentata dalla necessità di aumentare l'efficienza generale del sistema attraverso il raggiungimento di una piena intermodalità, sia per le merci che per le persone.

Per quanto riguarda l'analisi del sistema infrastrutturale per la "società dell'informazione", l'obiettivo strategico individuato nel programma si sostanzia in un piano di investimenti tale da consentire al tessuto produttivo di accedere a servizi tecnologici avanzati di nuova generazione, prevedere il potenziamento dei servizi informatici avanzati nel campo dell'offerta turistica e operare in favore di una riduzione del digital divide che concorre alla determinazione degli squilibri territoriali della regione. È indubbio che tale strategia possa contribuire in modo non secondario all'obiettivo più generale di aumentare l'attrattività e la competitività del sistema regionale.

Tabella 4.15 – Indice di dotazione infrastrutturale

Indici di dotazione infrastrutturale	Friuli Venezia Giulia		Trentino Alto Adige		Veneto		Nord-Est	
	2001	2009	2001	2009	2001	2009	2001	2009
Indice generale infrastrutture economiche	168,77	148,73	61,51	54,94	127,48	125,83	112,45	114,90
Indice di dotazione della rete stradale	90,45	93,95	88,28	83,78	104,99	109,40	103,98	107,83
Indice di dotazione della rete ferroviaria	121,92	101,57	77,94	68,80	84,15	94,78	105,55	110,62
Indice di dotazione dei porti (e bacini di utenza)	548,15	451,46	0,00	0,00	119,52	194,53	154,67	172,12
Indice di dotazione dei aeroporti (e bacini di utenza)	80,19	84,63	13,50	14,09	103,74	115,04	79,04	82,53
Indice di dotazione di impianti e reti energetico-ambientali	122,96	124,22	61,28	90,63	147,58	140,25	126,18	128,94
Indice di dotazione delle strutture e reti per la telefonia e la telematica	-	80,07	-	51,86	-	106,03	-	91,54
Indice di dotazione delle reti bancarie e servizi vari	117,77	101,68	89,57	73,83	127,43	123,17	117,71	110,91
Indice di dotazione di infrastrutture sociali	105,76	107,01	79,27	69,80	111,39	102,49	103,26	99,44
Indice di dotazione di strutture culturali e ricreative	97,47	127,23	67,60	63,21	108,72	99,82	110,64	101,74
Indice di dotazione di strutture per l'istruzione	110,61	109,93	93,00	80,07	104,61	96,61	102,92	96,28

Indice di dotazione di strutture sanitarie	109,20	83,89	77,20	66,11	120,85	111,04	96,23	100,30
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali)	149,87	136,21	66,84	59,39	112,16	118,83	109,69	110,26

Fonte: Istituto Tagliacarne

Le informazioni disponibili indicano il divario esistente in regione rispetto ad altre realtà si è fortemente ridotto negli ultimi anni (tabb. 4.16- 4.17):

- il grado di diffusione della banda larga nelle amministrazioni locali si attesta infatti al 2009 su un valore pari al 71,8%, quasi il doppio rispetto al dato del 2007 (37%) contro l'83% del nord-est e il 74,6% della media italiana;
- in linea con le altre realtà territoriali il dato riguardo le imprese, con un indice al 2010 pari all'84,9%.

Tabella 4.16 - Grado di diffusione della larga banda nelle amministrazioni locali

Percentuale delle amministrazioni comunali che dispongono di accesso a banda larga sul totale delle amministrazioni comunali

	2005	2007	2009
Friuli Venezia Giulia	25,2	37,0	71,8
Trentino Alto Adige	6,1	72,7	88,3
Veneto	26,1	69,3	77,9
Nord - est	28,7	69,4	83
Italia	32,1	58,8	74,6

Fonte: ISTAT-DPS

Tabella 4.17 - Indice di diffusione della banda larga nelle imprese

Percentuale di imprese (con più di dieci addetti) dei settori industria e servizi che dispongono di collegamento a banda larga

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Friuli Venezia Giulia	28,9	55,4	59,4	68,5	74,4	82,0	86,7	84,9
Trentino Alto Adige	32,5	49,7	60,1	75,0	78,8	82,4	79,6	85,4
Veneto	27,0	46,1	55,4	67,9	72,1	80,3	81,2	82,7
Nord - est	30,3	49,6	58,0	70,4	76,1	82,3	82,8	84,2
Italia	31,2	50,5	56,7	69,6	75,6	81,1	82,8	83,1

Fonte: ISTAT-DPS

4.3.4. Favorire la coesione interna e la crescita territoriale equilibrata

In modo strettamente complementare con quanto perseguito dagli altri obiettivi, di carattere generale e trasversale per tutto il territorio, il presente obiettivo mira a concentrare su ambiti ristretti del territorio stesso (cioè, rispettivamente, le zone montane, le zone lagunari e alcune aree urbane) una serie di interventi che possono contribuire a ridurre quegli squilibri specifici che caratterizzano dette aree, determinano una ridotta coesione regionale e influiscono negativamente sulla attrattività e competitività di tali territori.

Le aree montane, infatti, per la loro caratterizzazione sul piano della densità e struttura demografica e sul piano della natura, dimensione e altimetria del territorio e dei relativi insediamenti, presentano alcuni handicap di fondo (non ultimo quello delle comunicazioni e, in genere, dell'accessibilità) riconosciuti espressamente dalla normativa regionale (L.R. n. 13/2000 e DGR n. 3303 del 31/10/2000) e che occorre eliminare o, almeno, superare. Ciò in modo specifico - in prosecuzione

peraltro dei positivi risultati conseguiti nel precedente periodo di programmazione - per tendere ad un riequilibrio, sociale ma anche economico, di tali zone che possa adeguatamente e positivamente influire su di un loro sviluppo sostenibile, tale da consentire anche quei guadagni strutturali e occupazionali che occorre necessariamente perseguire.

Le seconde, ossia le zone lagunari, presentano peculiari aspetti dal punto di vista ambientale e naturalistico e un progressivo fenomeno di spopolamento, dovuto anche all'abbandono delle attività tradizionali dell'area, legate al settore della pesca, che si intende superare attraverso una valorizzazione, soprattutto turistica, delle aree stesse che ne consenta la rivitalizzazione economica, sociale e culturale in armonia con il territorio.

Infine alcune aree urbane, pur se contribuiscono attivamente sul piano strettamente economico alla crescita regionale, hanno comunque necessità di un sostegno specifico volto alla riduzione ed eliminazione dei vari fattori di ritardo e indebolimento perché – anche in quanto aree caratterizzate dalla centralità rispetto ai territori interconnessi – possano attivare processi di crescita diffusi e centrati sullo sviluppo di attività e funzioni complesse e “di riferimento” per il proprio ambito. Ciò nel quadro di un approccio che, negando la crescita “disordinata” degli insediamenti e puntando sulla crescita e specializzazione dei centri urbani, favorisca sinergie a rete e aumenti la coesione e la competitività complessiva del territorio.

Nel “Rapporto di monitoraggio sui piani di gestione delle situazioni di grave difficoltà occupazionale”, redatto a fine 2011 dall'Agenzia Regionale del Lavoro, si analizzano le specifiche problematiche sia a livello settoriale che a livello territoriale relativamente al mercato del lavoro. Una sezione di tale rapporto è dedicata al territorio montano regionale.

Vengono presi in esame i dati più recenti disponibili relativi alle tendenze in atto nel mercato del lavoro del comprensorio montano regionale, ossia del territorio che fa riferimento ai Centri per l'Impiego di Gemona del Friuli, Pontebba, Tarcento e Tolmezzo per la provincia di Udine, e di Maniago e Spilimbergo per la provincia di Pordenone. Dal rapporto si evince che l'area montana regionale, caratterizzata da un elevato tasso di spopolamento, da elevati indici di dipendenza e di vecchiaia, sul versante del mercato del lavoro ha vissuto una riduzione significativa per quanto riguarda i movimenti di assunzione su tutto il territorio montano che, infatti, diminuiscono dalle 13.018 unità del I semestre 2008 alle 10.149 del I semestre 2011, con una riduzione di circa il 20%.

Il saldo occupazionale è positivo, pari a 630 unità, ma inferiore a quello del periodo precedente la crisi (+742 nel I semestre 2008); a determinare questo risultato sono in particolare le assunzioni con contratto a termine, di somministrazione e di apprendistato, mentre si registra un netto calo delle assunzioni a tempo indeterminato.

Il saldo occupazionale rileva anche una dinamica positiva per la componente maschile, mentre si osserva un peggioramento per quella femminile; per quanto riguarda l'età dei lavoratori, sono gli anziani a risentire in misura maggiore della crisi, mentre la componente giovanile mostra segnali di ripresa, pur attestandosi su livelli inferiori a quelli pre-crisi. Infine, l'analisi settoriale evidenzia performance negative per il comparto dei servizi, mentre è sostenuto l'aumento per agricoltura ed industria.

L'ultimo aspetto che si è deciso di tenere in considerazione è relativo all'evoluzione dei flussi turistici. Il motivo principale è che, in continuità con il precedente periodo di programmazione

comunitaria 2000-2006, la strategia individuata si pone l'obiettivo di valorizzare il turismo come leva per lo sviluppo dei territori montani e come fattore cruciale per tentare di ridurre il gap socio-economico rispetto al resto della regione.

I dati più recenti¹⁰ rispecchiano, in generale, la medesima linea di tendenza evidenziata nell'analisi degli altri indicatori socio-economici presi in considerazione fino ad ora. Ad una fase di miglioramento in termini di flussi turistici dal 2004 al 2007 è seguita una contrazione di arrivi e presenze turistiche, mentre il consuntivo 2011 evidenzia dinamiche in controtendenza con aumenti rispetto all'anno precedente sia per gli arrivi (+4,5%) sia per le presenze (+3,7%). All'interno del comparto turistico, l'analisi delle variazioni tendenziali dei flussi per prodotto turistico indica come la montagna abbia mantenuto i risultati raggiunti nel 2010 (+1,8%), comunque assestandosi su valori di molto inferiori a quelli raggiunti nel 2008; una situazione completamente diversa invece per il comparto balneare, che conferma il suo ruolo trainante (+4,8% le presenze) e recupera le perdite degli ultimi anni.

In generale, quindi, si può affermare che nel territorio montano, già caratterizzato da un'evidente condizione di squilibrio socio-economico rispetto al resto della regione, le problematiche individuate all'inizio del periodo di programmazione comunitaria 2007-2013 sulla base delle quali si sono poi definiti obiettivi e strategie di policy non siano mutate in modo tale da dover ripensare o modificare in modo strutturale la programmazione.

Per quanto riguarda le zone lagunari, le peculiarità che emergono dall'analisi di contesto dal punto di vista demografico, ambientale, naturalistico e produttivo (legato all'abbandono delle attività tradizionali dell'area, legate al settore della pesca) sembrano essere confermate. I dati più aggiornati riguardano, in particolare, l'evoluzione demografica che fa registrare un'ulteriore riduzione della densità abitativa sia per quanto riguarda il Comune di Marano Lagunare, dove la densità della popolazione è passata da 22,7 abitanti/kmq del 2004 a 21,8 del 2010, sia per quanto concerne il Comune di Grado (da 77 abitanti/kmq a 75,5), che mantiene anche la caratteristica di elevata variabilità a seconda delle frazioni che compongono il territorio comunale.

La rivitalizzazione sociale e culturale del territorio delle zone lagunari deve passare attraverso il sostegno alla riconversione economica nonché alla valorizzazione delle risorse ambientali anche in chiave turistica e di sostegno alla nascita di nuove attività commerciali, di servizio e artigianali.

L'ultima direttrice d'intervento per specifiche zone territoriali individuata dal POR riguarda le aree urbane: l'analisi di inizio periodo evidenzia come, nonostante tali aree contribuiscano attivamente sul piano strettamente economico alla crescita regionale, abbiano comunque necessità di un sostegno specifico volto alla riduzione ed eliminazione dei vari fattori di ritardo e indebolimento affinché – anche in quanto aree caratterizzate dalla centralità rispetto ai territori interconnessi – possano attivare processi di crescita diffusi e centrati sullo sviluppo di attività e funzioni complesse e “di riferimento” per il proprio ambito. Ciò nel quadro di un approccio che, negando la crescita “disordinata” degli insediamenti e puntando sulla crescita e specializzazione dei centri urbani, favorisce sinergie a rete e aumenta la coesione e la competitività complessiva del territorio. Le caratteristiche individuate nell'analisi SWOT rimangono sostanzialmente invariate. Il periodo di congiuntura economica negativa ha sicuramente avuto ripercussioni sulle condizioni socio-

¹⁰ Regione Friuli Venezia Giulia, Crisi economica in FVG: sintesi statistica mensile, febbraio 2012

economiche delle aree urbane: ad esempio, per quanto riguarda il sistema distributivo, si è assistito ad una flessione della quota di esercizi al dettaglio a scapito della GDO. Ciò pone un problema in relazione alla funzione sociale dei servizi di prossimità, soprattutto in un contesto demografico caratterizzato da una quota non trascurabile di popolazione anziana.

Inoltre, alcuni settori strategici per il rilancio delle aree urbane hanno subito una contrazione dei volumi: è il caso, per esempio, del turismo relativo alle città d'Arte che tra il 2007 e il 2009, a seguito di una riduzione dei flussi, ha visto ridurre dello 0,6% la quota relativa rispetto agli altri prodotti turistici regionali.

Sebbene gli effetti della crisi abbiano peggiorato le condizioni socioeconomiche generali, rimangono inalterati gli elementi individuati come punti di forza e opportunità nell'analisi Swot, a partire dall'elevata attrattività del patrimonio culturale e ambientale, alla disponibilità di aree dismesse da utilizzare come risorsa, alla contiguità con le aree produttive che garantiscono ampie opportunità in chiave sistemica per l'accentramento di servizi d'eccellenza.

4.3.5. Promuovere l'ecosostenibilità di lungo termine della crescita economica.

L'obiettivo in questione si pone – in parallelo con quello di promuovere la sostenibilità ambientale – in una logica di sviluppo economico sostenibile che mira a promuovere la crescita della qualità della vita e della attrattività del territorio regionale, puntando su un sistema produttivo eco-sostenibile.

A tal fine, in stretta coerenza con quelli che sono gli indirizzi programmatici regionali e, ancor più, con quelli nazionali e comunitari, saranno attuati interventi congiunti rivolti ad accrescere l'efficienza energetica e l'uso di fonti energetiche rinnovabili insieme ad una significativa riduzione delle emissioni in atmosfera per porre rimedio ad una serie di effetti negativi dello sviluppo antropico che hanno portato in regione, ma più generale a livello globale, ad un'utilizzazione poco efficiente di alcune risorse e alla non valorizzazione di altre.

Il confronto tra il bilancio relativo al sistema energetico di inizio programmazione e lo scenario attuale evidenzia innanzitutto come la domanda di energia elettrica regionale sia cresciuta, passando da 9969 GWh nel 2003 a 10204 GWh nel 2008 (+2,3%). Anche il consumo specifico per abitante è aumentato e si è mantenuto inalterato il divario rispetto al dato nazionale, a conferma della marcata caratterizzazione energy intensive della regione.

Viene confermata la sostanziale dipendenza della regione da fonti energetiche esterne. Tuttavia, come si evince dagli ultimi dati disponibili, risulta in aumento il rapporto tra la produzione di energia da fonti rinnovabili (le sole fonti primarie esistenti in regione) e i consumi lordi. Tra il 2005 e il 2010 infatti, il tasso di copertura passa dal 13,3% al 22,0% (tab. 4.18).

Tabella 4.18 - Energia prodotta da fonti rinnovabili

Produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili in percentuale dei consumi interni lordi di energia elettrica

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Friuli Venezia Giulia	16,9	16,5	11,8	16,9	13,3	13,9	14,0	17,7	23,4	22,0
Trentino Alto Adige	174,6	139,9	112,7	129,3	97,2	106,8	101,8	135,6	150,6	148,9
Veneto	14,3	13,4	10,1	12,4	10,4	11,0	10,9	13,1	15,9	15,8
Nord - est	24,9	21,6	17,2	20,7	16,5	17,7	17,0	21,7	26,2	26,4
Italia	16,8	14,6	13,9	15,8	14,1	14,6	13,7	16,6	20,5	22,2
Fonte: ISTAT - DPS										

Rimangono valide le considerazioni che emergono nelle analisi di inizio periodo e che sono relative ai potenziali di crescita della produzione da fonti rinnovabili (in particolare da biomasse forestali, da residui agricoli e da colture dedicate) e quelle relative alla potenzialità del settore del risparmio energetico nel settore residenziale, anche in virtù del fatto che il settore della “green economy” sta vivendo una fase di espansione e rappresenta il connubio tra innovazione tecnologica, ricerca scientifica e sviluppo sostenibile.

4.4. COERENZA DELLA STRATEGIA DEL POR RISPETTO ALLO SCENARIO ATTUALE: L’OPINIONE DEI TESTIMONI PRIVILEGIATI

Le interviste ai testimoni privilegiati sono state finalizzate a sostenere quanto emerge dall’analisi dei dati di contesto in merito all’appropriatezza della strategia del POR nel quadro economico attuale della regione¹¹.

Le opinioni raccolte convergono sul fatto che le problematiche che affliggono l’economia regionale sono di tipo strutturale piuttosto che congiunturale e che pertanto la crisi è intervenuta su situazioni di criticità già esistenti, che riguardano soprattutto la specializzazione produttiva, la composizione dimensionale delle imprese e il grado di apertura internazionale dell’economia.

E’ indubbio che la recessione internazionale ha colpito tutti i settori produttivi regionali; tuttavia, poiché i fattori di criticità su cui si è innestata la crisi presentano delle specificità peculiari in relazione al settore, alla dimensione aziendale e alle altre caratteristiche individuate in precedenza, bisogna sottolineare che gli effetti si sono rilevati molto eterogenei. Per esempio, gli effetti sulle grandi imprese si sono rivelati molto diversi da quelli sulle PMI; per le prime, infatti, si è osservato un effetto negativo immediato, legato alla maggiore esposizione di tali imprese sui mercati internazionali, che ha portato già dal 2008 conseguenti problemi di tenuta dei livelli occupazionali.

Le PMI, invece, non hanno subito immediatamente gli effetti della recessione, bensì in un momento successivo rispetto alle grandi imprese e comunque in modo più lento, ma anche più consistente e duraturo. Infatti, mentre nella seconda metà del 2010 si rilevano i primi segnali di ripresa per la grande industria, i problemi delle PMI non sembrano, ad oggi aver ancora trovato una soluzione; molte aziende sono andate in fallimento o sono state chiuse, provocando rilevanti effetti sul fronte dell’occupazione. Quelle che invece si sono salvate ricorrono ancora alla CIG e ciò denota di per sé che le difficoltà emerse con la crisi sono diventate strutturali.

Per quanto riguarda i distretti, le cause del loro declino sono precedenti alla crisi: già da prima, infatti, erano presenti diversi fattori di criticità quali: dimensione aziendale ridotta; struttura interna

¹¹ Sono stati intervistati: Marco Gobbo, Segretario regionale della Federazione Regionale Piccole Medie Industrie API; Patrizia Tiberi Vipraio, docente di Economia all’Università degli Studi di Trieste; Luca Visentini, UIL FVG; Franco Milan, Direttore Centrale Attività Produttive della Regione Friuli Venezia Giulia; Franco Chiarelli, vice Direttore Centrale Attività Produttive della Regione Friuli Venezia Giulia; Ketty Segatti, Direzione Centrale Lavoro, Università, e Ricerca della Regione Friuli Venezia Giulia.

del distretto spesso non gerarchizzata (assenza di aziende leader), oppure assolutamente gerarchica (un'azienda leader e terzisti spesso monomandatari); ridotta gamma di prodotti; assenza di logiche di sistema che permettessero un buon livello di coordinamento tra le imprese; assenza di strategie di aggressione dei mercati internazionali, in particolare per quanto riguarda la funzione di marketing che è risultata poco sviluppata; problema del ricambio generazionale.

Nonostante queste criticità, i distretti si sono sviluppati e hanno comunque avuto successo grazie a due fattori fondamentali: da un lato, la politica di svalutazione competitiva della lira e dall'altro il vantaggio competitivo relativo al basso costo del lavoro. Tuttavia, con l'introduzione dell'euro prima e la riduzione dei margini di competitività sui costi dopo, sono via via venute meno le condizioni favorevoli che avevano compensato i fattori di criticità. Il periodo di recessione internazionale non ha fatto altro che accelerare il processo di declino delle realtà distrettuali.

Anche per turismo e commercio si sostiene la tesi dell'esistenza di forti criticità già prima della recessione. In particolare, il settore turistico regionale, invece, oltre ad essere ostacolato da evidenti carenze infrastrutturali (collegamenti ferroviari, portuali e aeroportuali principalmente), sconta la tradizionale assenza di una strategia unitaria di sviluppo che, fra l'altro, è tuttora mancante.

Infine, per quanto riguarda la fornitura di servizi pubblici collegati a rete (energia, ambiente ecc.) è da rilevare che l'obiettivo di costituire un unico polo per creare una massa critica ai fini di incrementarne l'efficienza e il conseguente aumento in termini di utilità collettiva è fallito e, nonostante risulti comunque un obiettivo necessario, non è stato riproposto.

4.5. CONCLUSIONI

Le informazioni raccolte sull'evoluzione del contesto negli ultimi anni confermano in generale le caratteristiche del sistema economico e sociale ed i punti di forza e di debolezza che hanno guidato la fase di programmazione del POR FESR. Stante anche la crisi congiunturale, le aziende regionali si trovano al momento ad affrontare una significativa riduzione della redditività, accompagnata da una consistente perdita di competitività.

In questo senso, appare ancora attuale la strategia definita, che interviene sia per influire sui comportamenti delle aziende, inducendo quindi un cambiamento nella gestione dei processi produttivi che potrebbe agire in senso positivo sulla redditività, sia sull'aumento della dotazione di infrastrutture di servizio alle aziende, nel campo della società dell'informazione, dei trasporti e dell'energia.

Ugualmente attuale la strategia a favore delle aree svantaggiate, che mostrano tuttora caratteristiche di ritardo rispetto al complesso della regione, anche in considerazione della crisi che ha investito il territorio.

Gli elementi raccolti permettono quindi di confermare la adeguatezza e coerenza dell'albero degli obiettivi delineato in fase di programmazione, soprattutto con riferimento a quanto previsto dall'Asse 1, obiettivo 1.1 (Sostenere lo sviluppo delle basi scientifiche e tecnologiche del tessuto imprenditoriale) e obiettivo 1.2 (sostenere processi di trasformazione e/o rafforzamento della struttura produttiva).

L'analisi effettuata in fase di programmazione rilevava nel complesso una buona capacità innovativa del sistema produttivo regionale, come dimostravano i dati sulla spesa pubblica in R&S

e la percentuale di PMI innovative superiori al dato nazionale, elevati livelli in capitale di rischio, una buona diffusione dell'uso delle ICT nelle famiglie e nelle imprese, mentre la spesa privata in R&S era pari alla media nazionale ma distante dai livelli europei. In effetti, l'elemento di maggiore criticità riguardava proprio le debolezze strategiche delle PMI, nella maggior parte dei casi non capaci di attivare e gestire le competenze e le conoscenze necessarie per sostenere le sfide competitive. La regione si caratterizzava anche per la presenza di quattro parchi tecnologici finalizzati ad integrare il mondo della conoscenza con quello delle imprese: Area Science Park, Friuli Innovazione – Parco scientifico e tecnologico di Udine, Polo tecnologico di Pordenone, Centro di innovazione tecnologica di Amaro – Agemont. L'aggiornamento della situazione regionale conferma infatti il quadro delineato in fase di programmazione:

- la spesa per R&S sostenuta dalle imprese nel 2007 rappresenta il 46,5% della spesa totale sostenuta in regione, a fronte di un valore pari al 51,9% in Italia; dal 2000 al 2007, la spesa sostenuta dalle imprese è cresciuta del 55,3% in regione e del 51,5% a livello nazionale;
- in percentuale del PIL, la spesa delle imprese al 2009 si attesta su un valore superiore a quello medio circoscrizionale e nazionale, pari allo 0,7%.

A seguito dell'esplicitarsi degli effetti della crisi che ha colpito l'intera economia mondiale, della marcata riduzione delle competitività delle PMI friulane e delle difficoltà delle stesse ad attivare investimenti in relazione ad evidenti difficoltà di accesso al credito, è apparsa quanto mai opportuna la riprogrammazione del POR del 2009 che ha introdotto lo strumento del Fondo di Garanzia.

Inoltre, come già sottolineato in precedenza, la perdita di competitività del sistema economico regionale indotta dalla crisi internazionale fa ritenere sempre più strategico l'intervento pubblico rivolto a migliorare l'offerta di servizi ed infrastrutture; in questo senso, risultano ancora prioritarie le linee di attività che concorrono all'obiettivo del miglioramento dell'accessibilità del sistema regionale (Asse 3) e della promozione dell'ecosostenibilità di lungo termine della crescita economica (Asse 5).

Con riferimento all'Asse 3, in fase di programmazione era stato evidenziata una situazione di debolezza del mercato regionale, in quanto lo sviluppo della rete infrastrutturale e delle telecomunicazioni risultava lento e disomogeneo. Le evidenze che emergono da dati più aggiornati rispetto a quelli utilizzati ad inizio programmazione confermano che il sistema regionale della mobilità non è affetto da un pesante deficit quantitativo infrastrutturale e che la priorità rimane rappresentata dalla necessità di aumentare l'efficienza generale del sistema attraverso il raggiungimento di una piena intermodalità, sia per le merci che per le persone. Per quanto riguarda l'analisi del sistema infrastrutturale per la "società dell'informazione", le informazioni disponibili indicano il divario esistente in regione rispetto ad altre realtà si è fortemente ridotto negli ultimi anni, ma necessità ancora di investimenti consistenti:

- il grado di diffusione della banda larga nelle amministrazioni locali si attesta infatti al 2009 su un valore pari al 71,8%, quasi il doppio rispetto al dato del 2007 (37%) contro l'83% del nord-est e il 74,6% della media italiana;
- in linea con le altre realtà territoriali il dato riguardo le imprese, con un indice di diffusione della banda larga al 2010 pari all'84,9%.

Rispetto all'Asse 5, il confronto tra il bilancio relativo al sistema energetico di inizio programmazione e lo scenario attuale evidenzia innanzitutto come la domanda di energia elettrica regionale sia cresciuta, passando da 9969 GWh nel 2003 a 10204 GWh nel 2008 (+2,3%). Anche il consumo specifico per abitante è aumentato e si è mantenuto inalterato il divario rispetto al dato nazionale, a conferma della marcata caratterizzazione *energy intensive* della regione. Viene confermata la sostanziale dipendenza della regione da fonti energetiche esterne. Tuttavia, come si evince dagli ultimi dati disponibili, risulta in aumento il rapporto tra la produzione di energia da fonti rinnovabili (le sole fonti primarie esistenti in regione) e i consumi lordi. Tra il 2005 e il 2010 infatti, il tasso di copertura passa dal 13,3% al 22,0%.

Rimangono dunque valide le considerazioni che emergono nelle analisi di inizio periodo e che sono relative ai potenziali di crescita della produzione da fonti rinnovabili e quelle relative alla potenzialità del settore del risparmio energetico nel settore residenziale, anche in virtù del fatto che il settore della "green economy" sta vivendo una fase di espansione e rappresenta il connubio tra innovazione tecnologica, ricerca scientifica e sviluppo sostenibile.

Per quanto riguarda la promozione della sostenibilità ambientale (Asse 2) l'analisi di contesto effettuata in fase di programmazione evidenziava la presenza di un patrimonio culturale, artistico ed architettonico di pregio, ma anche estremamente diffuso sul territorio, da cui la necessità di favorire l'integrazione mediante la creazione di reti, la diffusione di informazioni e il potenziamento dell'offerta di servizi; peraltro si rilevava una flessione degli arrivi e delle presenze turistiche nel periodo 2003-2005. Dati recenti relativi ai beni culturali confermano il limitato grado di promozione dell'offerta culturale, espresso in termini di percentuale dei visitatori paganti sui visitatori non paganti, degli istituti statali a pagamento, che mostra una ripresa nel 2011, passando da un valore pari a 88,3% nel 2010 al 98,9%, restando tuttavia molto inferiore a quello delle aree territoriali confinanti. Anche dal lato dei flussi turistici, i dati mostrano una situazione di divario rispetto alle regioni limitrofe; la capacità di attrazione dei flussi turistici, espressa in termini di giornate di presenza per abitante, risulta infatti pari a 7.0, un valore superiore al dato medio nazionale, pari a 6.2, ma di molto inferiore a quello complessivo dell'area Nord-est, pari a 13.0.

Rispetto invece alle risorse naturali, in fase di programmazione si rilevava un discreto stato dei corpi idrici superficiali e di converso un inquinamento diffuso da nutrienti e fitofarmaci nelle falde sotterranee; sul tema del suolo, era presente un diffuso stato di contaminazione del suolo e sottosuolo, una diffusa franosità nelle zone collinari e montane e rischio di erosione; l'inquinamento atmosferico elevato nelle aree urbane, in particolare quelle di Trieste ed Udine. In questi ambiti, risulta difficile l'aggiornamento rispetto alla fase di inizio programmazione, per le specificità degli interventi previsti. In ogni caso, anche l'analisi di contesto contenuta nel PAR FAS ribadisce l'importanza di porre attenzione alla bonifica dei siti contaminati, un tema considerato tuttora attuale per la politica regionale, anche in considerazione della presenza all'interno del territorio regionale di due siti inquinati di interesse nazionale, localizzati a Trieste e nella Laguna di Grado e Marano, e di diversi siti inquinati di interesse regionale. Inoltre, sempre il PAR FAS rileva la necessità di agire anche sulla criticità costituita dalla presenza di serbatoi interrati, numerosi e distribuiti in maniera uniforme sul territorio.

In merito infine all'Asse 4, sebbene gli effetti della crisi abbiano peggiorato le condizioni socioeconomiche generali, rimangono inalterati gli elementi individuati come punti di forza e opportunità nell'analisi Swot, a partire dall'elevata attrattività del patrimonio culturale e

ambientale, alla disponibilità di aree dismesse da utilizzare come risorsa, alla contiguità con le aree produttive che garantiscono ampie opportunità in chiave sistemica per l'accentramento di servizi d'eccellenza.

5. VALUTAZIONE DELL'ATTUALITÀ DELLA STRATEGIA RISPETTO AI NUOVI ORIENTAMENTI COMUNITARI (DOMANDA VALUTATIVA N. 3)

5.1. INTRODUZIONE

Domanda di valutazione 3: Alla luce della prima fase di attuazione del Programma in che misura gli obiettivi perseguiti risultano coerenti rispetto alle priorità comunitarie, nazionali e regionali?

La valutazione della coerenza degli obiettivi del PO FESR rispetto alle priorità comunitarie, nazionali e regionali risulta necessaria alla luce dei mutamenti intervenuti nel quadro normativo e di contesto durante il periodo di attuazione del Programma. Tale attività risulta propedeutica alla modifica dell'impostazione strategica del Programma e mira a inquadrare il PO all'interno degli orientamenti strategici delineati a livello europeo e nazionale e a suggerire eventuali modifiche della scala di priorità da esso assunta.

Ciò ovviamente ha implicato una ricognizione delle riforme intervenute dal 2007 ad oggi nell'ambito della politica di coesione europea, con particolare riferimento all'azione di riforma del Consiglio e della Commissione europea (ci si riferisce in particolare ad "Europa 2020") e alle analisi e risultanze contenute nel V Rapporto comunitario nella politica regionale di coesione e sulle prospettive di riforma della politica regionale post 2013.

5.2. IL MUTAMENTO DEL QUADRO NORMATIVO COMUNITARIO E NAZIONALE

5.2.1. La strategia comunitaria

All'inizio del nuovo secolo, l'UE ha promosso una politica specifica per stimolare la crescita e l'occupazione, basata principalmente sulla c.d. Strategia di Lisbona, che aveva l'obiettivo strategico di rendere l'UE la società più competitiva del mondo fondata sulla conoscenza, maggiori posti di lavoro di migliore qualità, una maggiore coesione sociale mediante politiche capaci di declinare le esigenze della concorrenza, occupazione e progresso sociale. Successivamente, con il Consiglio di Göteborg del 2002, la strategia si è arricchita di altro fattore obiettivo: quello della sostenibilità ambientale.

Per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona, sono state avviate nei paesi dell'UE una serie di riforme strutturali che hanno interessato ambiti diversi, quali l'occupazione, l'innovazione, le riforme economiche, la coesione sociale e l'ambiente, attraverso azioni dirette a promuovere la ricerca scientifica, l'istruzione, la formazione professionale, l'accesso ad internet, la modernizzazione dei sistemi previdenziali, l'innalzamento del tasso di occupazione e la sostenibilità ambientale.

Nel 2005, in considerazione del ritardo nel raggiungimento degli obiettivi fissati, è stato deciso di rilanciare la strategia di Lisbona (*Lisbona II*), concentrando gli sforzi verso tutte quelle politiche economiche e finanziarie in grado di promuovere il raggiungimento dei due principali obiettivi della crescita economica e dell'occupazione; nello specifico, sono stati programmati maggiori investimenti nella ricerca, nell'istruzione, nel sistema dei trasporti, nelle fonti di energia rinnovabili

e nel miglioramento dell'occupazione, sia in termini di crescita che di qualità (politiche attive e formazione).

Nel 2009, a conclusione del ciclo decennale della strategia di Lisbona, è stato avviato un dibattito sul futuro delle politiche di coesione, che ha portato l'Unione Europea, in occasione del Consiglio europeo dei Capi di Stato e di governo del 17 giugno 2010, ad adottare *Europa 2020 (COM(2010)2020 del 03.03.2010 – EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva)*, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggior coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per incentivare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa. La strategia è composta da tre priorità chiave e cinque obiettivi di massima *“per rilanciare il sistema economico e promuovere una crescita intelligente, sostenibile e solidale, basata su un maggiore coordinamento delle politiche nazionali ed europee”*.

Le tre priorità strategiche sono:

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

La Commissione europea ha poi proposto cinque obiettivi da raggiungere entro il 2020:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo;
- i traguardi “20/20/20” in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

L'esecutivo ha poi anche presentato “sette iniziative faro per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario”, si tratta di iniziative che traggono origine dalle esperienze pregresse sia in termini di efficacia e efficienza nella gestione dei fondi strutturali che relativamente alle *best practice* nella gestione dei fondi nazionali dei singoli stati membri. In particolare, per tutti gli stati dell'UE le iniziative “faro” sono relative alle seguenti fattispecie:

1. l'UE dell'innovazione per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione.
2. *Youth on the move* per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
3. un'agenda europea del digitale per accelerare la diffusione dell'*internet* ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.

4. un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.
5. una politica industriale per l'era della globalizzazione onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.
6. un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.
7. la Piattaforma europea contro la povertà per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Infine, nel “V rapporto sulla coesione economica, territoriale e sociale” la Commissione Europea fornisce delle indicazioni utili ad una possibile riforma della politica di coesione per il futuro periodo di programmazione POST 2013, in coerenza con la necessità di uscire dalla crisi degli ultimi anni e di raggiungere gli obiettivi stabiliti nell'ambito del documento Europa 2020. L'obiettivo è, basandosi anche sull'esperienza del periodo di programmazione attuale, quello di massimizzare il valore aggiunto delle iniziative finanziate con gli strumenti della politica di coesione, favorendo una crescita duratura e stabile del territorio comunitario, in un'ottica di efficienza dell'utilizzo delle risorse a disposizione.

A tali iniziative comunitarie e agli obiettivi ad esse collegate occorrerà far riferimento per la programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 ma anche per la riprogrammazione dei fondi 2007-2013.

5.2.2. La strategia nazionale

Per il raggiungimento dell'obiettivo di cambiamento previsto dalla Strategia Europa 2020, appare necessario il consolidamento di un modello di governance che consenta di coordinare le risorse con la collaborazione di tutti i soggetti interessati. Per questo ogni SM dovrà fornire un proprio contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 attraverso l'individuazione di percorsi nazionali (Programmi Nazionali di Riforma) che rispecchino la situazione di ciascun Paese e il proprio “livello di ambizione”. La Commissione controllerà i progressi compiuti e, in caso di “risposta inadeguata”, formulerà una “raccomandazione” che dovrà essere accolta entro una scadenza prefissata scaduta la quale, senza un'adeguata reazione, seguirà un “avvertimento politico”.

In Italia, il Consiglio dei Ministri del 13 aprile 2011 ha approvato il “Documento di Economia e Finanza” (DEF) 2011, documento di programmazione finanziaria e di bilancio previsto dalla Legge del 7 aprile 2011 n. 39 e presentato dal Governo nell'ambito delle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Il DEF è articolato in tre sezioni: Il programma di Stabilità dell'Italia; Analisi e tendenze della

Finanza pubblica e allegata Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali; Il Programma nazionale di riforma (PNR), all'interno del quale vengono descritte le misure strutturali indicate e programmate dal governo nazionale, i riferimenti e lo stato di avanzamento legislativo delle suddette misure, la tempistica prevista e lo stato dell'arte, gli effetti sul bilancio pubblico e lo specifico *bottleneck* che ciascun intervento vuole rimuovere. I *bottleneck* elencati nel PNR dell'Italia sono 5 e riguardano:

- consolidamento fiscale e debito pubblico;
- competitività, salari e produttività;
- concorrenza ed efficienza amministrativa;
- conoscenza, ricerca, innovazione;
- i divari territoriali.

In particolare, per quanto concerne la Conoscenza, ricerca, innovazione, il documento sottolinea l'impegno del Governo in uno sforzo generale di riforma, che interessa il sistema universitario e quello degli Enti di ricerca; mira ad attivare nuovi strumenti quali lo Sportello della ricerca; rafforza gli interventi attuali di sostegno dei programmi di ricerca e innovazione industriale, come i Progetti di innovazione industriale e il Fondo innovazione tecnologica; valorizza nuove opportunità, quali i Contratti di rete d'impresa, i Contratti di innovazione tecnologica, i Contratti di ricerca strategica.

Date le precedenti "strozzature" del sistema socioeconomico nazionale, sopra richiamate, il Governo individua undici priorità sulle quali concentrare gli sforzi per il 2011 e le collega con lo specifico *bottleneck* che si vuole eliminare. In particolare, considerando i campi di intervento del POR, appare interessante rilevare le seguenti due priorità¹²:

- Ricerca & Sviluppo. Il PNR prevede di operare utilizzando lo strumento del credito d'imposta pari al 90% dell'investimento in R&S per le ricerche che le imprese commissioneranno alle Università e agli Istituti di ricerca, attraverso un meccanismo che mantenga comunque a monte la deduzione dell'imponibile fiscale. Il Governo vuole applicare, oltre alla leva fiscale, al "*venture capital*" e agli "spin-off" tecnologici il migliore *standard* legale e fiscale europeo.
- Turismo. Saranno introdotti i "distretti turistico/balneari", anche ipotizzando delle vere e proprie reti d'impresa, ridefinendo il demanio marittimo e anche in questo caso riproponendo le "*zero red tape zones*" in contropartita di impegni ad aumentare l'occupazione e di una maggiore fedeltà fiscale.

¹² Oltre a quelle indicate nel testo, le priorità del Governo sono: riforma fiscale; meridione; lavoro; opere pubbliche; edilizia privata; istruzione e merito; agricoltura; processo civile; riforma della Pubblica Amministrazione e semplificazione.

5.3. LA COERENZA DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE RISPETTO ALLE “INIZIATIVE FARO” DI EUROPA 2020.

5.3.1. Unione dell’innovazione e una politica industriale per l’era della globalizzazione

Dati gli obiettivi e le caratteristiche delle due Iniziative faro *Unione dell’innovazione* e *Una politica industriale per l’era della globalizzazione* si ritiene di considerarle insieme ai fini della verifica di coerenza della programmazione del PO FESR.

L’iniziativa *Unione dell’innovazione* ha per obiettivo quello di migliorare le condizioni generali e l’accesso ai finanziamenti per ricerca e innovazione, in modo da garantire che le idee innovative possano trasformarsi in prodotti e servizi nuovi in grado di stimolare crescita ed occupazione. Più in particolare, lo sforzo dell’Unione dovrà essere diretto da un lato a rimuovere gli ostacoli che non consentono a pieno di sfruttare il potenziale scientifico ed innovativo, come per esempio la bassa disponibilità di finanziamenti, i costi elevati per la brevettazione e la lentezza del processo di normazione; dall’altro a valorizzare i punti di forza che contraddistinguono la capacità innovativa degli Stati Membri, che dovranno quindi concentrare gli sforzi per aumentare il potenziale del settore pubblico in settori chiave quali energia e risorse idriche, sanità, trasporti pubblici e istruzione, ma anche aumentare il coinvolgimento di tutte le parti interessate ai processi innovativi, orientandosi sia all’innovazione sociale (comprendendo quindi non solo grandi imprese e PMI, ma anche l’economia sociale ed i cittadini), che alla specializzazione intelligente (valorizzando i propri punti di forza).

Per quanto riguarda invece l’iniziativa *Una politica industriale per l’era della globalizzazione*, questa si pone l’obiettivo di aumentare la concorrenzialità dei settori industriali attraverso azioni dirette, che abbiano impatti sui costi i prezzi e la concorrenzialità innovativa dell’industria e dei diversi settori, ed indirette, attraverso interventi specifici all’interno di politiche che possono avere effetti sulla competitività dell’industria, come nel caso dei trasporti, l’energia, le politiche ambientali o sociali. Nello specifico, dovranno essere realizzate azioni finalizzate a:

- migliorare il contesto in cui opera l’industria, ad esempio migliorando l’accesso ai finanziamenti;
- rafforzare il mercato unico, intervenendo sui regimi di proprietà intellettuale e sulla normazione, ma anche migliorando la qualità e l’efficienza dei servizi forniti dalle infrastrutture nel campo dell’energia, dei trasporti e delle comunicazioni;
- favorire una nuova politica dell’innovazione industriale, che sostenga gli investimenti e la diffusione delle tecnologie abilitanti critiche e favorisca lo sviluppo dei cluster e delle reti, ma anche aumenti l’utilizzo del Fondo Sociale Europeo per il rafforzamento delle capacità professionali;
- fare capitale della globalizzazione, ad esempio garantendo l’accesso alle materie prime e ai prodotti di importanza critica;
- promuovere la modernizzazione dell’industria, investendo su un utilizzo più efficiente delle risorse e dell’energia, nonché sull’adozione di modelli di responsabilità sociale da parte delle imprese;

- sostenere e promuovere l'innovazione industriale in settori/ambiti chiave, quali lo spazio, la mobilità sostenibile, settori in grado di contribuire a rispondere alle sfide sociali in tema di cambiamento climatico, salute e sicurezza, quali l'assistenza sanitaria, i beni e le tecnologie ambientali, le industrie fornitrici di energia e le industrie della sicurezza.

Considerando gli obiettivi delle due Iniziative e le azioni che possono contribuire al loro raggiungimento, la programmazione del POR presenta diversi aspetti di convergenza rispetto a queste aree prioritarie.

In generale, infatti, la strategia del POR si attua attraverso la realizzazione di azioni dirette ad incidere sul sistema economico e produttivo promuovendo la ricerca scientifica e tecnologica e l'innovazione da parte delle imprese regionali, attraverso un sistema di incentivi semplificato, che di fatto dovrebbe permettere condizioni più efficienti di accesso ai finanziamenti, e che sostiene le imprese in molteplici ambiti, dallo sviluppo competitivo e precompetitivo, alla brevettazione, all'acquisto di servizi di consulenza strategica allo start up di impresa.

In particolare, sono da sottolineare alcune scelte effettuate in fase di programmazione, rivolte a rafforzare:

- le reti della ricerca e i distretti tecnologici dell'innovazione, in ambiti di prioritario interesse, quali la domotica e la biomedicina nucleare, o di interesse regionale, quali elettronica, mobili ed arredo, elettrodomestici, componentistica, sistemi ed impianti energetici e di illuminazione;
- il Fondo di garanzia per agevolare l'accesso al credito delle PMI operative sul territorio regionale che intendano investire in progetti di innovazione.

5.3.2. Un'Europa efficiente nell'utilizzo delle risorse

L'iniziativa in questione si propone di favorire il passaggio ad un'economia efficiente nell'impiego delle risorse e a basso impiego di carbonio, in modo da: potenziare i risultati economici, riducendo al tempo stesso l'impiego delle risorse; trovare e creare nuove possibilità di crescita economica e di maggiore innovazione e rafforzare la competitività dell'UE; garantire la sicurezza di approvvigionamento nelle risorse essenziali; combattere contro il cambiamento climatico e limitare gli effetti che l'impiego delle risorse esercita sull'ambiente.

A tal fine, risulta necessario promuovere politiche di intervento in diversi settori e ambiti, con azioni che possono contribuire a razionalizzare l'utilizzo delle risorse; l'UE intende quindi intervenire in settori quali l'energia, i trasporti, la lotta al cambiamento climatico, l'industria, le materie prime, l'agricoltura, la pesca, la biodiversità e lo sviluppo regionale.

Rispetto agli obiettivi dell'utilizzo efficiente delle risorse, il POR appare coerente alla strategia comunitaria in diversi ambiti:

- a) trasporti, in considerazione degli interventi a favore del potenziamento delle infrastrutture intermodali (Asse 3) e sviluppo dei trasporti puliti in ambito urbano (Asse 4), peraltro coerenti con quanto auspicato nel Libro bianco dei trasporti, del marzo 2011;
- b) energia, soprattutto in considerazione degli interventi previsti dall'Asse 5 a favore del sostegno all'efficienza energetica e utilizzo delle fonti rinnovabili (obiettivo operativo 5.1) e della riduzione delle emissioni di gas serra da parte del sistema produttivo (obiettivo operativo 5.2),

ma anche per i possibili interventi che potrebbero essere inclusi nei piani di sviluppo sostenibile delle aree urbane;

- c) ambiente fisico, date le azioni previste dall'Asse 2 per il recupero e il risanamento del territorio e la prevenzione e gestione dei rischi.

5.3.3. Un'agenda europea del digitale

Obiettivo generale dell'agenda digitale europea è quello di ottenere vantaggi socioeconomici sostenibili grazie ad un mercato digitale unico basato su internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili.

L'analisi del contesto europeo ha portato ad individuare i fattori di criticità su cui intervenire, ovvero: eccessiva frammentazione dei mercati digitali; mancanza di interoperabilità; emersione di nuove forme di criminalità che inducono ad un calo di fiducia nelle reti; ridotti investimenti per la banda larga e le nuove reti internet ad altissima velocità; limitati investimenti in ricerca e sviluppo; carenza di competenze professionali nel settore delle TIC e presenza di analfabetismo digitale; scarsa capacità di cogliere le opportunità delle TIC per intervenire in ambiti quali l'invecchiamento demografico e la crescita dei costi sanitari, lo sviluppo di servizi pubblici più efficienti e l'integrazione delle persone con disabilità, la digitalizzazione del patrimonio culturale europeo.

Anche in questo caso, si evidenzia la coerenza della strategia del POR rispetto agli obiettivi dell'iniziativa faro in materia di società dell'informazione; in particolare, la coerenza è assicurata dal fatto che il POR:

- interviene per ridurre il digital divide;
- favorisce la diffusione dell'ICT nelle PMI;
- promuove le opportunità di utilizzo dell'ICT in settori prioritari, quali l'ambiente, i beni culturali ed il turismo.

5.4 LA COERENZA DELLA PROGRAMMAZIONE FESR CON LE POLITICHE E LE PRIORITÀ DEFINITE A LIVELLO REGIONALE

5.4.1 Generalità

Con l'adozione della legge regionale n. 4/2004, la Regione Autonoma FVG ha posto le premesse per la definizione di un nuovo sistema di pianificazione strategica riguardante, tra l'altro, anche gli interventi volti allo sviluppo del territorio, introducendo nuovi strumenti per la programmazione e adottando un approccio unitario alla complessa organizzazione dei sistemi di programmazione multisettoriali. La legge ha introdotto nel processo di programmazione i seguenti strumenti:

- Piano strategico - traduce gli obiettivi politici strategici del programma di governo in obiettivi strategici per l'azione amministrativa;
- Piano triennale - raccorda gli obiettivi strategici con la legislazione vigente, individuando gli obiettivi di medio termine;
- Piano operativo annuale - dagli obiettivi di medio periodo individua gli obiettivi operativi.

Successivamente con D.P.Reg. 8-8-2008 n. 0209/Pres. “*Modifiche al regolamento di organizzazione dell'Amministrazione Regionale e degli Enti Regionali*” sono state introdotte modifiche all’impianto di pianificazione strategica della regione¹³. Da una parte è stata revisionata la disciplina relativa al Piano Strategico Regionale, dall’altra, sono stati eliminati il piano triennale ed il piano operativo di attuazione annuale, razionalizzando, per tale via, il complesso degli strumenti di pianificazione della Regione.

Nell’attuale legislatura X, con la delibera di giunta regionale n. 2983/2008, è stato adottato il piano strategico regionale 2008-2013.

Ad esso si aggiunge la nuova versione del Progetto di Piano del Governo del Territorio (agosto 2012), che, insieme agli ulteriori piani di gestione ed azione settoriali, rappresenta uno straordinario e fondamentale strumento di pianificazione al servizio delle politiche di sviluppo del territorio e di “orientamento” per la corretta impostazione della politica regionale unitaria della Regione.

Tale approccio ha consentito di mantenere e di rafforzare il grado di coerenza tra gli strumenti di programmazione strategica ed operativa, facilitando l’integrazione tra fonti finanziarie ordinarie ed aggiuntive.

Con particolare riferimento alla politica regionale unitaria, il Disegno Strategico Regionale ha costituito l’infrastruttura logica all’interno della quale sono stati programmati gli interventi finanziati dai fondi strutturali e degli altri fondi della politica regionale unitaria.

Di seguito viene sviluppata un’analisi di coerenza tra il POR FESR 2007-2013 e i principali strumenti di programmazione regionale. Nell’analisi si è voluto dare ampio spazio al PAR FAS-FSC adottato nel maggio 2012, in quanto strumento di programmazione fondamentale della politica regionale unitaria, come originariamente definita nell’ambito del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale.

5.4.2 La programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione e “coerenza interna” nella definizione delle politiche di sviluppo regionali

La programmazione comunitaria 2007-2013, nell’originario approccio nazionale alla politica unitaria, si sarebbe dovuta declinare, nelle regioni italiane, attraverso una rigorosa convergenza ed integrazione tra strumenti finanziari e programmatici.

A tale scopo, il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS)¹⁴ avrebbe dovuto concentrare/integrare le proprie risorse su settori strategici dell’economia regionale, perseguendo, congiuntamente ai fondi strutturali, la realizzazione di un impianto unitario delle strategie di sviluppo e garantendo quella massa critica necessaria a conferire incisività agli interventi programmati.

I noti sviluppi dell’economia nazionale e regionale, conseguenti alla crisi internazionale dell’ultimo quinquennio, hanno indotto le autorità nazionali a modificare l’approccio della politica regionale

¹³ In tale sede si cita il principale dei vettori normativi che ha modificato la D.P.Reg. 27-8-2004 n. 0277/Pres., che istituiva, oltre al Piano Strategico Regionale, il piano triennale ed il piano operativo regionale su base annuale. Con successive disposizioni (D.P.Reg. 21 dicembre 2009 n. 0359/Pres e D.P.Reg. 27 agosto 2010, n. 0200/Pres) sono stati introdotti ulteriori modifiche al Piano Strategico Regionale.

¹⁴ Con il D.Lgs 31 maggio 2011 n. 88, attuativo dell’art. 16 della legge 5 maggio 2009 n. 42, il Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS) ha assunto la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Sono stati inoltre introdotti strumenti ed istituti di attuazione del Fondo maggiormente coerenti con un utilizzo efficace e semplificato.

unitaria, prevedendo una diversa allocazione delle risorse rispetto a quella stabilita originariamente. Parte delle risorse FAS, inizialmente destinate ai programmi di attuazione regionale, sono state distribuite in nuovi fondi, destinati a misure di emergenza e di contrasto agli effetti della crisi occupazionale ed economica, nonché alla compensazione di maggiori uscite del bilancio statale. Con successive Delibere, il CIPE ha provveduto, coerentemente con gli indirizzi governativi, a rimodulare le risorse FAS, allocandole nei seguenti fondi:

- **Fondo infrastrutture:** istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico;
- **Fondo strategico per il paese a sostegno dell'economia reale:** istituito nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- **Fondo sociale per l'occupazione e la formazione:** istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali.

Le disponibilità finanziarie della politica di coesione unitaria della Regione FVG, sulla base del contesto sopra descritto, hanno dunque risentito della rimodulazione del FAS e del conseguente ritardo con il quale sono stati resi operativi i programmi di attuazione regionali da esso finanziati. I ritardi accumulati hanno inoltre impedito la realizzazione di sinergie/integrazioni tra fondi nazionali ed europei, rendendo “non operativa” la politica unitaria regionale nei tempi originariamente previsti.

Con la delibera n. 166 del 21 dicembre 2007, il CIPE definiva la ripartizione iniziale delle risorse del FAS per la programmazione 2007-2013, assegnando al Programma FVG una quota pari a € 190.159.000,00. Successivamente, la Delibera CIPE n. 1 dell'11 gennaio 2011 ha portato la dotazione finanziaria destinata al Friuli Venezia Giulia a € 160.386.000,00, con una riduzione di oltre il 15% della dotazione originaria. A tale dotazione vanno aggiunti ulteriori € 86.520.000,00 provenienti da altre fonti finanziarie, assegnati ad interventi programmati nell'ambito del PAR FAS-FSC¹⁵.

Anche se con il ritardo dovuto alle sopra citate problematiche, la Regione FVG nel maggio 2012 ha approvato in via definitiva il PAR FSC¹⁶, avviando la fase attuativa del programma.

È dunque prioritario verificare, nell'ambito della politica regionale unitaria del FVG, la coerenza interna tra la strategia di intervento del fondo FESR 2007-2013 e quella definita nel PAR FAS. Tale coerenza viene indagata sotto due profili: il primo relativo al processo di definizione delle linee strategiche del programma e di condivisione di tale processo con le componenti istituzionali e socioeconomiche regionali; il secondo profilo inerisce alla capacità di determinare sinergia e/o concentrazione e/o integrazione tra fondi e strategie di sviluppo dei due fondi.

L'interesse relativo alle modalità di definizione delle linee strategiche di sviluppo regionale è determinato dal fatto che una delle componenti del “valore aggiunto comunitario” è costituito dalla capacità della Regione di adottare le tipiche procedure di condivisione prescritte dalla politica di coesione europea, ed in particolare le procedure partenariali, anche alle politiche ordinarie regionali o comunque all'utilizzo di altri fondi aggiuntivi destinati allo sviluppo territoriale. Infatti se per la

¹⁵ Vedi Piano finanziario pag. 169 Programma Attuativo Regionale – Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2007-2013, DGR n. 847 del 14.05.2012.

¹⁶ Delibera di giunta regionale n. 847 del 17 maggio 2012.

programmazione ed attuazione dei fondi strutturali il regolamento specifico prevede il ricorso al partenariato socioeconomico sia per la fase di programmazione che di attuazione, per la componente nazionale della politica regionale unitaria non vi sono prescrizioni di eguale rango che vincolino le autorità a tali procedure, fatta naturalmente eccezione per gli orientamenti in materia dettati dal QSN.

È interessante a tale proposito rilevare come la Regione FVG nella definizione della programmazione del FSC ha adottato un approccio ampiamente partecipativo, coinvolgendo le componenti del partenariato socioeconomico e le strutture istituzionali competenti per materia, al fine di individuare una strategia di intervento che metta a sistema le politiche di intervento settoriali contenute nei piani di settore.

Dunque si ravvisa un forte radicamento dei processi di concertazione nella ordinaria prassi regionale. Ciò evidenzia il positivo impatto determinato dalla politica di coesione sulle modalità di definizione delle strategie di sviluppo della Regione FVG. Occorre tuttavia rendere tali processi maggiormente incisivi rispetto alle scelte di politica di sviluppo, attraverso, soprattutto, una maggiore capacità da parte delle componenti socioeconomiche di tutelare i propri interessi economici all'interno di un quadro complessivo di sviluppo regionale, in un "gioco" che non può essere a somma zero, bensì di tipo "win-win". Nella programmazione del FSC è da apprezzare il ruolo delle autorità regionali volto a contrastare le spinte delle differenti componenti del partenariato socioeconomico alla parcellizzazione degli interventi, riuscendo a mantenere una significativa concentrazione delle risorse finanziarie.

Sinergia ed integrazione

La coerenza tra POR FESR e PAR FAS viene indagata inizialmente in riferimento alla logica di allocazione delle risorse tra i settori di intervento (priorità), intorno ai quali si delinea la strategia di sviluppo dei due programmi.

Com'è noto, il POR FESR individua cinque settori di intervento prioritari (a cui si aggiunge l'asse "assistenza tecnica"), mentre il PAR quattro (a cui si aggiunge l'asse "assistenza tecnica"). Come risulta evidente (vedi tab. 5.1) la corrispondenza tra settori di intervento individuati nei due programmi è significativa. Da una prima lettura della struttura delle priorità, si evince una maggiore specializzazione del POR FESR, coerentemente con il ruolo ad esso assegnato dalla politica di coesione unitaria regionale (limitata ai fondi FESR e FAS-FSC). Infatti nell'ambito di tale politica i fondi strutturali (nel nostro caso il FESR) promuovono progetti volti ad una maggiore innovatività (in qualsiasi settore di intervento) rispetto a quelli che normalmente vengono promossi dalla politica di sviluppo ordinaria. Il FAS-FSC, nella programmazione unitaria della Regione FVG, sembra assumere un ruolo di "strumento di sistema" in grado di apportare risorse aggiuntive là dove la scarsità delle risorse dei fondi strutturali pone "vincoli di bilancio".

Dall'osservazione della tabella 5.1 si nota l'assenza nel programma FAS-FSC di uno specifico asse dedicato all'efficienza energetica, settore di intervento strategico nell'ambito della politica di coesione per il 2014-2020. Tuttavia la scelta di utilizzare le risorse dei fondi strutturali per interventi con maggiore carattere di innovatività (come appunto interventi di efficientamento del settore energetico) risulta coerente con un efficace approccio volto all'integrazione dei fondi dedicato allo sviluppo del territorio. Va comunque sottolineato che una maggiore efficienza

nell'utilizzo delle risorse energetiche è perseguita dal PAR FAS-FSC attraverso l'obiettivo 4.2 "Diversificazione delle fonti rinnovabili in montagna", come più avanti si vedrà.

Tabella 5.1 Corrispondenza tra priorità di intervento del POR FESR e del PAR FAS (FSC)

ASSE POR FESR		ASSE PAR FAS	
1	Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico e imprenditorialità	1	Accessibilità
2	Sostenibilità ambientale	2	Ambiente
3	Accessibilità	3	Accessibilità Competitività
4	Sviluppo territoriale	4	Sviluppo Locale
5	Ecosostenibilità ed efficienza energetica del sistema produttivo	5	Assistenza tecnica
6	Assistenza tecnica		
RIDETERMINAZIONE DELLE PRIORITÀ IN BASE ALLA LORO CORRISPONDENZA			
1	Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico e imprenditorialità	3	Competitività
2	Sostenibilità ambientale	2	Ambiente
3	Accessibilità	1	Accessibilità
4	Sviluppo territoriale	4	Sviluppo Locale
5	Ecosostenibilità ed efficienza energetica del sistema produttivo		
6	Assistenza tecnica	5	Assistenza tecnica

In riferimento alla concentrazione/integrazione tra risorse, la tabella 5.2 riporta la dotazione finanziaria degli assi dei due programmi, indicando l'incidenza finanziaria di ciascun asse rispetto al totale della dotazione del programma (nella tabella 5.2 non vengono riportati le somme provenienti da differenti fonti finanziarie, il cui ammontare è pari a 86.520.000,00 euro, come già visto riportate nel piano finanziario del PAR FAS-FSC).

La valutazione di tale aspetto pone in evidenza che la politica unitaria regionale ha adottato un principio di integrazione dei due fondi piuttosto che di concentrazione. Quest'ultimo principio implica che le strategie di attuazione di due differenti fondi concentrino le risorse disponibili sulle stesse priorità, destinando una eguale quota di risorse per eguali priorità di intervento.

Nel caso specifico dei due programmi del FVG si nota una differente modulazione delle risorse rispetto alle stesse priorità di intervento (vedi tabella 5.2). La maggiore disponibilità di risorse FESR, nel relativo programma, è assegnata, coerentemente alle priorità definiti a livello europeo, all'asse finalizzato alla promozione della R&STI (poco meno della metà della disponibilità del FESR), mentre il FAS-FSC assegna all'asse "competitività" (omologo dell'asse "R&STI del programma FESR) poco meno del 17% delle disponibilità totale del fondo.

Tabella 5.2 Integrazione tra fondi POR FESR FVG 2007-2013 e PAR FAS (FSC) FVG

ASSE POR FESR	RISORSE ASSEGNATE	INCIDENZA PER ASSE	ASSE PAR FAS	RISORSE ASSEGNATE	INCIDENZA PER ASSE
1 Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico e imprenditorialità	€ 138.000.000,00	45,54%	3 Competitività	27.000.000,00	16,85%
2 Sostenibilità ambientale	€ 34.850.000,00	11,50%	2 Ambiente	61.200.000,00	38,19%

3	Accessibilità	€ 40.000.000,00	13,20%	1	Accessibilità	45.000.000,00	28,08%
4	Sviluppo territoriale	€ 40.000.000,00	13,20%	4	Sviluppo Locale	27.000.000,00	16,85%
5	Ecosostenibilità ed efficienza energetica del sistema produttivo	€ 38.031.269,00	12,55%				
6	Assistenza tecnica	€ 12.120.054,00	4,00%	5	Assistenza tecnica	58.000,00	0,04%
TOTALE		€ 303.001.323,00	100,00%			160.258.000,00	100%

Sulla sostenibilità ambientale, contrariamente, il FESR riserva il più basso livello di assegnazione finanziaria (11,50%), mentre il FAS-FSC destina la maggiore quota delle risorse disponibili (38,19%).

Dalle considerazioni sopra riportate risulta evidente l'approccio basato sull'integrazione che il *policy maker* ha voluto adottare nel disegno strategico della politica unitaria regionale (FESR+FAS-FSC).

Nella tabella 5.3 viene rideterminato il *quantum* delle risorse disponibili per singolo settore di intervento (o asse), considerando l'integrazione dei due fondi.

Tale integrazione ha permesso una più equilibrata distribuzione delle risorse per settore di intervento. Infatti mentre con il solo POR FESR è stato allocato il 45,54% delle risorse totali del programma all'Asse "R&STI", se si considerano le allocazioni congiunte dello stesso FESR e del FAS-FSC si nota che le risorse assegnate al settore di intervento "R&STI" scendono al 36,6% del totale FESR/FAS-FSC. È interessante notare, inoltre, che il PAR FAS-FSC, in termini di risorse, ha un'incidenza significativa sul settore di intervento "Ambiente", con una quota di risorse assegnate del 63,7% rispetto al totale allocato dai due programmi sullo stesso settore di intervento.

Tabella 5.3 Piano finanziario rideterminato sulla base delle allocazioni finanziarie effettuate a valere del FESR e del FAS-FSC

SETTORI DI INTERVENTO	TOTALE PER SETTORE DI INTERVENTO	INCIDENZA SUL TOTALE	POR FESR %	PAR FAS-FSC %
Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico, imprenditorialità e competitività (Asse: FESR 1; FAS-FSC 3)	€ 165.000.000,00	36,6%	83,6%	16,4%
Ambientale (Asse: 2 e 2)	€ 96.050.000,00	21,3%	36,3%	63,7%
Accessibilità (Asse 3 e 1)	€ 85.000.000,00	18,8%	47,1%	52,9%
Sviluppo territoriale (Asse 4 e 4)	€ 67.000.000,00	14,9%	59,7%	40,3%
Ecosostenibilità ed efficienza energetica (Asse 5 solo FESR)	€ 38.031.269,00	8,4%	100,0%	0,0%
TOTALE FESR/FAS-FSC	€ 451.081.269,00	100,0%		

Si può dunque affermare che la "specializzazione" del POR FESR verte sugli interventi rivolti alla promozione della ricerca e sviluppo a favore del settore produttivo, mentre il PAR FAS-FSC si "specializza" sugli interventi a carattere ambientale, in particolare sul recupero ambientale per favorire l'insediamento delle attività produttive e sul potenziamento dei sistemi di depurazione.

Detto ciò, va comunque menzionato che quote rilevanti delle risorse del FAS-FSC sono state assegnate anche al settore di intervento "Accessibilità" e "Sviluppo territoriale".

In conclusione si può affermare che il *policy maker* della politica regionale unitaria (intesa come convergenza della programmazione regionale finanziata dal FESR e FAS-FSC, e dunque tralasciando gli altri fondi: FEASR, FSE, ecc.) ha considerato prioritari i settori di intervento di seguito indicati, assegnando ad essi quasi il 77% delle risorse totali a valere sul FESR e FAS-FSC:

- Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico, imprenditorialità e competitività: 36,6% delle risorse totali FESR/FAS-FSC;
- Ambientale: 21,3% delle risorse totali FESR/FAS-FSC;
- Accessibilità: 18,8% delle risorse totali FESR/FAS-FSC.

In riferimento agli obiettivi operativi e le linee di attività, si ravvisa una significativa sinergia tra POR FESR e PAR FAS-FSC, stante la capacità degli interventi promossi nell'ambito dei due programmi di supportare gli specifici settori attraverso azioni complementari che non si sovrappongono tra loro. Al fine di evidenziare quanto affermato, si propongono le tabelle 5.4 e 5.5, nelle quali viene descritta la struttura gerarchizzata degli obiettivi dei due programmi e vengono indicate le relative linee di attività. Con i successivi grafici, 5.6 e 5.7, viene effettuato il *matching* tra obiettivi operativi e linee di attività dei due programmi.

Dai grafici 5.6 e 5.7 è possibile constatare l'alto livello di correlazioni tra le linee di attività del settore di intervento "Innovazione e competitività". Una forte azione sinergica dei due programmi si realizza in particolare sugli interventi aventi ad oggetto le reti tra imprese e università (ed altri soggetti) per la promozione della ricerca industriale e dello sviluppo sperimentale. Sotto il profilo attuativo va però sottolineato che la linea d'attività 1.1.b del POR FESR ha un'assegnazione pari all'8,7% del totale dell'asse 1¹⁷: una dotazione che potrebbe essere poco in linea con la strategicità rivestita dalla promozione delle reti "imprese-centri ricerca" nell'ambito dell'obiettivo globale del programma: "Creare per l'intero contesto regionale un vantaggio competitivo durevole"¹⁸, nonché nell'ambito della legge di settore, la n. 26/2005, di cui si parlerà al prossimo paragrafo. Ciò risulta probabilmente più evidente se si considera che, a causa dello scarso interesse degli operatori economici di settore beneficiari-destinatari dell'intervento¹⁹, la linea di intervento 1.2.b, rafforzamento dei cluster territoriali – tra i quali rientrano i Poli di innovazione – è stata azzerata a beneficio dell'attività 1.1.a. A tale proposito potrebbe essere utile considerare l'ipotesi di rafforzare la dotazione dell'attività 1.1.b, ad oggi pari a 12 milioni di euro, reperendo le risorse all'interno dello stesso asse. Facendo un raffronto con l'attività 1.1.a, si nota che quest'ultima presenta una dotazione finanziaria pari al 57% delle risorse dell'asse, con un impegno pari al 75%, mentre le risorse dell'attività 1.1.b risultano quasi interamente impegnate²⁰. L'ipotesi di rafforzare la dotazione finanziaria di quest'ultima attività va tuttavia considerata alla luce delle necessità di avanzamento finanziario del programma, nella fase conclusiva della sua attuazione.

¹⁷ Dato ricavato dall' "avanzamento finanziario POR-FESR 2007-2013" (situazione al 04/09/2012): http://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVFG/fondi-europei-fvg-internazionale/por-fesr/FOGLIA39/allegati/XC_AVANZAMENTO_ASSE09_2012x04_09_2012xA.swf.

¹⁸ Programma operativo regionale FESR –2007-2013 - Approvato dalla commissione europea con decisione C(2007) 5717 del 20-11-2007, modificata con decisione C(2010) 5 del 4-01-2010.

¹⁹ Motivazione contenute nella nota prot. n.2609/PROD/22001del 10 febbraio 2011, come riportata nel RAE 2011, pag. 41.

²⁰ Vedi RAE 2011, pag 35

Nell'ambito del settore di intervento "Ambiente" la sinergia dei due programmi si realizza con particolare riferimento al recupero dell'ambiente fisico e della prevenzione dei rischi ambientali.

Per quanto riguarda il settore di intervento "Accessibilità" la sinergia dei due programmi riguarda in particolare il rafforzamento del sistema viario e di trasporto regionale e locale. Rimangono nella competenza esclusiva del POR FESR gli interventi relativi al miglioramento dell'infrastrutturazione per la banda larga e per lo sviluppo dei servizi informatici, mentre con un'opportuna modulazione degli interventi in chiave sinergica, il PAR si concentra sui sistemi viari e di trasporto a carattere locale, là dove il POR concentra le proprie risorse sugli interventi a carattere regionale.

Sul settore di intervento "Sviluppo territoriale", i due programmi concentrano la propria azione congiunta, innanzi tutto, sul contrasto allo spopolamento delle zone montane, intervenendo con una significativa quota di risorse sul fenomeno del declino demografico in aree specifiche dove l'evoluzione delle direttrici dello sviluppo locale ha avuto l'effetto di marginalizzare determinate attività, come ad esempio l'attività agricola. Per raggiungere tali finalità l'azione sinergica dei due programmi mira da una parte (POR FESR) a promuovere le "dotazioni" naturalistiche, culturali e paesaggistiche presenti in regione, migliorando la qualità dell'offerta turistica, dall'altra (PAR FAS-FSC), sviluppando la capacità di investimento delle imprese e promuovendo l'insediamento di nuove realtà produttive.

Si precisa, che in riferimento all'attività 4.3.a. "*Interventi a favore del turismo sostenibile nelle zone lagunari*" è stato effettuato il definanziamento della dotazione a causa del ritardo nell'attuazione dovuto alla mancanza, per le aree Natura 2000, dei piani di gestione, nonché al ritardo già accumulato per la redazione delle linee guida dei "Piani Integrati Territoriali per l'area Lagunare" (PIT Laguna) e per l'approvazione dei criteri di selezione delle operazioni²¹.

A tal proposito, considerata l'interconnessione con il recupero di aree anche di interesse nazionale, potrebbe essere opportuno definire le necessarie strategie di intervento d'area, anche con la redazione di un apposito Progetto integrato territoriale, al fine di proporre adeguate misure di valorizzazione nell'ambito del futuro periodo di programmazione 2014-2020.

²¹ Vedi RAE 2011, pag 70.

Tabella 5.4 Struttura gerarchizzata degli obiettivi e linee di attività del POR FESR 2007-2013 della Regione FVG

ASSE FESR	OBIETTIVI SPECIFICI	OBIETTIVI OPERATIVI	ATTIVITA'
1. Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico e imprenditorialità	Rafforzare la competitività delle imprese	1.1. Sostenere lo sviluppo delle basi scientifiche e tecnologiche del tessuto imprenditoriale	1.1.a. Incentivazione della Ricerca industriale Sviluppo e Innovazione delle imprese
			1.1.b. Sostegno ai progetti di ricerca industriale ad elevato impatto sistemico per il rafforzamento delle reti della ricerca e dell'innovazione e dei distretti tecnologici dell'innovazione
		1.2. Sostenere processi di trasformazione e/o rafforzamento della struttura produttiva	1.2.a. Incentivazione allo sviluppo competitivo delle PMI
			1.2.b. Supporto e rafforzamento dei cluster territoriali (<i>misura defanziata</i>)
			1.2.c. Sostegno alle PMI per l'adozione, l'utilizzazione e il potenziamento delle tecnologie dell'informazione e comunicazione
		2. Sostenibilità ambientale	Promuovere la sostenibilità ambientale
2.1.b. Recupero dell'ambiente fisico			
2.1.c. Prevenzione e gestione dei rischi			
3. Accessibilità	Migliorare l'accessibilità del sistema regionale	3.1. Migliorare il sistema della mobilità della regione	3.1.a. Interventi materiali nell'ambito delle infrastrutture di trasporto
			3.1.b. Interventi immateriali nell'ambito delle infrastrutture di trasporto
		3.2. Rafforzare l'utilizzo delle infrastrutture immateriali per stimolare l'adozione delle nuove tecnologie di comunicazione da parte degli attori locali	3.2.a. Favorire l'accesso alla rete in banda larga
			3.2.b. Sviluppo servizi informatici avanzati per il sistema turismo
4. Sviluppo territoriale	Favorire la coesione interna e la crescita territoriale equilibrata	4.1. Aumentare l'attrattività del territorio urbano stimolando lo sviluppo attraverso un efficiente ed efficace utilizzo delle sue risorse	4.1.a. Supporto allo sviluppo urbano

		4.2. Contribuire al superamento delle difficoltà delle aree montane	4.2.a. Valorizzazione e fruizione delle risorse naturali, culturali e del patrimonio esistente
		4.3. Rivitalizzazione economica e sociale delle aree lagunari	4.3.a. Interventi a favore del turismo sostenibile nelle zone lagunari (<i>misura de finanziata</i>)
5. Ecosostenibilità ed efficienza energetica del sistema produttivo	Promuovere l'ecosostenibilità di lungo termine della crescita economica	5.1. Sostenere l'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili	5.1.a. Sostenibilità energetica
			5.1.b. Valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili
		5.2. Sostenere processi produttivi ecocompatibili attraverso la promozione della riduzione delle emissioni in atmosfera	5.2.a. Riduzione delle emissioni in atmosfera (<i>misura de finanziata</i>)

Tabella 5.5 Struttura gerarchizzata degli obiettivi e linee di attività del PAR FAS-FSC della Regione FVG

ASSE FESR	OBIETTIVI	ATTIVITA'
1. Accessibilità	1.1. Potenziamento e miglioramento degli standard del TPL con particolare attenzione alla qualità del servizio ferroviario	1.1.1. Rinnovo del parco rotabile per il trasporto ferroviario regionale
	1.2. Riduzione del deficit strutturale in aree critiche della viabilità d'interesse regionale e locale	1.2.1. Opere di viabilità regionale e locale necessarie allo sviluppo competitivo e sostenibile del Friuli Venezia Giulia
2. Ambiente	2.1. Riduzione della pressione del sistema degli insediamenti sull'Alto Adriatico	2.1.1. Ripristino ambientale del Sito Inquinato di Interesse Nazionale di Trieste a fini di riconversione e sviluppo produttivo
		2.1.2. Adeguamento e/o potenziamento dei sistemi di depurazione delle acque reflue urbane
3. Competitività	3.1. Rafforzamento della competitività del sistema economico regionale	3.1.1. Sviluppo e rafforzamento del tessuto produttivo regionale
		3.1.2. Miglioramento dell'offerta di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico
	3.2. Occupazione e mobilità del capitale umano per l'occupabilità	3.2.1. Servizi per il lavoro
4. Sviluppo Locale	4.1. Programmi locali di sviluppo per una crescita territoriale equilibrata	4.1.1. Sviluppo di filiere produttive in area montana
		4.1.2. Progetti di sviluppo territoriale
	4.2. Diversificazione delle fonti di energia rinnovabile in montagna	4.2.1. Sviluppo delle infrastrutture pubbliche a supporto della filiera foresta-legno-energia

Grafico 5.6 Sinergia tra obiettivi del PAR FAS-FSC della Regione FVG

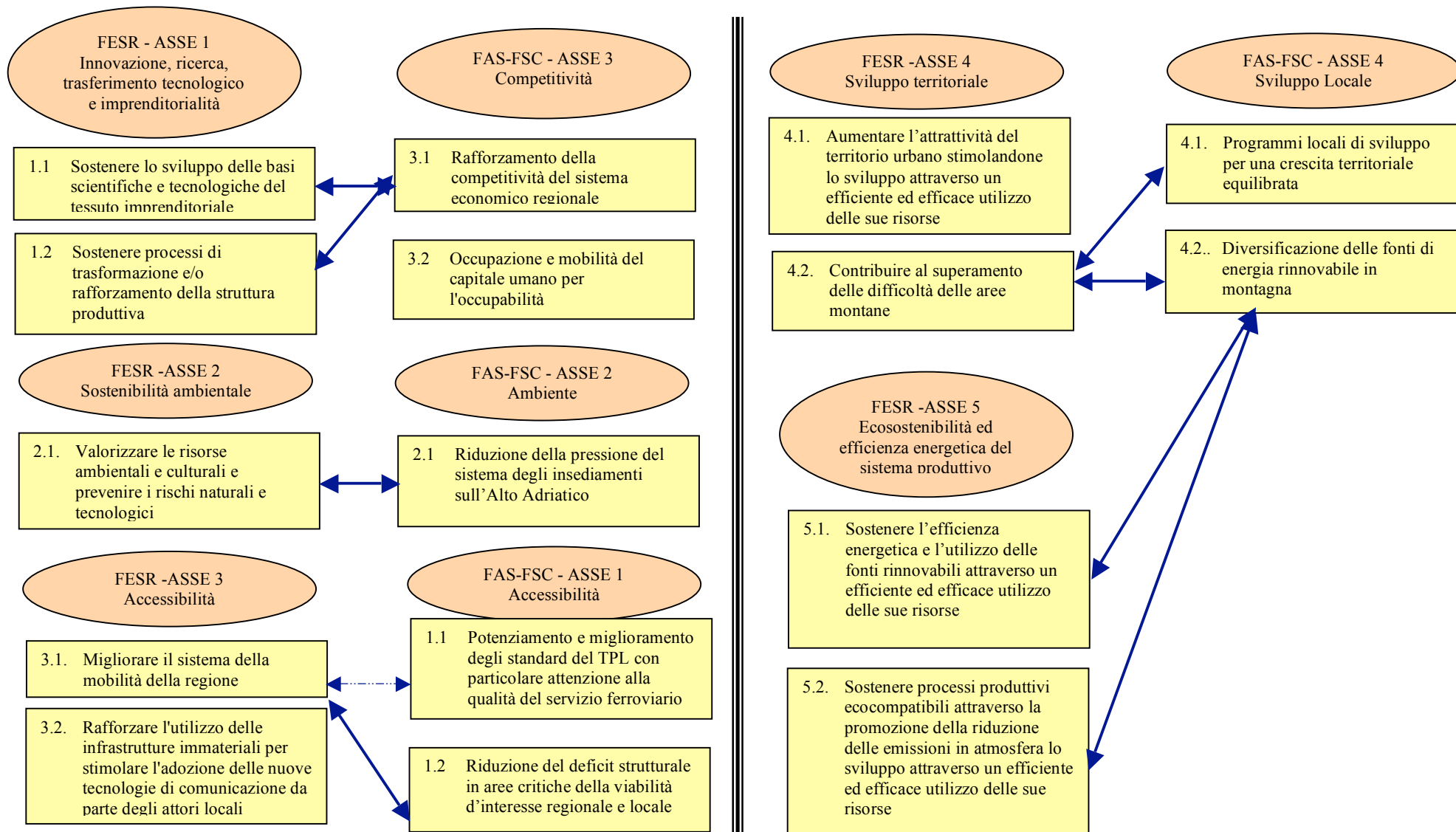
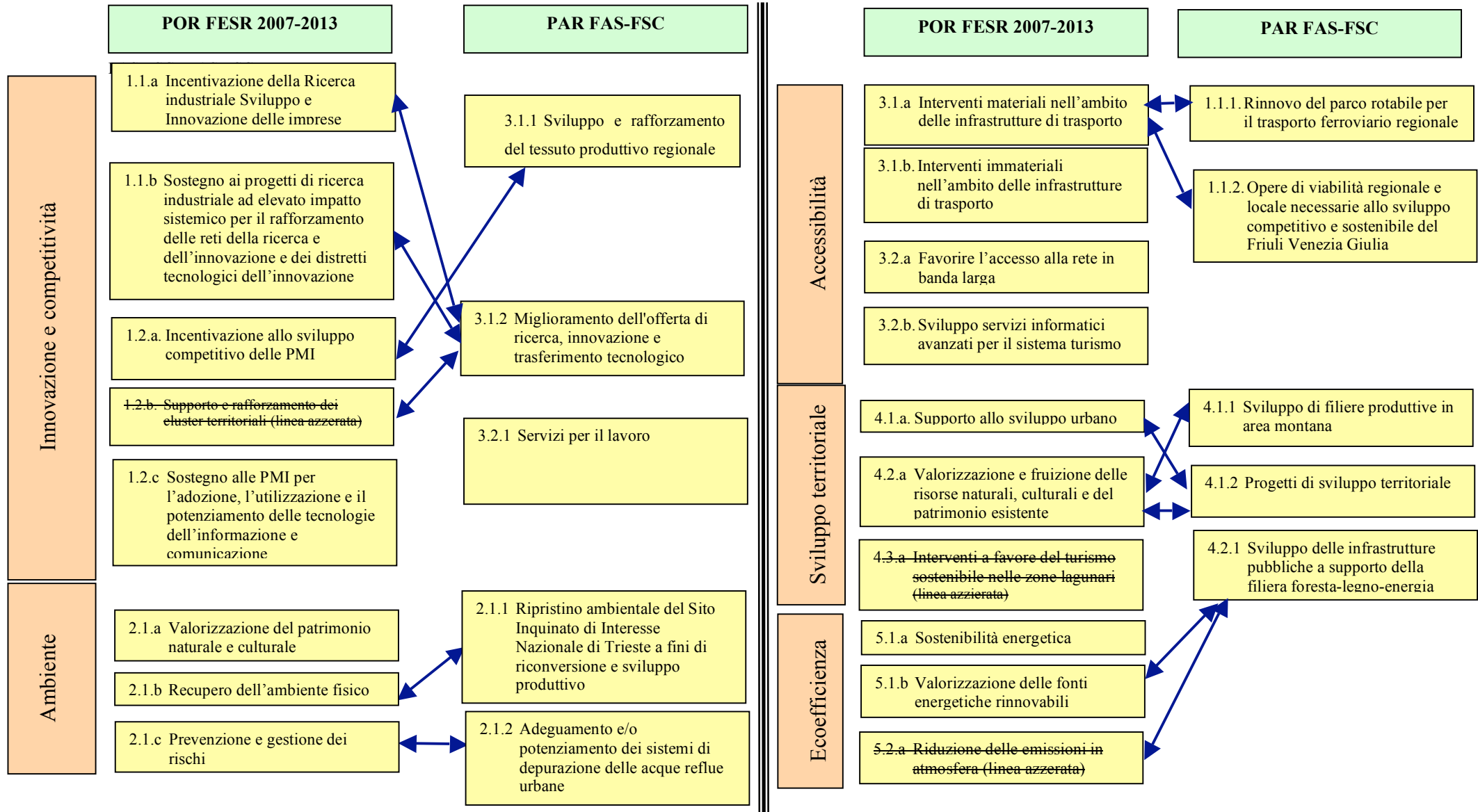


Grafico 5.7 Sinergia tra linee di attività del PAR FAS-FSC della Regione FVG



Per le aree non-rurali, l'integrazione tra PRO FESR e PAR FAS-FSC si realizza con le linee di attività 4.1.a del POR e 4.1.2 del PAR, in quanto entrambe le azioni utilizzano quali strumenti di intervento i Piani Integrati di Sviluppo Locale (PISL), al fine di promuovere quelle idee-forza su cui avviare/rafforzare i processi di sviluppo dei vari territori, in particolare urbani. A tali strumenti integrati il PAR accosta anche gli Accordi di programma, da definire in partenariato istituzionale con i Comuni, per individuare specifici interventi di promozione del territorio di riferimento.

Sebbene il settore di intervento "eco-efficienza" risulta previsto, in termini di programmazione, solo nel POR FESR, da una più attenta valutazione delle misure proposte dai due programmi in tema di diversificazione delle fonti ed efficienza energetica, si nota che la linea di attività 5.1.b del POR si integra con la linea di attività 4.2.1 del PAR, in quanto quest'ultima mira a rendere *"economicamente sostenibile l'utilizzazione e l'esbosco di biomasse forestali da destinare all'alimentazione degli impianti di produzione di energia [...]"*. Dunque si integra con la valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili supportata dalla linea di attività 5.1.b del POR FESR. Occorre tuttavia considerare con attenzione i possibili impatti che la linea di attività del PAR potrà avere sulle emissioni in atmosfera, al fine di non ostacolare il perseguimento dell'obiettivo di riduzione di tali emissioni.

5.4.3 Coerenza del POR FESR 2007-2013 con altri strumenti di programmazione regionale

Considerata la struttura gerarchizzata degli obiettivi del POR FESR 2007-2013, l'ambito di attività su cui risulta maggiormente strategica l'integrazione del programma con gli altri strumenti di programmazione regionali è senz'altro quello relativo alla promozione e al rafforzamento del sistema della R&STI, sia dal lato dell'offerta che della domanda.

Nello specifico, il POR attua le linee di attività dell'asse 1 in un ambito di programmazione in cui interviene la legge regionale n. 26/2005, che istituisce il *"Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'innovazione, dell'attività di ricerca e di trasferimento delle competenze e delle conoscenze anche tecnologiche"*.

A tale proposito è utile, ai fini dell'analisi di coerenza, ricostruire il quadro degli obiettivi contenuto nella legge:

- sviluppo dell'innovazione e della ricerca, anche attraverso il trasferimento tecnologico a favore del sistema imprenditoriale regionale;
- incentivazione della ricerca applicata o industriale con particolare riferimento alla ricerca pianificata e orientata a necessità concrete del sistema economico, del welfare e della pubblica Amministrazione e alla ricerca orientata a perseguire un corretto equilibrio con l'ambiente nella realizzazione, trasformazione, adeguamento di insediamenti e di cicli produttivi, nell'utilizzo dei materiali, nelle produzioni di energia, nel trattamento o nello smaltimento delle sostanze comunque residue dal ciclo produttivo, nonché dei rifiuti in genere, e a perseguire ottimali condizioni di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro;
- valorizzazione delle qualità e della migliore utilizzazione dell'attività di ricerca e sviluppo, favorendo la cooperazione e il coordinamento tra soggetti operanti al fine di promuovere l'integrazione tra università, enti e centri di ricerca e per l'innovazione, parchi scientifici e tecnologici e imprese, con particolare riguardo alle piccole e medie imprese;

- promozione del trasferimento di conoscenze a favore delle imprese e dei servizi di pubblica utilità, in particolare sostenendo la valorizzazione e la mobilità verso le imprese delle risorse umane;
- riorganizzazione e valorizzazione delle risorse lavorative che introducono nuove formule per agevolare le pari opportunità e per creare migliori condizioni per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Significativa sinergia si realizza tra POR e la struttura degli obiettivi della citata legge in particolare ai fini della promozione dell'attività di trasferimento tecnologico nell'ambito dei centri di ricerca costituiti e gestiti da enti pubblici, con riferimento ai parchi scientifici ed agli altri enti di ricerca regionali al fine di:

- a) promuovere la realizzazione di progetti di rilevante impatto sistemico per il settore produttivo, riguardanti l'innovazione, la ricerca, il trasferimento tecnologico e l'attività di sviluppo precompetitiva (sperimentale, nella nuova dizione della regolamentazione europea in materia), da presentarsi in collaborazione con imprese, gruppi di imprese, società di distretto, enti pubblici, associazioni di categoria e organismi di ricerca;
- b) promuovere la costituzione di laboratori di ricerca in cui partecipino imprese, consorzi o società consortili;
- c) promuovere la costituzione di incubatori di impresa per la realizzazione di programmi finalizzati alla promozione, al supporto e all'avvio di nuove imprese ad alto contenuto di conoscenza²².

Come visto, il complesso dispositivo incentivante posto in essere dalla Regione FVG in tema di R&S dimostra una forte convergenza tra obiettivi del POR FESR e il quadro normativo che stabilisce gli obiettivi e le finalità della programmazione regionale in materia. Sotto il profilo operativo, le linee di attività selezionate per il raggiungimento degli obiettivi del POR (vedi tab.5.4) convergono in modo diretto sulle finalità indicate dal principale vettore normativo in materia (ci si riferisce dunque alla citata L.R. n. 26/2005). Tale convergenza si realizza in particolare con la linea di attività 1.1.b) *“Sostegno ai progetti di ricerca industriale ad elevato impatto sistemico per il rafforzamento delle reti della ricerca e dell'innovazione e dei distretti tecnologici dell'innovazione”*, che si propone di *“supportare progetti di elevato impatto sistemico attraverso la concessione di contributi a soggetti che attuano iniziative a condizione che queste siano caratterizzate dalla presenza di una stretta e fattiva collaborazione tra imprese, singole o raggruppate (piccole e medie imprese, grandi imprese, queste ultime solo se in collaborazione con le piccole e medie imprese) e gli enti gestori di parchi scientifici o tecnologici, gli enti di ricerca e le università”*. Tale attività, oltre ad essere attuativa delle finalità della L.R. n. 26/2005, si dimostra fortemente coerente con l'articolo 10 *“Progetti di elevato impatto sistemico”* e con l'art. 23 della stessa legge. In quest'ultimo caso gli interventi di supporto si concentrano sui parchi scientifici e tecnologici al fine di promuovere la realizzazione di progetti di rilevante impatto sistemico per il settore produttivo.

Il D.P.Reg. 16-5-2007 n. 0133, attuativo dell'articolo 10, definisce l'impatto sistemico come *“un impatto sullo sviluppo interessante in modo globale uno o più settori nell'ambito del sistema-*

²² L.R. 10-11-2005 n. 26, art. 21.

Regione, ossia in grado di generare sviluppo e sostenibilità in modo esteso e persistente sulle strutture produttive, sociali o della Pubblica Amministrazione, generando un vantaggio competitivo in termini di conoscenza per l'intero territorio regionale". Si nota che le tipologie di interventi che rientrano in tale ambito definitorio sono proprio quelle promosse dall'attività 1.1.b), supportando essa progetti ad elevato *impatto sistemico*, attraverso la "messa in rete" delle conoscenze e delle tecnologie atte a determinare effetti di lungo periodo su settori specifici del sistema economico regionale, in termini di competitività e di avanzamento negli standard di applicazione della ricerca industriale, come dimostrato peraltro dai bandi attuativi della linea, che hanno concesso contributi per la promozione della R&STI nei settori della biomedicina molecolare, cantieristica navale/nautica da diporto e domotica. Dunque la linea di attività, coerentemente con gli obiettivi del contesto normativo regionale, persegue l'obiettivo di promuovere progetti ad *elevato impatto sistemico*, in un quadro di *cooperazione sistematica* tra imprese e centri di ricerca.

Da quanto evidenziato, si rileva la forte sinergia tra la linea di intervento 1.1.b) del POR FERS e gli articoli 10 (per i progetti ad elevato impatto sistemico) e 23 (per i progetti di collaborazione e cooperazione tra imprese - e loro raggruppamenti - e enti di ricerca, con particolare riferimento a quelli pubblici, sempre su progetti ad elevato impatto sistemico) della L.R m. 26/2005.

Va comunque sottolineato che la L.R 26/2005 costituisce un quadro esaustivo delle azioni di intervento da promuovere nell'ambito della R&S, all'interno del quale il POR FESR si occupa di rafforzare la dotazione finanziaria su alcune di queste azioni.

La tab 5.6 individua la convergenza tra le azioni del POR e gli obiettivi della richiamata legge regionale.

Per la linea di attività 1.2.a), la sinergia opera in relazione alla Legge Regionale n. 4 del 04.03.2005, considerato che tale linea è direttamente connessa agli obiettivi di sviluppo competitivo identificati dalla citata legge. La tabella 5.6 individua la convergenza tra la linea di attività e la L.R.4/2005

Tabella 5.6 Corrispondenza tra linee di intervento del POR FESR 2007-2013 e leggi di spesa settoriali della Regione FVG

POR FESR 2007-2013			L.R N. 26/2005	L.R N. 04/2005
ASSE	OB. OPERATIVO	LINEA DI ATTIVITÀ		
Asse 1	1.1. Sostenere lo sviluppo delle basi scientifiche e tecnologiche del tessuto imprenditoriale	1.1.a. Incentivazione della Ricerca industriale Sviluppo e Innovazione delle imprese	Artt. 6-11-12 Interventi a supporto dell'innovazione nei vari settori produttivi	
		1.1.b. Sostegno ai progetti di ricerca industriale ad elevato impatto sistemico per il rafforzamento delle reti della ricerca e dell'innovazione e dei distretti tecnologici dell'innovazione	Art. 10 Progetti di elevato impatto sistemico Art. 23 Progetti di ricerca scientifica, ricerca applicata o industriale di elevato impatto sistemico per il settore produttivo, del welfare e della pubblica Amministrazione.	
	1.2. Sostenere processi di trasformazione e/o rafforzamento della struttura produttiva	1.2.a. Incentivazione allo sviluppo competitivo delle PMI (<i>in particolare intervento A</i>)		Capo I Sviluppo competitivo delle piccole e medie imprese (PMI)
		1.2.b. Supporto e rafforzamento dei cluster territoriali (misura de finanziata)	Art. 21 Promozione dell'attività degli enti e dei centri di ricerca e trasferimento tecnologico. Art. 29 - Distretto dell'innovazione	
		1.2.c. Sostegno alle PMI per l'adozione, l'utilizzazione e il potenziamento delle tecnologie dell'informazione e comunicazione	Art. 9 bis Sviluppo e promozione del commercio elettronico	

5.4.4 Coerenza del Fondo di garanzia del POR FESR 2007-2013 con il contesto normativo regionale

Nell'ambito dell'analisi di coerenza del POR FESR rispetto alle priorità e le politiche regionali va anche richiamata la misura di aiuto inserita nel POR FESR dalla DGR n. 1494 del 07.07.2009. La nuova misura, contenuta nella linea di attività 1.2.a "*Incentivazione allo sviluppo competitivo delle PMI*" prevede la costituzione di un fondo di garanzia per promuovere gli investimenti delle PMI regionali in attività connesse con la promozione della R&S e con i processi di riposizionamento strategico nei mercati maggiormente dinamici.

Tale misura è stata adottata in conseguenza del *credit crunch* che ha messo in difficoltà il sistema imprenditoriale regionali, inducendo a comportamenti imprenditoriali difensivi che di fatto hanno depotenziato le capacità espansive. Dunque il fondo di garanzia si inserisce nel quadro delle misure di aiuti destinante al contrasto degli effetti della crisi, agendo da una parte a garanzia delle imprese che intendono investire in un contesto di scarsità finanziaria e di "rischio sofferenza", dall'altro ponendo un chiaro vincolo di destinazione agli investimenti garantiti, che potranno essere concessi in quanto destinati ad attività connesse alla R&S e a consulenze strategiche per il riposizionamento competitivo delle imprese richiedenti.

La scelta effettuata dalla Regione rientra nel quadro delle misure temporanee adottate dalla Commissione Europea con la Comunicazione 2009/C 83/01 e rimaste in vigore fino al 31.12.2011. Con l'adozione del quadro temporaneo, la Commissione aveva messo a disposizione degli Stati membri misure di aiuto supplementari, con l'obiettivo di agevolare l'accesso delle imprese ai finanziamenti e di incentivare gli investimenti in circostanze di restrizioni del credito. A tale fine la comunicazione citata, per promuovere l'accesso ai finanziamenti e ridurre la forte avversione al rischio delle banche, ammetteva la concessione di garanzie su prestiti per un periodo di tempo limitato.

Con la scelta di destinare le misure di garanzia ad investimenti di R&S, la Regione ha reso strutturale una tipologia di aiuto che ha tutte le potenzialità per incidere efficacemente sulle prospettive di sviluppo del sistema imprenditoriale regionale, nonostante il perdurare della crisi economico-finanziaria, andando oltre le misure temporanee. Gli investimenti, a garanzia dei quali opera il fondo del POR, riguardano:

- industrializzazione dei risultati dei progetti di ricerca, sviluppo e innovazione realizzati dalle PMI beneficiarie;
- la ricerca industriale e lo sviluppo sperimentale;
- l'acquisizione di servizi di consulenza strategica esterna;
- il trasferimento tecnologico;
- il sostegno allo start-up di imprese innovative e ad alto potenziale di crescita;
- l'innovazione di prodotto, di processo e quella organizzativa.

A livello nazionale il fondo si integra con le risorse previste dall'art. 11 del D.L. 29-11-2008 n. 185 "*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*", finalizzate a rifinanziare il fondo di garanzia per

il supporto alle attività imprenditoriali ed ai confidi. In sostanza, stante il perdurare della crisi finanziaria, le misure di aiuto sotto forma di garanzia costituiscono lo strumento più adeguato a supportare le attività imprenditoriali, agevolando le procedure di finanziamento da parte delle banche. Di recente, con D.M. 26-1-2012 “*Modalità per l'incremento della dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese*”²³ il Ministero dell'economia e delle finanze ha individuato le modalità di contribuzione al suddetto Fondo di garanzia da parte di banche, Regioni e di altri enti e organismi pubblici.

Va sottolineato che la misura proposta ed integrata nel POR FESR FVG non si sovrappone a quella nazionale, in quanto la prima ha posto un preciso vincolo di destinazione delle garanzie prestate per gli investimenti in R&S, costituendo un prodotto specializzato a supportare attività economiche relativamente avanzate. Quindi mentre il fondo nazionale opera a favore di piccole e medie imprese garantendo investimenti generici (svolgendo una funzione difensiva e di contenimento dello “sfilacciamento” del tessuto industriale), il fondo regionale supporta le imprese in un’ottica di uscita dalla crisi e di rafforzamento delle attività a maggiore contenuto tecnologico.

Anche il quadro normativo regionale è stato adeguato per introdurre i necessari elementi di flessibilità nelle normativa relativa alle *garanzie*, anche in conseguenza alla conclusione dei regimi di aiuto temporanei adottati dalla commissione già richiamati.

Già con l’articolo 14 della L.R. 4-6-2009 n. 11 “*Misure urgenti in materia di sviluppo economico regionale, sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, accelerazione di lavori pubblici*” la Regione aveva previsto misure di garanzia e controgaranzia per agevolare gli investimenti delle PMI regionali, attraverso una maggiore operatività dei Confidi. Tali misure venivano previste in attuazione del quadro temporaneo sugli aiuti europei anticrisi. Di recente, e successivamente alla conclusione degli interventi europei previsti dal quadro temporaneo, con la L.R n. 2 del 2012 “*Norme in materia di agevolazione dell'accesso al credito delle imprese*”, la Regione ha individuato specifiche misure per la realizzazione e il consolidamento di iniziative imprenditoriali nei settori industriale, artigiano, commerciale, turistico e dei servizi, attraverso forme di incentivazione finalizzate ad agevolare l'accesso al credito, modificando (ed abrogando dove necessario) le disposizioni precedenti (anche contenute nella L.R n. 11/2009) e adottando specifiche misure di semplificazione per facilitare l’utilizzo delle risorse messe a disposizione del sistema imprenditoriale. In particolare, ai fini della presente analisi, per promuovere l’accesso al credito bancario delle imprese regionali, con la L.R del 2012 viene istituita la “*Sezione per le garanzie*” nell’ambito del Fondo di rotazione per iniziative economiche (FRIE), che opera in relazione a mutui per la realizzazione di investimenti aziendali, nonché a operazioni di finanziamento a breve o di consolidamento finanziario a medio e lungo termine, a operazioni di riscadenzamento, sospensione temporanea, allungamento di piani di ammortamento per il rimborso di esposizioni finanziarie e ad altre operazioni finanziarie finalizzate al rafforzamento aziendale.

Inoltre, l’articolo 7 della citata legge prevede, con l’obiettivo di ridurre il rischio sottostante alle operazioni poste in essere a valere sulla “*Sezione per le garanzie*” del FRIE, l'accesso alle controgaranzie del Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e ad altre forme di controgaranzia (comprese le controgaranzie previste dall'articolo 14, L.R n. 11/2009, della quale sono stati

²³ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 aprile 2012, n. 96.

abrogati, come già accennato, i riferimenti alle misure regionali di attuazione del quadro temporaneo europeo per gli aiuti anticrisi, aggiornando opportunamente la normativa di settore).

In sostanza, per agevolare l'accesso al credito delle PMI in un contesto di "razionamento del credito", la Regione ha aggiornato il proprio quadro normativo puntando sul sistema delle garanzie e controgaranzie, veicolando attraverso il POR FESR uno specifico fondo di garanzia destinato alla promozione di investimenti caratterizzati da un maggiore contenuto di sconoscenza e tecnologia.

5.5. CONCLUSIONI

In linea con gli obiettivi e le priorità individuate con la strategia "Europa 2020", le proposte della Commissione Europea per il nuovo periodo di programmazione (2014-2020) sono finalizzate alla definizione di una lista di obiettivi tematici e alla concentrazione delle risorse del FESR per massimizzare gli effetti in alcuni settori di intervento, quali energie efficienti e rinnovabili; ricerca ed innovazione; competitività delle PMI; rafforzamento della coesione sociale.

Stante queste premesse, la strategia del POR FESR 2007-2013 della Regione Friuli Venezia Giulia appare nel complesso ancora attuale e coerente con queste priorità; anche se motivata da difficoltà attuative, appare non del tutto in linea la scelta di eliminare due linee di attività che concorrono all'obiettivo del sostegno dei processi di trasformazione e/o rafforzamento della struttura produttiva.

In particolare, l'annullamento della linea di intervento rivolta ai *cluster territoriali* risulta non del tutto coerente con quanto auspicato dall'iniziativa *faro* "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione", che attribuisce ai *cluster* e alle reti un ruolo strategico ed auspica l'interconnessione a livello europeo dei *cluster locali* per raggiungere una massa critica di risorse per la promozione della R&S, il rafforzamento competenze professionali, la fertilizzazione incrociata delle idee e delle iniziative imprenditoriali. Va tuttavia considerato che le "reti di ricerca" costituite tra imprese (e loro raggruppamenti) e centri di ricerca sono supportate dalla linea di intervento 1.1.b e, per quanto riguarda i poli di innovazione, dalla normativa regionale di settore (L.R 26/2005). Potrebbe essere utile sfruttare la fase finale dell'attuazione del POR per supportare ulteriormente i distretti tecnologici su cui gli interventi del POR si sono già focalizzati, in modo da rafforzare le vocazioni produttive regionali ad alto contenuto di conoscenza, con la finalità di farne il volano su cui puntare la strategia di promozione della R&S nel periodo di programmazione 2014-2020 e per apportare il contributo regionale all'iniziativa *faro* citata.

Dall'analisi di coerenza del POR rispetto all'evoluzione della struttura delle priorità a livello europeo, nazionale e regionale, risulta un significativo livello di integrazione tra fondi e sinergie tra linee di intervento. In sostanza la programmazione unitaria regionale ha aggiornato le proprie linee di attività rispetto ad una strategia europea e nazionale che, seppur mantenendo stabili le priorità identificate per la programmazione 2007-2013, ha dovuto tener conto degli effetti della crisi economico-finanziaria sul tessuto imprenditoriale e sulle capacità di spesa dei livelli istituzionali. In tale contesto l'aggiornamento effettuato dalla Regione ha riguardato sia le strategie di intervento contenute nelle disposizioni normative regionale di settore che quelle individuate dal POR FESR 2007-2013.

6. L'EFFICIENZA ED EFFICACIA DELL'INTEGRAZIONE DELLA DIMENSIONE DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NELLE ATTIVITÀ REALIZZATE E NEL POR NEL SUO COMPLESSO (DOMANDE VALUTATIVE N. 4 E 8)

6.1. INTRODUZIONE

Così come anticipato nella Nota Metodologica relativa allo sviluppo della Valutazione Intermedia²⁴ ed in modo coerente con il modello DPSIR [*Drivers-Pressure-State-Impact-Response*], di riferimento per la Valutazione Ambientale, l'integrazione del principio di sostenibilità, costituisce un aspetto di grande importanza e delicatezza, per il quale non è possibile scindere gli effetti ed impatti perseguiti dai meccanismi posti in essere per conseguirli. Le domande valutative volte a verificare tale integrazione sono le seguenti:

- domanda valutativa n° 4: *“In che misura le realizzazioni del Programma concorrono al miglioramento della qualità ambientale nei settori ambientali-chiave, indicati nella Valutazione Ambientale Strategica (riduzione dei consumi idrici e delle emissioni di reflui; riduzione dei consumi energetici per i vari usi e delle emissioni in atmosfera; risanamento di terreni contaminati; riduzione del rischio ambientale e tecnologico; chiusura del ciclo materiali e dei rifiuti)?”*;
- domanda valutativa n° 8: *Secondo quali modalità di cooperazione inter-istituzionale il PO assicura l'integrazione del principio dello “sviluppo sostenibile” nelle diverse fasi del processo di attuazione (dalla formulazione dei bandi alla definizione dei criteri di selezione ed alla concreta realizzazione dei progetti)?*

In termini concreti, i risultati di miglioramento della qualità ambientale possono verosimilmente darsi nel contesto di un'effettiva cooperazione istituzionale fra Autorità di Gestione ed Autorità Ambientale, mentre una migliore comprensione dei risultati di tale cooperazione può essere meglio raggiunta affrontando in maniera unitaria i risultati prodotti dal programma, contestualizzandoli nel quadro istituzionale in cui tali risultati sono stati (o meno) conseguiti. Questa, è la ragione fondamentale per cui le domande valutative n° 4 (strategie per il miglioramento della qualità ambientale del territorio interessato dall'intervento POR) – e n° 8 – (modalità concrete del perseguimento di tale strategia) – vengono trattate in modo unitario, pur se con le necessarie specificità.

La correlazione fra i due livelli è espressa da un lato dalla necessità di esplicitare gli obiettivi di sostenibilità perseguiti, dall'altro dall'introduzione di procedure e meccanismi “tecnici” adeguati ad assicurare l'implementazione reale del principio di sostenibilità. Coerentemente con lo “spirito” del *Logical Framework*, la correlazione fra i due livelli viene esaminata e valutata alla luce:

- della *coerenza* delle realizzazioni supportate dal Programma con gli obiettivi fissati;
- dell'*efficacia* delle stesse – una volta attuate – nel concorrere al raggiungimento degli obiettivi;
- della *rilevanza* dei risultati rispetto alla capacità di indurre i cambiamenti di stato prefigurati dagli obiettivi.

24 Cfr.: Ecoter srl: Nota Metodologica n° 2 “La valutazione Intermedia”, 2011.

Tre criteri che nell'insieme consentono di verificare la capacità delle operazioni e delle attività supportate dal POR ed *effettivamente implementate* e di contribuire – direttamente o indirettamente - al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità stabiliti, indicando se necessario, le misure correttive.

Pertanto, il processo valutativo presentato nelle pagine che seguono, include le componenti seguenti:

- a. *al livello strategico*: la “ricostruzione” della “strategia di sostenibilità” enunciata o comunque configurata dal POR;
- b. *al livello organizzativo e di processo*: la verifica delle modalità secondo cui la cooperazione fra Autorità di Gestione ed Autorità Ambientale si è esplicitata, durante l'intero “ciclo del programma” fin qui sviluppato;
- c. *al livello procedurale*: l'analisi puntuale delle attività poste in essere, dei “criteri di sostenibilità” adottati nel processo di selezione dei progetti e del loro stato di avanzamento;
- d. *al livello valutativo*: la formulazione di valutazioni preliminari sulle operazioni promosse e sulle modalità di attuarle in relazione agli obiettivi di sostenibilità perseguiti.

Le analisi su citate sono state effettuate attraverso lo studio dei documenti di programmazione e di micro-programmazione (i bandi ed i criteri di selezione dei progetti); manca, invece, in questa fase, una analisi puntuale della capacità dei progetti finanziati e realizzati di concorrere all'effettivo miglioramento della qualità ambientale. Un'analisi di questo tipo potrebbe basarsi, al momento, solo sulle informazioni ex ante tratte dalla documentazione presentata ai fini della selezione degli interventi stessi. Per questo motivo tale fase di indagine verrà effettuata in occasione dell'aggiornamento della valutazione intermedia quando potrà contare anche sulle informazioni ex post relative a progetti conclusi.

La stretta correlazione fra i livelli è chiaramente espressa da un lato dalla necessità di esplicitare fin dall'inizio gli obiettivi di sostenibilità perseguiti (ciò che ha per conseguenza l'esigenza di non “rimandare” il tema ad una correzione apportata *ex-post* ad obiettivi di competitività *tout court*), dall'altro dall'opportunità che si dà di introdurre adeguati meccanismi di integrazione, nel caso che l'orizzonte di sostenibilità perseguito sia esplicitato con chiarezza fin dall'inizio.

D'altra parte, seguendo la logica del modello DPSIR (che accompagna il *Logical Framework* per quanto attiene gli aspetti ambientali ed a cui è peraltro concettualmente molto simile), si tratta di un aspetto che ha direttamente a che vedere con il “cambiamento di stato” determinato da *drivers* di trasformazione territoriale e che quindi va specificato attentamente fin dalla fase di concettualizzazione del programma e – parallelamente – del suo processo valutativo.

Oltre a ciò, come ben rappresentato dal grande dibattito in essere sul tema della crescita della “*green economy*” e più in generale di una “*green society*”, nel mutato contesto regionale ed internazionale determinato dalla crisi, appare più che mai rilevante sottolineare come il tema della “sostenibilità ambientale” si configuri come un elemento strategico strutturale per un recupero ed un rilancio della competitività sia dei sistemi d'impresa di per sé che – ad una scala più ampia – dei sistemi territoriali regionali, cui il FESR si rivolge.

In termini pratici si è dunque trattato di sviluppare un *percorso analitico desk*, relativo allo “stato dell’arte” della strategia di sostenibilità del programma e della sua rappresentazione mediante il sistema degli indicatori adottato²⁵, accompagnato da un *processo di lavoro “diretto”*, basato su una forte interazione fra il valutatore e l’Autorità Ambientale (AA), attivata al fine di assicurare – consapevoli della scarsità di informazioni puntuali e delle difficoltà di tipo operativo – che il POR acquisisca, durante il processo di attuazione, la massima coerenza, efficacia e rilevanza possibile.

6.2. LA STRATEGIA DI SOSTENIBILITÀ DEL POR

La strategia di sostenibilità del POR muove dichiaratamente dalle priorità comunitarie per lo sviluppo sostenibile definite nei Consigli Europei di Lisbona (2000) e Göteborg (2001), che nell’insieme concorrono a comporre l’obiettivo globale di trasformare l’Unione nell’economia “*basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*”, che mira alla “*soddisfazione dei bisogni dell’attuale generazione senza compromettere quelli delle generazioni future*”.

Quattro i settori prioritari individuati:

- *cambiamenti climatici;*
- *trasporti;*
- *risorse naturali;*
- *sanità pubblica;*

di questi, i primi tre sono di diretto interesse del POR, mentre la sanità pubblica costituisce un ambito nel quale i miglioramenti determinati dall’azione del POR si possono esplicitare in maniera indiretta (ad es., città strutturalmente adattate agli effetti del cambiamento climatico, trasporti più “puliti”, risorse naturali gestite in modo oculato e “sano”).

Nella sezione esplicitamente dedicata, il POR²⁶ fa proprie le suddette indicazioni di carattere strategico:

“Gli interventi finalizzati allo sviluppo dei territori dovranno pertanto esser sviluppati secondo un approccio sostenibile, che impone, nell’utilizzo delle risorse disponibili, l’obbligo di non compromettere l’utilizzo delle stesse da parte delle generazioni future. Tale obbligo viene sottolineato dalla nuova strategia dell’Unione Europea in materia di sviluppo sostenibile, che innovando la Strategia di Göteborg, riconosce il ruolo dello sviluppo economico nella transizione verso una società più sostenibile, stabilendo precisi obiettivi e traguardi in termini di qualità della vita ed equità nei comportamenti delle generazioni attuali rispetto a quelle future”,

declinandole in modo coerente laddove si afferma che “il Programma è orientato a favorire lo sviluppo socioeconomico verso una maggiore sostenibilità ambientale delle attività umane del territorio (riqualificazione del territorio, prevenzione dei rischi, valorizzazione del patrimonio naturale, in particolare dell’elevata biodiversità esistente, e culturale) e verso modelli di produzione

²⁵ Si fa riferimento anche agli indicatori contenuti nel rapporto ambientale definito in ambito Valutazione Ambientale Strategico.

²⁶ Cfr.: pag. 151, cap. 3.4.1 “Sviluppo sostenibile”.

compatibili con le priorità ambientali (processi produttivi ecocompatibili, efficienza energetica, utilizzo delle fonti rinnovabili)”.

Rispetto alla fase attuativa delle diverse tipologie di intervento - in modo non pienamente coerente (sarebbe stato logico utilizzare l’espressione “*dovranno*”) - si afferma che “*potranno essere previste modalità e meccanismi che rafforzano la dimensione trasversale della sostenibilità ambientale*”.

Si afferma altresì che “*l’obiettivo di uno sviluppo sostenibile sarà rafforzato attraverso la complementarità e la sinergia tra le varie politiche comunitarie e i meccanismi di cofinanziamento*”.

A tale riguardo, la “lettura incrociata” del POR FESR e del Programma di Sviluppo Rurale consente di ricostruire le forme di complementarità sviluppate fra FESR e FEASR, nel rispetto del principio di demarcazione, laddove²⁷:

a. per quel che riguarda il FESR sono sostenute:

- attività di ricerca ed innovazione anche per i settori agro-industriale e della gestione forestale (Asse 1);
- azioni di prevenzione e gestione dei rischi (Asse2, attività 2.1c)
- azioni di valorizzazione del patrimonio naturale e culturale (Asse 2, attività 2.1a), riguardanti tanto lo sviluppo turistico quanto l’informazione ed educazione ambientale.

b. per quanto riguarda il FEASR, sono sostenute:

- la stesura dei Piani di Gestione dei Siti della Rete Natura 2000 (misura 323, azione 2)²⁸;
- il sostegno agli investimenti non produttivi (misura 227), finalizzati alla valorizzazione, conservazione e fruizione turistica delle aree forestali²⁹;
- gli interventi di gestione del territorio (misura 412), in cui vengono sostenuti interventi di “cura e valorizzazione del paesaggio rurale”.

Infine, più avanti nel capitolo, il POR precisa la sua prospettiva specifica circa la sostenibilità, laddove afferma di voler sostenere “*iniziative direttamente connesse allo sviluppo sostenibile del territorio, inteso come sviluppo socio-economico coniugato ad una gestione responsabile del territorio e delle sue risorse, senza comprometterne la disponibilità futura.*”

²⁷ Cfr. Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Friuli - Venezia Giulia, cap. 10 “Informazioni sulla complementarità con le misure finanziate dagli altri strumenti della politica agricola comune, dalla politica di coesione e dal fondo europeo per la pesca”.

²⁸ Il criterio di demarcazione adottato stabilisce che “il PSR finanzia la stesura di piani di gestione mentre l’obiettivo Competitività finanzia interventi di sistemazione idraulico forestale, non finanziabili attraverso il PSR, e volti ad ottenere un incremento del grado di sicurezza dal punto di vista idrogeologico delle aree interessate, soprattutto in relazione alla rete viaria statale e a quella secondaria presenti, consentendo il mantenimento ed il potenziamento delle attività produttive della zona”.

²⁹ Il criterio di demarcazione adottato stabilisce che il PSR finanzia, nell’ambito dell’asse 4 Leader, gli interventi di valorizzazione del patrimonio ambientale a fini turistici realizzati da imprese agricole e forestali e da privati e, attraverso l’asse 2, le iniziative di proprietari pubblici di boschi e foreste di importo inferiore a € 100.000,00. Il POR Obiettivo Competitività sostiene gli interventi degli Enti pubblici di importo uguale o superiore a € 100.000,00.

Se, dagli enunciati di carattere generale, passiamo ad analizzare i termini “operativi” secondo i quali il POR intende promuovere la sostenibilità, osserviamo che l’attenzione viene posta in via del tutto prioritaria sugli assi 2 “Sostenibilità ambientale” e 5 “Ecosostenibilità ed efficienza energetica del sistema produttivo”, che nell’insieme raccolgono il 24% delle risorse finanziarie.

In particolare:

- l’Asse 2 interviene per migliorare la valorizzazione delle risorse presenti, con attenzione speciale alla fruizione turistica delle aree naturalistiche, per le quali, oltre a garantirne l’accessibilità, si intende puntare direttamente sul visitatore-fruitor, per la promozione della cui “presenza responsabile” è previsto lo sviluppo di adeguate strutture informative.
- l’Asse 5 punta invece ad un ambito-chiave per la sostenibilità ambientale, ovvero il sistema produttivo, per il quale si prevedono misure specifiche rivolte all’efficienza energetica (attività 5.1.a) ed alla valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili (attività 5.1.b)).

Pur senza specificare la portata del contributo atteso, attraverso tali misure il POR afferma di voler contribuire agli obiettivi di:

- riduzione minima del 20% delle emissioni di gas ad effetto serra al 2020;
- risparmio energetico: riduzione dei consumi energetici minima del 20% al 2020 (rispetto allo scenario tendenziale);
- al raggiungimento di una quota minima di biocombustibili sul totale di combustibili pari al 10% al 2020³⁰.

Gli assi 1, 3 e 4 sono dichiaratamente interessati dal tema della sostenibilità ambientale come “dimensione orizzontale”, laddove:

- per quel che riguarda l’Asse 1, i previsti progetti di ricerca industriale e sviluppo pre-competitivo e sperimentale, potranno essere rivolti anche all’introduzione di innovative tecnologie ecocompatibili, “tenuto conto che gli interventi volti ad integrare la sostenibilità ambientale nel settore produttivo sono sostenuti più direttamente nell’Asse 5”;
- per quel che riguarda l’Asse 3, il previsto sviluppo dell’intermodalità è visto anche in una prospettiva di sostegno alla mobilità sostenibile;
- relativamente all’Asse 4, si formula la previsione che la promozione della sostenibilità costituirà un elemento portante degli interventi di sviluppo delle aree urbane e delle aree svantaggiate.

Di conseguenza, se per quanto riguarda gli Assi 2 e 5 il tema della sostenibilità ambientale come dimensione sostanziale può essere considerato “assiomatico” (pur nell’ovvia necessità di verificare puntualmente la natura e le modalità operative delle operazioni sostenute), relativamente agli Assi 1, 3 e 4, la verifica del contenuto specifico delle modalità attuative – bandi, criteri di selezione, progetti selezionati e realizzati – assume una rilevanza del tutto determinante per verificare sia se la dimensione trasversale della sostenibilità sia stata effettivamente considerata, sia quale sia stato/possa essere l’effettivo contributo al suo perseguimento da parte delle operazioni sostenute sotto il cappello delle diverse attività.

30 Cfr.: obiettivi indicati dal Consiglio Europeo del marzo 2007.

Infine, è opportuno menzionare come il POR consideri strategicamente rilevante, dal punto di vista del perseguimento di una prospettiva di sostenibilità, supportare forme di turismo sostenibile inteso come turismo alternativo, non di massa, responsabile e rispettoso dell'ambiente. A tale riguardo si afferma – in modo condivisibile - che lo sviluppo del turismo rappresenta un importante fattore di competitività per il sistema economico regionale.

A tale affermazione tuttavia fa seguito l'affermazione che il suddetto sviluppo turistico “*risulta assolutamente necessario a garantire un uso efficiente e sostenibile del territorio e delle sue risorse*”: si può considerare che, sebbene la stagionalizzazione dei flussi e le modalità “*slow*” possano indubbiamente rappresentare forme di fruizione meno impattanti rispetto al turismo di massa, la loro “*assoluta necessità*” dal punto di vista della gestione sostenibile delle risorse appare – da un punto di vista strettamente ambientale ed ecologico - un'affermazione quanto meno “*sovradimensionata*”.

6.3. LA CHIAVE DI LETTURA ADOTTATA PER LE ANALISI RELATIVE AI QUESITI N° 4 E N° 8

Come ben rappresentato dalla progressiva crescita della “*green economy*”, nel mutato contesto regionale ed internazionale determinato dalla crisi strutturale in atto, il fattore “*sostenibilità*” si va configurando come un *driver* molto forte di innovazione – ad esempio nei settori dell'efficienza energetica, dei materiali innovativi, della gestione logistica integrata – e fattore strutturale delle strategie di recupero e rilancio della competitività sia dei sistemi d'impresa di per sé che – ad una scala più ampia – dei sistemi territoriali regionali (con particolare riguardo ai sistemi insediativi), cui il FESR si rivolge.

In questo senso, il modello concettuale DPSIR, utilizzato anche per la VAS del POR FESR della Regione FVG, costituisce un riferimento generale per osservare le dinamiche – positive o negative – legate ai fattori di trasformazione degli “oggetti territoriali” con i quali la Politica di Sviluppo Regionale si misura: dai sistemi d'impresa alle reti infrastrutturali, dalle città ai grandi spazi semi-naturali.

L'approccio consente di esprimere valutazioni sulla capacità di un programma e delle attività che lo compongono di influenzare i fattori di trasformazione - l'innovazione tecnologica, i processi di riorganizzazione sociale, le dinamiche eco-sistemiche – indirizzandoli verso “obiettivi desiderabili” per il complesso delle società locali e/o regionali. In questo senso, crescita dei sistemi d'impresa e dell'occupazione, equità sociale, qualità degli ecosistemi e dei paesaggi, costituiscono dimensioni diverse di ciò che oggi si intende per “sostenibilità”. Un concetto che certamente non è (più) riducibile alla applicazione/sovrapposizione di azioni di mitigazione degli effetti ambientali negativi (esternalità) di azioni di sviluppo orientate alla crescita economica tout court.

Nella prospettiva del *Logical Framework* e dell'analisi SWOT, si tratta di (tentare di) agire innanzitutto sui fattori “sotto il controllo” del soggetto programmatore, inteso come la capacità di un pacchetto di azioni integrate ed orientate sui fattori di forza o debolezza di un sistema (il Programma), di influenzare direttamente e positivamente il sistema stesso. Un approccio che, se non può pretendere di agire sui fattori esterni (i “rischi ed opportunità”, non fosse altro per ragioni di portata finanziaria), può però “attrezzare” il sistema a fare più efficacemente fronte alle influenze di cambiamento, esercitate dall'esterno su di esso, selezionando opportunamente le azioni da sostenere in base alla loro capacità di contribuire al perseguimento degli obiettivi. Tutto ciò a

condizione che l'organizzazione dei soggetti che ricoprono la/le responsabilità attuativa/e sia effettivamente "integrata ed inter-relata", ovvero condivide effettivamente gli obiettivi di sostenibilità (ormai invariabilmente statuiti nei principi generali) e sia disponibile a trarne le conseguenze nella pratiche operative, inclusi dunque i processi e le procedure di attuazione.

Questa è – nei fatti – la logica che muove, nel quadro più ampio della Valutazione in Itinere, la valutazione della strategia di sostenibilità del programma e la sua messa in relazione con il complesso delle modalità prescelte per la sua attuazione. È in questo che risiede il senso della verifica puntuale dei criteri di selezione delle operazioni progettuali: fatti ovviamente salvi i criteri di base di qualità progettuale³¹, non si tratta di attribuirgli patenti assolute di "buono" o "non buono", quanto di capire – attraverso le modalità e le "regole" di generazione dei progetti che si è dato, se il programma è in grado di generare il miglioramento prestazionale atteso per il sistema territoriale nel suo complesso (di imprese e reti della conoscenza, reti infrastrutturali e reti ecosistemiche, sistemi urbani e corpo sociale). Miglioramento prestazionale che, per essere osservato e rappresentato, necessita altresì di un sistema di indicatori adeguato a rappresentarlo.

È con questa chiave di lettura che ci si appresta a formulare le risposte ai quesiti valutativi.

6.3.1. La domanda valutativa n° 4: "In che misura le realizzazioni del Programma concorrono al miglioramento della qualità ambientale nei settori ambientali-chiave, indicati nella Valutazione Ambientale Strategica (riduzione dei consumi idrici e delle emissioni di reflui; riduzione dei consumi energetici per i vari usi e delle emissioni in atmosfera; risanamento di terreni contaminati; riduzione del rischio ambientale e tecnologico; chiusura del ciclo materiali e dei rifiuti)?"

Premesso che il Rapporto Ambientale della VAS è stato elaborato in una fase di formulazione del POR non ancora pienamente "matura" (e certamente non ancora nella sua struttura definitiva, articolata in cinque Assi), da una prospettiva di sostenibilità il programma agisce, direttamente o indirettamente, sulle dimensioni seguenti:

in modo diretto:

- la riduzione dei consumi energetici e delle emissioni;
- il risanamento dei terreni contaminati;
- la riduzione del rischio ambientale;

in via indiretta o comunque nel quadro di azioni complesse non primariamente orientate alla qualità ambientale:

- l'innovazione nel sistema delle imprese industriali;
- lo sviluppo dell'intermodalità e della logistica integrata;
- la promozione di imprese e sistemi turistici eco-compatibili e *soft*;
- i programmi/progetti di sviluppo territoriale (per la città, le zone montane, le aree lagunari).

³¹ Ad es., struttura, chiarezza di obiettivi, fattibilità, grado di cantierabilità

Su queste dimensioni il programma esercita la sua azione in maniera articolata e differenziata, che tentiamo di seguito di rileggere in modo sintetico, tentando di “tematizzare” la valutazione rispetto ad aspetti che – pur se diversi – operano (o dovrebbero operare) in modo sinergico. Cercheremo, in sintesi, di cogliere il modo secondo cui le operazioni promosse possano contribuire al miglioramento delle condizioni di sostenibilità del territorio della Regione FVG.

In questa prospettiva, vengono utilizzate le informazioni ottenute mediante diversi profili di analisi:

- la verifiche documentali;
- l'intervista diretta con l'Autorità Ambientale;
- l'analisi della coerenza e dell'efficacia dei criteri di selezione definiti ex-ante;
- l'analisi degli indicatori di Programma e della loro capacità di “rappresentare il cambiamento”³².

6.3.1.1. Il sistema delle imprese e l'innovazione per la sostenibilità

I temi correlati allo sviluppo delle imprese industriali – nel POR – sono al centro dell'attenzione delle attività promosse da ben tre Assi:

- *l'Asse 1, sulla competitività delle imprese stesse;*
- *l'Asse 3, con riferimento al tema dell'accessibilità materiale ed immateriale e della logistica;*
- *l'Asse 5, con riferimento all'efficienza energetica ed alla riduzione delle emissioni.*

In termini generali, un'attenzione ai temi della sostenibilità è presente in tutte le linee di attività e può probabilmente essere ben rappresentata dal criterio proposto per la linea di Attività 1.2.a “Sviluppo competitivo delle PMI”, che recita “*progetti che presentino una visione progettuale integrata fra sviluppo, uso del territorio e tutela ambientale, tenendo in considerazione i seguenti elementi*”, successivamente declinandolo come

- *utilizzo di materiali ecocompatibili*
- *risparmio di risorse (energia, acqua e suolo)*
- *riduzione di rifiuti di produzione*
- *riciclo di rifiuti*
- *certificazioni ambientali di processo e di prodotto*
- *eliminazione o riduzione degli inquinanti, in particolare delle sostanze pericolose*
- *dematerializzazione.*

È opportuno sottolineare che qui non viene direttamente trattato il tema delle tipologie energetiche e delle emissioni inquinanti in atmosfera, in quanto oggetto dell'Asse 5.

Si tratta di un criterio di sostenibilità la cui formulazione è frutto dell'attenzione posta al tema dall'Autorità Ambientale, con un rilievo piuttosto marcato, in primo luogo per l'ampiezza delle opportunità che offre e che i soggetti responsabili dell'attuazione hanno opportunamente recepito nei bandi, anche se non sempre con la stessa chiarezza su tutte le linee di attività e senza attribuirgli (in alcuni casi) un “peso” tale da divenire criterio effettivamente selettivo.

³² Per approfondimenti specifici inerenti tali profili di analisi si rimanda agli Allegati al Capitolo 6.

Un esempio, in questo senso, può essere quello relativo alle PMI, posto che esse costituiscono oltre il 90% del sistema produttivo: si tratta infatti dell'oggetto che più di altri può dare luogo ad effetti sostanziali di miglioramento di una competitività che fa della sostenibilità di processi e prodotti la sua chiave di volta. Nel caso della linea di intervento 1.2.A.1, a tale riguardo, ad ognuna delle componenti del criterio è attribuito 1 solo punto, su un minimo di 40 ed un massimo di 100. Posto che è piuttosto improbabile che un'impresa possa sviluppare un progetto d'innovazione che riesca a cogliere tutte le componenti del criterio (e quindi totalizzare 7 punti), se ne desume che, al di là dell'intenzione positiva, il peso effettivo del criterio di sostenibilità è alquanto ridotto e pertanto non è, nella maggior parte delle proposte valutate, determinante ai fini della graduatoria dei punteggi conseguiti.

Lo schema si ripete senza grandi variazioni anche per quel che riguarda la linea di attività 1.1.a di promozione della ricerca industriale e dell'innovazione, diretta all'artigianato, all'industria ed al commercio e turismo. Tralasciando per un momento le prime due categorie di beneficiari, riguardo alla terza linea, rivolta ai settori del commercio e del turismo, si può rilevare come questi piuttosto difficilmente possano divenire soggetti trainanti di processi innovativi "di punta": tuttavia, si tratta di soggetti economici che posseggono grandi margini di miglioramento, sul fronte dei consumi idrici, dell'organizzazione dei processi di produzione dei servizi, sulla riduzione dei rifiuti da imballaggio e sul riciclaggio dei materiali.

Un'attenzione molto più significativa al tema si riscontra invece in un'attività molto rilevante, quale la 1.1.b – *“Sostegno ai progetti di ricerca industriale ad elevato impatto sistemico”*, pur se limitatamente al settore della Domotica (non a quello della Nautica). Tenuto conto del fatto che trattasi di progetti di ricerca industriale – quindi per definizione dai risultati “non garantiti” – la collocazione del criterio di sostenibilità come parametro di valutazione (pur se di peso ridotto rispetto al potenziale punteggio totale) ma soprattutto come criterio di priorità, costituisce un elemento interessante e positivo, in particolare rispetto al tipo di messaggio veicolato, ben rappresentato dalla formulazione stessa come *“previsione di un contenuto tecnico – scientifico del progetto conforme agli obiettivi in materia di energia-ambiente per l'anno 2020 (riduzione di emissioni di gas a effetto serra, aumento del risparmio energetico e del consumo di fonti rinnovabili)”*³³.

Un tema di fortissimo interesse – per tutto il sistema territoriale ma in modo particolare per il sistema delle imprese – è legato alla *riduzione dei consumi energetici e delle emissioni*, oggetto dell'Asse 5 ed in particolare della linea di attività 5.1. Criteri di selezione quali l'utilizzo di energie rinnovabili, il risparmio nei consumi rapportato ai costi di investimento, la sostituzione di idrocarburi, vengono opportunamente utilizzati a riferimento nel processo di selezione dei progetti. Un rilievo particolare assume il criterio di *“minimizzazione delle emissioni di CO₂”*, anche in relazione al contributo del POR alla riduzione dei gas serra. Tuttavia, la mancanza di un riferimento tecnico oggettivo per la quantificazione della riduzione delle emissioni rende non facile l'applicazione del criterio: *trattandosi di un procedimento di calcolo piuttosto complesso, sarebbe utile – in prospettiva – fare riferimento alle norme specifiche di riferimento (UNI EN ISO*

³³ In effetti, stupisce un po' che lo stesso tipo di approccio non sia stato applicato così esplicitamente anche al settore della nautica da diporto

14.040/2006 e 14044/2006³⁴; 14064-2/2006³⁵³⁶, per assicurare la maggior oggettività possibile nella selezione dei progetti.

Infine, un ulteriore tema di rilievo, affrontato dal POR e di interesse diretto sia per quel che riguarda la competitività del sistema delle imprese sia per quel che attiene più strettamente la sostenibilità riguarda lo *sviluppo dell'intermodalità e della logistica integrata*, oggetto degli interventi dell'Asse 3. Sussiste infatti una forte correlazione fra miglioramento dell'efficienza nella gestione dei flussi di materiali e qualità territoriale se si considera che lo spostamento di quote significative di merci dalla gomma alla rotaia o al trasporto marittimo comporta riduzione della congestione da traffico e delle emissioni in atmosfera legate al trasporto, oltre all'importantissima opportunità di ridurre il rischio di incidente. Trattandosi nella pratica dell'implementazione concreta dell'implementazione del SEC (Safe and Efficient Cargo), è opportuno sottolineare che – al di là della qualità dei contenuti tecnici – ciò che assume un'importanza fondamentale è l'effettiva integrazione dell'operato dei numerosi attori istituzionali e privati che intervengono nel settore della gestione dei trasporti e della logistica.

Il sistema degli indicatori di Programma

Gli indicatori di risultato ed impatto riferiti agli obiettivi specifici ed operativi e considerati dal Programma per “valutare il cambiamento” hanno carattere trasversale, nel senso che fra gli indicatori di tipo socio-economico considerati, ve ne sono certamente alcuni “leggibili” in chiave di sostenibilità.

Tuttavia, come è possibile apprezzare, è il solo Asse 5 ad includere, fra gli indicatori di impatto e risultato, indicatori a carattere esplicitamente “di sostenibilità ambientale”; pur se certamente rilevanti (e con l'eccezione in una qualche misura all'indicatore di risultato dell'Asse 3, relativo al traffico merci viaggiante sulle “autostrade del mare”), nessuno degli indicatori dell'Asse 1 e dell'Asse 3 contemplano tale dimensione. Questo aspetto costituisce una carenza di un certo rilievo, non essendo in questo modo possibile cogliere in alcun modo il cambiamento nelle condizioni di sostenibilità, riconducibile – direttamente o indirettamente – al POR.

Per quanto riguarda invece l'Asse 4 di “Sviluppo territoriale”, il solo indicatore adottato, in qualche modo riconducibile ad “indicatore di sostenibilità” è l'indicatore – di realizzazione - “numero di progetti di sviluppo urbano sostenibile realizzati”, legato all'obiettivo 4.1 “aumentare l'attrattività delle aree urbane”. Se di per sé tale scelta può essere considerata “debole”, è tuttavia necessario tenere presente che la modalità attuativa prescelta per l'attività 4.1 sullo sviluppo urbano è il bando di selezione per i PISUS (Progetti Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile), una modalità che lascia ai Comuni proponenti la scelta delle operazioni da realizzare concretamente. Un fatto che di per sé rende piuttosto aleatoria qualsiasi scelta compiuta a monte di indicatori di risultato e/o di

³⁴ Sito UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione) - <http://store.uni.com/magento-1.4.0.1/index.php/uni-en-iso-14040-2006.html> - sull'analisi del ciclo di vita (LCA) di prodotti e processi (principi e linee-guida);

³⁵ Sito UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione) - <http://store.uni.com/magento-1.4.0.1/index.php/norme/root-categorie-ics/13/13-020/13-020-40/uni-iso-14064-2-2006.html> - sulle specifiche a livello di progetto per la quantificazione, il monitoraggio e la rendicontazione della riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

³⁶ Si veda anche: www.reteclima.it/calcolo-delle-emissioni-di-gas-serra-carbon-footprint

impatto³⁷. D'altro canto, le tipologie progettuali previste per le altre attività – la 4.2 sulle aree montane e la 4.3 sulle aree lagunari – paiono molto più centrate sulla promozione e/o lo sviluppo di piccole attività economiche, specie nel settore della piccola ricettività turistica, dalle quali non è verosimilmente lecito attendersi grandi effetti ambientali, fatta salva l'opportunità di promuoverne comunque un profilo sostenibile adottando opportuni criteri di selezione in sede di bando.

Dal punto di vista della Valutazione in itinere, ed in particolar modo del suo aggiornamento (fine 2012), per "catturare" tale dimensione e leggere il tema "innovazione" in una chiave di sostenibilità, si renderebbe opportuno utilizzare anche indicatori diversi, quali ad esempio:

- fra gli indicatori di impatto:
 - Intensità energetica dell'industria (migliaia di TEP/milioni di € di valore aggiunto prodotto dall'industria (Fonte: DPS/Istat - Banca dati indicatori regionali di contesto);
 - Indice del traffico merci su strada (Ton. Di merci in ingresso/uscita su strada per abitante) (Fonte: DPS/Istat - Banca dati indicatori regionali di contesto);
 - Indice del traffico merci in navigazione di cabotaggio (T merci in ingresso/uscita su cabotaggio per 100 abitanti) (Fonte: DPS/Istat - Banca dati indicatori regionali di contesto);
- fra gli indicatori di risultato:
 - Indicatori relativi al bilancio energetico ed alla riduzione del deficit (ARPA FVG – RSA);
 - Riduzione emissioni inquinanti in atmosfera (Fonte: regione FVG).

6.3.1.2. La riduzione del rischio ambientale

Il tema del rischio ambientale è affrontato dal Programma mediante una serie di operazioni sostenute da specifiche linee di attività dell'Asse 2. In particolare:

- l'attività 2.1.b – *Recupero dell'ambiente fisico*;
- l'attività 2.1.c – *Prevenzione e gestione dei rischi, nelle due linee dedicate alla Protezione Civile ed al Servizio Gestione Territorio Rurale ed Irrigazione.*

In sintesi, le operazioni riguardano:

- a. le bonifiche di siti contaminati;
- b. i sistemi di monitoraggio dei rischi, con particolare riguardo al rischio idrogeologico;
- c. le azioni di riordino e risanamento idrogeologico vere e proprie.

Si tratta di tre aspetti di grande rilievo per la sicurezza territoriale, con indubbie ricadute di rilievo economico-sociale, i cui termini di riferimento per le azioni di risanamento sono in gran parte stabiliti dalla pianificazione pubblica.

³⁷ Ciò non significa che – di per sé – non possano assumersi indicatori di sostenibilità ambientale a riferimento per la valutazione di merito della "prestazione ambientale" attesa dall'attuazione delle singole proposte di PISUS. Ma si tratta necessariamente di scegliere indicatori strettamente vincolati con la natura delle operazioni proposte (ad es.: il miglioramento dei parametri di qualità dell'aria, legato a progetti di promozione e sviluppo del trasporto pubblico).

Per quel che riguarda le *bonifiche dei siti contaminati*, la selezione delle operazioni è vincolata alla pianificazione pubblica di livello nazionale e regionale, che stabilisce opportune priorità nelle azioni di risanamento, sia in base alla rilevanza della contaminazione che in funzione del grado di cantierabilità dell'intervento stesso, che va realizzato sempre a seguito della cosiddetta "caratterizzazione del sito", volta a stabilire il tipo ed il volume della contaminazione e le tecniche più adeguate per realizzare l'intervento di risanamento. L'inclusione fra i criteri di selezione del concetto di "*ricadute economiche e sociali*" (occupazione, possibili riutilizzi del sito) da certamente conto dell'adozione di un concetto di "sostenibilità" certamente non riducibile alla mera dimensione ecologico-ambientale dell'azione di risanamento del sito, bensì esteso alle opportunità che possono aprirsi a seguito dell'intervento di risanamento.

Per quel che attiene invece gli *interventi di regimazione idraulica dei corsi d'acqua e di risanamento dei versanti*, la priorità è – ovviamente – data alle opere di riduzione del rischio negli ambiti individuati dai Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI), come a maggior grado di rischio (P3/P4). La selezione degli interventi è effettuata – coerentemente – in funzione della popolazione sottoposta a rischio e delle superfici interessate. È interessante osservare come, nella selezione degli interventi, venga adottato anche un criterio di tipo eminentemente eco-sistemico nella valutazione della funzionalità dei corsi d'acqua, espresso dall'Indice di Funzionalità Fluviale (IFF), un'evoluzione dell'Indice Biotico Esteso (IBE), il cui utilizzo è stato reso obbligatorio dal d.lgs. 152/99. Singolarmente, pur in presenza di interventi analoghi, il criterio del IFF è adottato solo per gli interventi attuati dal Servizio Gestione del Territorio Rurale ed Irrigazione: seppure sussista un'utilità diretta del suo uso da parte di soggetti preposti alla realizzazione di opere irrigue (che esulano dal campo di azione del POR), in relazione alla verifica della qualità biotica, pare rilevante sottolinearne l'utilità anche sotto il profilo della scelta delle soluzioni tecnico-ingegneristiche per le azioni di risanamento.

Per quanto riguarda invece gli *interventi relativi ai sistemi di monitoraggio*, funzionali sia al *early warning* che alla modellizzazione degli eventi, sebbene sia comprensibile una loro differenziazione in funzione di profili di utilità diversi, riesce difficile comprendere la moltiplicazione dei soggetti attuatori, senza che vengano esplicitati opportuni criteri di coordinamento ed integrazione dei sistemi. Questi nell'insieme potrebbero concorrere alla riduzione dei costi e – più importante ancora – dei tempi e delle modalità di risposta nei confronti degli "*eventi che possono influenzare o danneggiare la popolazione l'ambiente e le infrastrutture*".

Il sistema degli indicatori di Programma

La scelta degli indicatori di risultato e di impatto riferiti agli obiettivi specifici ed operativi considerati dal Programma per "valutare il cambiamento", appare fortemente concentrata su pochi indicatori, fra i quali:

- *fra gli indicatori di impatto:*
 - i sedimenti inquinati asportati (che appare decisamente come indicatore di risultato);
 - la popolazione esposta a rischio idrogeologico;
- *fra gli indicatori di risultato:*
 - il n° di procedure concluse relative ai siti contaminati;
 - la popolazione interessata da interventi di monitoraggio.

Con riferimento in modo particolare alla valutazione dell'impatto degli interventi, parrebbe opportuna l'adozione – fra gli indicatori d'impatto - di indicatori esplicitamente riferibili alla variazione delle aree a rischio. In tal senso, fra le fonti disponibili (cfr. Regione FVG – ISTAT Catalogo dei dati ambientali - territoriali), si segnalano:

- Estensione delle aree a rischio idrogeologico per:
 - grado di pericolosità (P3/P4, peraltro adottati come criteri di selezione nei bandi);
 - elementi (edifici, viabilità, ecc.) esposti a rischio.

6.3.1.3. Sistemi turistici eco-compatibili per le zone montane e le aree lagunari

Il tema è sviluppato nel POR mediante operazioni riconducibili alle seguenti linee di attività:

- 2.1.a – valorizzazione del patrimonio naturale e culturale;
- 4.2.a - valorizzazione e fruizione delle risorse naturali, culturali e del patrimonio esistente.
- 4.3.a - interventi a favore del turismo sostenibile nelle zone lagunari (linea di attività successivamente soppressa³⁸)

La prima di esse ha una impostazione di tipo “settoriale”, mentre la seconda e la terza sono di tipo esplicitamente territoriale, orientate rispettivamente alle zone montane ed alle aree lagunari. Gli obiettivi operativi che strutturano il tema si riferiscono:

- alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali del territorio;
- al superamento delle difficoltà delle zone montane;
- alla rivitalizzazione economica delle aree lagunari,

affidenti all'Asse 2 nel primo caso ed all'Asse 4 nel secondo e terzo caso.

Nel complesso, si tratta di un insieme di linee di attività che fa delle risorse storico-culturali e naturali del territorio un'opportunità di sviluppo economico e sociale, includendo interventi materiali (infrastrutture) ed immateriali (educazione e comunicazione) a supporto della valorizzazione delle risorse ambientali e della promozione dell'ecoturismo e del turismo culturale. Per quanto si riferisce in particolare all'Asse 4, gli interventi proposti devono essere coerentemente inclusi in un Progetto Integrato Territoriale, per cui è previsto un doppio livello di valutazione, “di programma” e di singolo progetto.

Una delle modalità di valorizzazione caratterizzata da maggior attenzione è quella dell'*albergo diffuso*, forma di ospitalità *soft* che può avere un particolare rilievo economico ed in minor misura occupazionale, in particolare nelle aree più periferiche del territorio. Un forte rilievo hanno tuttavia anche le operazioni riferite al recupero di infrastrutture ed edifici di valore storico-culturale, la valorizzazione del termalismo, le infrastrutture per l'escursionismo e la comunicazione ambientale.

Strettamente sotto il profilo della sostenibilità ambientale delle realizzazioni, viene prestata forte attenzione alla “compatibilità” ambientale e territoriale delle realizzazioni, laddove si includono fra i criteri di selezione riferimenti ad esempio al risparmio energetico ed idrico e/o alla compatibilità

³⁸ Si veda a tale proposito il paragrafo 7.5 ed in particolare la sezione relativa alle criticità relative alla fase di programmazione.

dei materiali. Oltre a ciò, per quanto attiene il recupero degli edifici, i bandi fanno – molto positivamente – riferimento all’applicazione del Protocollo Regionale VEA, centrato su requisiti di efficienza, contenimento dei consumi, ricorso alle fonti energetiche rinnovabili.

La “questione problematica” più rilevante riguarda in particolare gli interventi ricadenti in tutto od in parte in aree SIC/ZPS, molto diffusi e di grande qualità nel territorio regionale, che costituiscono indubbe opportunità di valorizzazione eco-turistica. Nel caso dell’area lagunare di Marano – Grado, si tratta interamente di un’area SIC/ZPS.

È opportuno ricordare che per dette aree, la realizzazione degli interventi è condizionata dalla disponibilità dei documenti di caratterizzazione del sito e di Piano di Gestione, ai sensi dei quali possa essere realizzata la Valutazione di Incidenza (ex art. 6 dir. 42/93/CEE), qualora le caratteristiche e la portata degli interventi proposti in relazione alla tipologia di sito ne richiedano l’esecuzione. Tale aspetto, di indubbio rilievo, pone un problema particolare laddove - coerentemente - si sancisce (come nel caso di Marano – Grado) che il PIT deve essere corredato di opportuna analisi ambientale, oltre che economica.

In termini pratici, la realizzazione delle operazioni è subordinata alla Valutazione di Incidenza ed alle indicazioni di esclusione o di mitigazione degli impatti potenziali che può formulare rispetto agli interventi promossi dai proponenti, pubblici e/o privati. Principio valido in tutti i contesti, il tema è particolarmente rilevante nel caso dell’area di Marano – Grado, per il cui SIC/ZPS il Piano di Gestione – alla data di stesura del presente rapporto - risulta non ancora approvato. *Questo fatto, a metà periodo di attuazione del POR, può porre effettivi problemi di realizzabilità degli interventi entro il termine di scadenza per l’ammissibilità delle spese³⁹ e questo rischierebbe di vanificare gli sforzi fatti da molti attori locali di “ri-progettazione” del futuro del proprio territorio.*

Ciò pone, in termini pratici, due ordini di questioni:

- la prima, indubbiamente, riguarda l’esigenza di *giungere nel più breve tempo possibile all’approvazione del Piano di Gestione*, in quanto influenza in modo significativo i “termini di riferimento” per l’effettiva programmazione e progettazione degli interventi;
- la seconda riguarda invece l’esigenza di *elevare al massimo la qualità della progettazione in funzione da un lato delle condizioni di una vulnerabilità dell’area che è anche economico-sociale*, in relazione all’esigenza di attivare processi di riconversione economica piuttosto radicali (nel caso delle zone montane, l’accrescimento del valore aggiunto delle attività turistico ricreative in essere; nel caso delle aree lagunari la “fuoriuscita” da un modello di sviluppo essenzialmente basato sulla pesca, oggi in crisi).

In altri termini, per evitare il rischio di “conflitto” in sede di progettazione degli interventi, parrebbe opportuna l’adozione di un *approccio fortemente proattivo*, che punti a creare un modello di fruizione del territorio costruito su iniziative progettuali di alta qualità ambientale e sociale ed altrettanto alto valore aggiunto, capaci di attrarre un target turistico selettivo e rigoroso nelle modalità di fruizione. In relazione a ciò, fra i criteri di selezione stabiliti in sede CdS, è opportuno segnalare formulazioni poco convincenti quali *“previsione all’interno del PIT di almeno un intervento volto alla tutela ambientale (efficienza energetica, trasporti puliti, utilizzo di fonti energetiche rinnovabili). Si tratta di una formulazione, a nostro avviso, in cui il principio di*

³⁹ 31 Dicembre 2015.

sostenibilità appare piuttosto residuale: nel caso di un'area SIC/ZPS di tale estensione e valore, tutti gli interventi dovrebbero assicurare – direttamente o indirettamente – tutela ambientale, non fosse altro per assicurare la compatibilità con i requisiti di gestione sostenibile del sito stesso, stabiliti dal Piano di Gestione (necessariamente più rigorosi che altrove).

Ferme restando le esigenze imprescindibili di comunità che attraversano una difficile fase di transizione, sempre a nostro avviso, si dovrebbe dare un seguito coerente alle affermazioni di principio, puntando sulla costruzione di un PIT che fanno della valorizzazione turistica sostenibile del SIC il proprio punto di forza (e non la propria “camicia di forza”), nei quali tutti gli interventi – singoli e nell’insieme – concorrono ad un unico obiettivo di interesse generale.

Formulazioni di questo genere sembrano invece riproporre un rapporto conflittuale fra esigenze dello sviluppo e tutela delle risorse, che può essere superato, non fosse altro per la maturazione della consapevolezza ecologica del corpo sociale e per la domanda conseguente di natura che oggi esprime. Forse, da questo punto di vista, potrebbe meglio considerarsi il fatto che l’equilibrio ecologico delle aree lagunari – per definizione spazi di trasformazione permanente – è stato durante i secoli (ed è anche oggi) un ambito principe di sperimentazione di una relazione equilibrata fra le esigenze economiche delle comunità e quelle della tutela delle risorse sulle quali la comunità stessa si reggeva.

Il sistema degli indicatori di Programma

Il sistema degli indicatori di programma utili a “valutare il cambiamento” include:

- *fra gli indicatori di impatto:*

- Visitatori nelle strutture e nelle aree oggetto della valorizzazione naturale e culturale (Fonte Elaborazioni Regione FVG 2006)
- Visitatori portali web (Fonte Elaborazioni Regione FVG 2006), che però è ragionevole considerare più alla stregua di indicatori di risultato.

- *fra gli indicatori di risultato:*

- superficie interessata da progetti di valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, a sua volta assimilabile ad un indicatore di realizzazione, più che non di risultato.

Appare utile – ai fini della valutazione in itinere – integrare altre variabili, quali ad esempio:

- Capacità di attrazione dei consumi turistici (espressa come giornate di presenza nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante) (Fonte: DPS/Istat - Banca dati indicatori regionali di contesto)
- Turismo nei mesi non estivi (gg. di presenza nel complesso degli esercizi ricettivi nei mesi non estivi per abitante (Fonte: DPS/Istat - Banca dati indicatori regionali di contesto)
- Occupazione creata nei mestieri tradizionali e nelle produzioni tipiche (Statistiche regionali)

6.3.1.4. Le iniziative per lo sviluppo urbano

Diversamente dagli altri temi precedentemente trattati, lo sviluppo urbano – tema trasversale di per sé – è oggetto di una sola linea di attività – la 4.2.1 – che sostiene la realizzazione dei Progetti

Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile (PISUS). Questi sono richiamati da alcune altre linee di attività – specie con riferimento al commercio e turismo – laddove si indica l’opportunità di sviluppare azioni in un quadro di coerenza – appunto – con il PISUS.

Per certi aspetti, i PISUS costituiscono un paradigma di ciò che si intende per attività di sviluppo sostenibile, in ragione della loro caratteristica di contemperare in modo integrato tutte le dimensioni – economica, sociale, ambientale, istituzionale – nel quadro di una strategia e di un progetto partecipati di qualità urbana, che ha per beneficiario ultimo la collettività ed il cittadino. Qui ancor più che in altri casi, “sostenibilità” significa qualità urbana – architettonica, ecologica, di accessibilità ai servizi - di attrattività per gli investimenti, di crescita economica ed occupazionale.

Attenendosi per un attimo ad un concetto riduzionista di sostenibilità, le azioni rilevanti sono lo stesso molto significative, comprendendo la promozione dei trasporti puliti, la promozione dell’efficienza energetica e della produzione di energia da fonti rinnovabili, lo sviluppo di interventi di riqualificazione e ristrutturazione con materiali eco-compatibili. Si tratta ovviamente di macro-tipologie, in quanto la natura vera delle operazioni che verranno realizzate potrà essere conosciuta e valutata solamente a PISUS effettivamente predisposti.

In realtà, i PISUS costituiscono una risposta – certamente di per sé molto positiva – agli indirizzi europei che vedono nelle città i “motori dello sviluppo territoriale” ed in questo senso la Regione FVG ha “raccolto la sfida”, attribuendo ai PISUS grande rilevanza territoriale, posto il coinvolgimento, oltre ai capoluoghi di provincia, di 22 “Centri Urbani a valenza territoriale” ovvero centri ordinatori delle direttrici di sviluppo, fra i quali centri di grandissimo rilievo quali Monfalcone, Gemona, Tolmezzo.

Non si tratta quindi di operazioni riducibili a semplici “progetti per la città”, bensì iniziative che dovranno produrre effetti significativi anche sui sistemi territoriali che ai centri ordinatori fanno riferimento. L’importanza di una tale “prospettiva territoriale” deve essere pienamente colta, specie nella fase attuale di crisi economica e sociale, nella quale le città di tutta Europa si stanno “sperimentando” nel disegno di strategie ed iniziative progettuali che consentano loro una “fuoriuscita in avanti” dalla fase di stagnazione e recessione.

Sotto questo profilo, anche se ancora in assenza di proposte di PISUS valutabili, la Valutazione Intermedia suggerisce di tenere conto delle numerose esperienze e buone pratiche prodotte nell’ambito del programma URBACT II della Cooperazione Territoriale Europea, in particolare in ragione del fatto che tutta la seconda fase della sua attuazione ha generato proposte progettuali riassumibili nel concetto “strategie di fuoriuscita dalla crisi”, promosse da realtà urbane non solo medio-grandi, ma anche da reti di città molto piccole.

A tale riguardo, è utile ricordare le modalità attuative specifiche dei progetti URBACT II, che si fondano sulla relazione “strutturale” delle città partecipanti con le rispettive “partnership cittadine” (i cosiddetti Urbact Local Support Groups - ULSG) e con le Autorità di Gestione FESR delle regioni cui le città appartengono. Accomunate da un “tema di lavoro” – ad es. la rigenerazione urbana – le città sviluppano forti “attività di rete” con gli ULSG per disegnare Piani d’Azione concreti, composti da iniziative rispetto ai quali un forte coinvolgimento dell’AdG può assicurare le risorse necessarie per l’attuazione. Ritenendo che molte di tali esperienze possano portare un

contributo significativo tanto alla fase progettuale quanto a quella attuativa dei PISUS, si segnalano in nota alcuni riferimenti fra quelli a nostro avviso più interessanti⁴⁰.

Ciò che infine appare utile sottolineare è la situazione di ritardo nell'attuazione della linea di attività, che – lo ribadiamo – comporta rischi non irrilevanti, se consideriamo la complessità delle procedure attuative e la *deadline* di ammissibilità delle spese al 31.12.2015, ormai non più così lontana, se si tiene conto de:

- il tempo necessario allo sviluppo della progettazione, a seguito dell'emanazione dei bandi, che difficilmente potrà essere inferiore ad alcuni mesi⁴¹;
- la necessità di effettuare – da parte dell'Amministrazione Procedente (il Comune) – *come minimo* la procedura di Verifica di Assoggettività del PISUS alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica⁴².
- Nel - non improbabile - caso di dover procedere alla procedura di VAS integrale, è necessario provvedere fra le altre cose alla *redazione di un Rapporto Ambientale* che – vogliamo sottolinearlo fortemente – *non può consistere in una semplice Relazione sullo Stato dell'Ambiente, ma deve assumere la veste di una valutazione dell'impatto strategico delle operazioni progettuali effettivamente proposte*;
- tale procedura richiede opportune fasi di consultazione pubblica (60 gg., nel caso di VAS “completa”), che necessariamente ne allungano i tempi: tenuto conto della data di scadenza del bando, è ipotizzabile che sia piuttosto difficile – per i PISUS che verranno selezionati – passare alla fase effettivamente operativa prima della seconda metà del 2012.

Il sistema degli indicatori di Programma

E' senz'altro opportuno premettere che, data la natura “decentrata” del processo di programmazione e progettazione dei PISUS e quindi in assenza di proposte specifiche, esprimere valutazioni di merito sul sistema di indicatori adottato dal POR, appare un po' aleatorio.

Tuttavia, allo stato attuale del Programma, tale sistema appare piuttosto carente, limitato com'è a:

- *fra gli indicatori di impatto*:
 - il POR non riporta indicatori di impatto;
- *fra gli indicatori di risultato*:
 - il volume di investimenti attivati nelle aree urbane interessate dagli interventi.

⁴⁰ a. Rispetto al tema della risposta delle città alla crisi, il report “Urbact Cities facing the crisis: impact and responses” (novembre 2010, riporta le esperienze di 10 città europee (fra le quali Torino) nell'elaborare politiche urbanistiche, sociali, economiche ed ambientali di risposta alla crisi. b. Rispetto al tema specifico della rigenerazione urbana, il progetto SURE riporta le esperienze del network di città riguardanti la promozione di nuove forme di partenariato fra città e cittadini, basate sulla co-produzione e co-gestione di servizi per la cittadinanza, in un quadro di governance urbana rafforzata, c. il progetto Jessica – 4 cities riguarda invece l'utilizzo dello strumento finanziario Jessica, istituito dalla Commissione Europea, contestualmente all'attuale periodo di programmazione, a supporto degli investimenti nelle iniziative di trasformazione urbana. I riferimenti ai suddetti documenti e più in generale all'intero programma URBACT II, possono essere reperito all'indirizzo www.urbact.eu.

⁴¹ Il bando regionale promulgato il 15 giugno 2011 e più volte prorogato, ha stabilito la scadenza per la presentazione delle proposte nel 1 dicembre p.v.

⁴² Ex Dir. 42/2001 CE, ripresa nel d.lgs 152/2006 e s.m.i. (artt. 7 e 12)

Riservandoci di entrare più dettagliatamente nel merito del quadro della prevista Valutazione Tematica n° 4, relativa all'impatto delle iniziative di sviluppo urbano, appare tuttavia utile in questa sede segnalare l'opportunità di adottare un più ampio ventaglio di indicatori di sostenibilità ambientale, dei quali si indicano in questa sede le possibili tipologie e possibili fonti:

- *fra gli indicatori di impatto:*
 - Utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto (Occupati, studenti e scolari, utenti di mezzi pubblici sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio e hanno usato mezzi di trasporto (%)) (Fonte: DPS/Istat - Banca dati indicatori regionali di contesto);
 - Indicatori della qualità dell'aria (NO2, PM10, ecc.) (Fonte: Legambiente, Rapporto Annuale Ecosistema Urbano)
 - Verde urbano (m2 nei comuni capoluogo di provincia per abitante (Fonte: DPS/Istat - Banca dati indicatori regionali di contesto);
 - Trasporto pubblico locale nelle città (Linee urbane di trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia per 100 Km² di superficie comunale (Fonte: DPS/Istat - Banca dati indicatori regionali di contesto).
- *fra gli indicatori di risultato:*
 - Monitoraggio della qualità dell'aria (staz. Monitoraggio/n° ab.);
 - Indicatori di progetto relativi al miglioramento della prestazione ambientale per i consumi di suolo, acqua ed energia, produzione rifiuti, ecc.

6.3.2. Domanda valutativa n° 8: Secondo quali modalità di cooperazione inter-istituzionale il PO assicura l'integrazione del principio dello "sviluppo sostenibile" nelle diverse fasi del processo di attuazione (dalla formulazione dei bandi alla definizione dei criteri di selezione ed alla concreta realizzazione dei progetti)?

La risposta alla domanda valutativa, riportata di seguito, è collegata in modo sostanziale a tutte le risultanze emerse dall'istruttoria svolta ed in particolare a:

- l'analisi delle evidenze documentali relative alle forme collaborative poste in essere;
- la verifica delle modalità effettivamente implementate con riferimento al principio di sostenibilità;
- quanto emerso nel corso dell'intervista con l'Autorità Ambientale (AA) e delle relative osservazioni da parte dell'Autorità di Gestione (AdG).

Per quanto riguarda i dettagli relativi, si rimanda agli Allegati al Capitolo 6.

- a. Secondo l'AA, la fase di programmazione ha visto l'instaurarsi di una forma di collaborazione poco strutturata basata sullo scambio di documenti scritti ovvero le successive bozze del POR, elaborate dal gruppo di lavoro dell'AdG, cui l'AA ha contribuito trasmettendo proprie proposte d'integrazione contenute nei "Contributi collaborativi".

Tuttavia, come evidenziato dall'AdG, l'intero processo di programmazione è stato strutturato in modo da pervenire, nel minor tempo possibile, all'adozione del nuovo

Programma Operativo. Basti pensare che dal primo invio della scheda di rilevazione alle Direzioni per la predisposizione del POR all'approvazione della proposta del POR stesso, sono passati appena 10 mesi. Per tale motivo, il procedimento programmatico, in relazione alla necessità di ridurre i tempi, è stato impostato sulla predisposizione di documenti di lavoro via via integrati dai contributi dei singoli soggetti coinvolti nella programmazione, inclusa l'AA.

Pur se il POR, nella sua versione finale, evidenzia una "strategia di sostenibilità" di qualità discreta, sotto il profilo delle coerenze interne ed esterne, la *forma di collaborazione scelta non sembra essere stata ottimale*: una integrazione piena ed effettiva tra AdG ed AA nel processo di programmazione avrebbe probabilmente potuto condurre ad un risultato migliore, *sotto il profilo di una strategia effettivamente proattiva, che considera la sostenibilità ambientale una componente integrante della competitività del sistema delle imprese e del sistema territoriale nel suo complesso*.

- b. La prima fase del processo di programmazione ha scontato un certo grado di inadeguatezza della descrizione del contesto territoriale ed ambientale, sia per quanto attiene i dati presi in considerazione che in merito all'articolazione territoriale del contesto stesso (montagna, collina, pianura, zone costiere, zone urbane, ecc.). Allo stesso modo, il *Rapporto Ambientale* – in quanto basato su una semplificazione del modello DPSIR che non considera la categoria degli Impatti – appare riconducibile più ad una Relazione sullo Stato dell'Ambiente che non ad una valutazione di carattere strategico. In questo senso, il parziale "scollamento" fra il RA ed il POR, ha condotto ad un possibile indebolimento della prospettiva di una effettiva valutabilità dell'impatto ambientale strategico atteso dal POR (positivo o negativo che sia).
- c. L'AA ha inizialmente segnalato una *trattazione impropria del concetto di "sostenibilità ambientale"* che, nella prima versione pubblicata⁴³, veniva esclusivamente declinato negli obiettivi dell'Asse 2 "Sostenibilità Ambientale". Veniva enfatizzato infatti il carattere trasversale del principio di sostenibilità ambientale, da tradursi in obiettivi di carattere ambientale, da integrarsi in particolare negli Assi e nella operazioni non direttamente orientati alla qualità ambientale. Il breve rapporto di VAS redatto dall'AA, ha formulato una serie di indirizzi e raccomandazioni che includono fra gli altri:
- l'integrazione sostanziale della tematica ambientale nell'Asse 1 (anche in ragione della portata finanziaria dello stesso, che totalizza oltre il 50% delle risorse complessive), in particolare mediante l'introduzione di *"opportuni criteri per incentivare l'eco-efficienza e l'eco-innovazione (di prodotto e di processo), nonché per favorire il risparmio di risorse (in primo luogo energia e acqua)*. La successiva emanazione dei bandi ha portato ad una effettiva presenza di criteri di selezione basati sul principio di sostenibilità, la cui efficacia reale – in termini di capacità di orientare gli investimenti - sarà molto interessante verificare, una volta disponibili informazioni ampie sui progetti effettivamente realizzati. Si tratterà in particolare

⁴³ La prima bozza di POR e di RA erano riferiti a soli 4 Assi: l'Asse 5, inerente la sostenibilità energetico-ambientale, è stato introdotto solo nelle versioni successive.

di comprendere come l'eco-innovazione venga effettivamente considerata dalle imprese regionali come un elemento sostanziale di competitività;

- l'esigenza di incorporare, nelle attività volte a sostenere il turismo sostenibile, criteri di attuazione opportuni, in modo particolare per quel che attiene i previsti interventi nei Siti di Interesse Comunitario. A tale riguardo, è rilevante segnalare la non condivisione – da parte dell'AA – dell'assimilazione del concetto di “*turismo sostenibile*” a quello di “turismo diffuso” o “turismo presso aree naturalistiche”, come se queste fossero sostenibili per definizione. Si tratta di un approccio piuttosto distante dallo “stato dell'arte” delle pratiche nazionali ed internazionali riguardanti il tema – in particolare nelle aree di alto valore naturalistico - e caratterizzate da modalità quali la certificazione delle strutture ricettive, l'integrazione con il settore agricolo biologico, ecc.;
 - la suggestione – per quanto riguarda le iniziative di sviluppo urbano – di concentrare l'attenzione sul recupero dei contenitori dismessi utilizzando tecniche a basso impatto e materiali biocompatibili, mentre - per quel che riguarda le iniziative di sviluppo delle aree lagunari - di fare effettivamente riferimento anche ai criteri contenuti nei materiali relativi al Piano di Gestione del SIC e ZPS, allo scopo di migliorare la compatibilità ambientale complessiva delle proposte contenute nei Piani Integrati Territoriali.
- d. In generale, si ritiene che *la partecipazione dell'AA ai lavori del Comitato di Sorveglianza abbia prodotto un buon grado di integrazione* che – nel quadro di una dialettica articolata - ha portato a migliorare l'implementazione del “principio di sostenibilità” nelle modalità di gestione delle attività e nei criteri di selezione dei progetti. Diversamente, sul versante della fase attuativa vera e propria – ovvero il disegno e l'emanazione dei bandi – l'interazione con le strutture regionali direttamente incaricate dell'attuazione delle attività, non è stata sempre efficace e – soprattutto - non è stata generalizzata: *ciò ha condotto ad una disomogeneità piuttosto evidente nell'implementazione del principio di sostenibilità nelle diverse linee di attività, ben “leggibile” nella formulazione espressiva dei criteri di selezione e nei pesi effettivamente attribuitigli.*

D'altra parte, l'autorità di Gestione ha reso indicazioni puntuali rispetto ai compiti ascritti a tutti i soggetti coinvolti sia nell'attuazione del programma che nella fase preliminare di predisposizione di bandi svolgendo un lavoro programmatico e di gestione delle relative attività. Nell'adempimento dei rispettivi compiti, ciascuna Autorità avrebbe dovuto svolgere, parimenti, un'attività preparatoria e di indirizzo nei confronti delle strutture regionali attuatrici. Al contrario si è spesso constatato un atteggiamento di attesa rispetto alla predisposizione dei documenti: non è stata adottata alcuna linea guida sulla corretta interazione che l'Autorità Ambientale doveva attivare con le SRA. Non era compito dell'AdG la predisposizione di tali linee guida; l'AdG poteva eventualmente comunicare con le SRA sulla base delle indicazioni rese dall'Autorità Ambientale.

- e. Come accennato, un ambito di interazione fra AA ed AdG che, dal punto di vista dell'integrazione del principio di sostenibilità, ha certamente prodotto risultati interessanti è costituito dal Comitato di Sorveglianza, come si desume dalla lettura dei verbali delle sessioni

2008, 2009, 2010, che da conto di una dialettica articolata fra le parti, che ha consentito all'AA di enfatizzare aspetti di rilievo quali ad es. l'introduzione di punteggi premiali per i *progetti di ricerca industriale orientati alla sostenibilità* e per aziende in *possesso di certificazioni EMAS o similari*, sul sostegno privilegiato a progetti che si fondassero su criteri progettuali di "dematerializzazione" dei prodotti, ovvero di *eliminazione o riduzione delle emissioni inquinanti dei processi* ovvero ancora sull'opportunità di *estendere a tutti gli immobili gli interventi di recupero di edifici pubblici e privati* (dal solo patrimonio storico-culturale) per massimizzare l'effetto di miglioramento della prestazione ambientale del sistema insediativo. Pur se non in tutti i casi coronata da successo, l'azione dell'AA ha puntato ad una migliore integrazione del principio di sostenibilità.

- f. Si ritiene infine molto importante sottolineare un *elemento negativo di carattere "interno" all'AA, legato all'insufficienza della sua struttura operativa effettiva*: una corretta implementazione del "principio di sostenibilità" richiede molto lavoro e molto tempo dedicato al lavoro di assistenza diretta ai soggetti incaricati delle procedure di implementazione. Questi – per diversa formazione professionale, insufficiente "cultura della sostenibilità" a livello personale o semplicemente per scarsità di tempo a disposizione - non sempre sono in condizione di assicurare il risultato migliore in termini di integrazione del suddetto principio. È superfluo sottolineare come non si tratti di alcun tipo di giudizio sulla qualità professionale delle persone, quanto dell'enfaticizzazione del fatto che in situazioni siffatte, *l'innovazione non si produca automaticamente a seguito dell'enunciazione di un principio pur culturalmente condiviso in maniera ampia*.

L'AdG concorda sul fatto che la struttura dell'AA necessiti di essere potenziata; maggiore disponibilità di risorse a disposizione dell'AA avrebbe probabilmente garantito una maggior partecipazione della stessa sia in fase di programmazione che di attuazione del PO.

- g. *Tali situazioni necessitano di un appoggio concreto e reale che – se l'Autorità Ambientale è operativamente sottodimensionata – non è possibile assicurare*. A tale riguardo, pare significativo ricordare i risultati positivi raggiunti in alcune regioni Obiettivo 1, durante la programmazione 2000-2006, dalle cosiddette Task Force di supporto all'Autorità Ambientale (finanziate con fondi dell'Assistenza Tecnica del PON ATAS), che hanno operato nella precisazione dei quadri relativi alle problematiche ambientali, nella precisazione dei criteri, nella stessa assistenza alla selezione delle proposte progettuali.

6.4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Le considerazioni appena fatte, relativamente alle modalità di cooperazione inter-istituzionale, portano come conseguenza l'esigenza di giungere ad un più efficace grado di integrazione di un'Autorità Ambientale che – se effettivamente potenziata – può superare il suo stato attuale limite di "controparte" ed esplicare appieno il suo ruolo di soggetto-chiave nel quadro della politica di sviluppo regionale e di promozione dell'innovazione.

Volendo trarre, invece, un giudizio sintetico circa il "prodotto della cooperazione fra AdG ed AA" (domanda valutativa n° 4), ciò che si osserva è che se la sostenibilità ambientale (pur con tutte le difficoltà, le contraddizioni ed a volte i conflitti) in qualche modo si afferma come un principio dello sviluppo del territorio in senso lato, essa ancora non emerge del tutto come dimensione

strutturale della competitività del sistema delle imprese, quasi che esso non fosse un “oggetto territoriale” vero e proprio, produttore di significativi effetti di trasformazione. In effetti, se il principio di sostenibilità concettualmente avanza, le pratiche effettive tendono a considerarlo un “principio accessorio”, per lo meno per quel che riguarda l’attenzione che il settore pubblico riserva a gran parte delle imprese. Da un lato il peso relativo “leggero” dei criteri di sostenibilità, che induce una scarsa selettività nella scelta delle operazioni, e dall’altro l’assenza sostanziale di indicatori di sostenibilità relativi alle linee di attività sostenute dall’Asse 1, paiono confermare questa considerazione, che solo parzialmente può essere “mitigata” dalla rilevanza delle operazioni sostenute dall’Asse 5. Anche in questo, una struttura più robusta a disposizione dell’AA agevolerebbe il lavoro attraverso la predisposizione puntuale di documenti di analisi e di specifici set di indicatori da utilizzare per il monitoraggio delle attività da parte dell’Autorità stessa.

Non si tratta di una “considerazione ideologica”: si ritiene infatti che tale modalità poco selettiva in qualche modo indebolisca lo sforzo innovativo del sistema delle imprese. La sostenibilità è oggi parte integrante dello stato dell’arte, da un lato delle politiche per la competitività e l’innovazione implementate in Europa ed in gran parte dei Paesi avanzati, dall’altro dello sforzo e dei risultati ottenuti dalle imprese (anche PMI) che hanno effettivamente scommesso su tale fattore come elemento fondamentale.

7. L'AVANZAMENTO DEL POR FESR FVG: ELEMENTI DI CRITICITA' E DI EFFICIENZA E LORO DETERMINANTI (DOMANDE VALUTATIVE N. 5 E 6)

7.1. INTRODUZIONE

Il presente capitolo illustra le conclusioni dell'analisi valutativa effettuata sullo stato di avanzamento del POR FESR 2007-2013, in particolare, affrontando le seguenti domande valutative definite ed articolate nel Disegno di Valutazione.

Domanda di Valutazione 5. Considerando i diversi ambiti di attuazione del Programma e la diversa rilevanza dei risultati ottenuti rispetto al soddisfacimento dei fabbisogni di intervento iniziali quali sono state le maggiori criticità attuative e a quali fattori sono imputabili? Quanta influenza hanno avuto in tal senso le modalità di attuazione?

Domanda di Valutazione 6. In quali ambiti la strategia regionale di intervento definita dal PO ha finora mostrato i maggiori progressi attuativi e quali processi di attuazione hanno prodotto i risultati migliori in termini di efficienza?

Il capitolo, pertanto, esaminerà dapprima lo stato di avanzamento del POR dal punto di vista finanziario, poi da quello procedurale e quindi dal punto di vista fisico, rilevando, quindi, i progressi attuativi realizzati finora. Nel paragrafo 5, quindi, si procede ad una analisi delle maggiori criticità, evidenziando ed analizzando per ciascuna misura in "sofferenza" i fattori che hanno impedito il rispetto dei crono-programmi.

7.2 L'ANALISI DELLO STATO DI AVANZAMENTO FINANZIARIO

Lo stato di avanzamento finanziario del POR FESR FVG, al 31 dicembre 2011, denota risultati che possono essere considerati nel complesso solo parzialmente positivi.

Da una prima analisi dei valori assoluti emerge che gli impegni hanno superato i 189,3 M€, mentre i pagamenti si attestano a quasi 86 M€. Mettendo in rapporto tali valori con le risorse finanziarie in dotazione al Programma si ottiene che il livello degli impegni ha quasi raggiunto i due terzi delle risorse programmate, attestandosi al 62,5% del costo previsto, mentre l'avanzamento della spesa si ferma ad una soglia più modesta, pari al 28,3% del costo complessivo del Programma. D'altra parte, la *performance* di spesa, se si configura in generale come quasi soddisfacente, appare più positiva rispetto all'obiettivo dell'esaurimento degli impegni medesimi: la velocità di spesa (pagamenti/impegni), infatti, raggiunge la quota del 45,3%.

Questa prima lettura d'insieme dello stato di attuazione restituisce quindi un quadro che, sebbene non desti preoccupazione rispetto al conseguimento degli obiettivi di spesa intermedi e finali assegnati al Programma, segnala la necessità di una accelerazione dell'azione amministrativa regionale, finalizzata a produrre nel corso del prossimo anno una decisa velocizzazione della spesa.

Tabella 7.1. Avanzamento finanziario del POR FESR per Assi al 31/12/2011 (valori in € e in %)

ASSI	Costo totale programmato	Impegni	Pagamenti	Impegni /Costo	Pagamenti /Costo	Pagamenti/ Impegni
	€			%		
	A	B	C	B/A	C/A	C/B
I – Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico e imprenditorialità	138.000.000	108.614.028	49.588.689	78,7	35,9	45,7
II - Sostenibilità ambientale	34.850.000	26.139.852	18.657.486	75,0	53,5	71,4
III – Accessibilità	40.000.000	27.648.327	4.627.349	69,1	11,6	16,7
IV – Sviluppo territoriale	40.000.000	12.289.955	6.482.081	30,7	16,2	52,7
V – Eco sostenibilità ed efficienza energetica del sistema produttivo	38.031.269	8.338.223	3.170.955	21,9	8,3	38,0
VI – Assistenza tecnica	12.120.054	6.274.104	3.186.173	51,8	26,3	50,8
TOTALE	303.001.323	189.304.488	85.712.733	62,5	28,3	45,3

Fonte: Elaborazioni Ecoter Srl su dati sistema di monitoraggio Regione Friuli – Venezia Giulia

Dalla Tabella 7.1., peraltro, si può rilevare come il Programma, dal punto di vista strettamente finanziario, manifesti livelli di efficienza realizzativa differenti a livello di Asse. In generale, da una osservazione complessiva dei valori assoluti relativi agli impegni e ai pagamenti si ricava come gli Assi *III – Accessibilità*, *IV – Sviluppo Territoriale* e, soprattutto, *V – Eco sostenibilità ed efficienza energetica del sistema produttivo*, presentino un ritardo di attuazione significativo, mentre migliore appare la performance degli Assi *VI – Assistenza Tecnica*, *II – Sostenibilità ambientale* e *I – Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico e imprenditorialità*.

In dettaglio, è possibile rilevare che l'Asse *V – Ecosostenibilità ed efficienza energetica del sistema produttivo* presenta un deficit di attuazione molto rilevante, con livelli di impegni inferiori ai 10 milioni di euro e pagamenti di poco superiori ai 3 milioni di euro, con avanzamenti percentuali pari, rispettivamente, al 21,9% e all'8,3% del costo programmato. In prospettiva, si deve peraltro rilevare come elemento non proprio positivo la limitata velocità di spesa mostrata dall'Asse, con un rapporto pagamenti/impegni che si attesta al 31/12/2011 al 38% (la più bassa dopo quella messa in luce dall'Asse III).

Di poco migliore è la performance dell'Asse *III - Accessibilità*: tale Asse, infatti, pur registrando livelli di impegno superiore alla media del Programma (69,1% rispetto al costo programmato, a fronte del 62,5% della media POR), manifesta un **avanzamento della spesa molto basso**, sia in valore assoluto che in termini relativi (11,6%), **accompagnato da una velocità di spesa quasi altrettanto modesta** (16,7%). Quest'ultimo dato, in particolare, evidenzia la difficoltà specifica dell'Asse di tradurre in concrete realizzazioni gli impegni giuridicamente vincolanti assunti e rappresenta un **campanello d'allarme** di cui occorre tenere conto.

Su un gradino più alto si pone l'Asse *IV – Sviluppo territoriale*., in questo caso se gli impegni mostrano un avanzamento degli impegni limitato, seppure non trascurabile (pari al 30,7% della propria dotazione finanziaria), è il livello di spesa che appare, in particolare, insoddisfacente (16,2%). D'altra parte, occorre considerare che la discreta velocità di utilizzo delle risorse

impegnate registrata, testimoniata da un rapporto tra pagamenti e impegni pari al 52,7%, lascia ben sperare rispetto alla possibilità che si possano conseguire a conclusione del ciclo di attuazione del POR gli obiettivi di spesa programmati. L'avanzamento dell'Asse VI – *Assistenza tecnica* evidenzia, dal canto suo, una performance in linea con lo stato di attuazione complessivo del Programma e non desta preoccupazione in relazione al conseguimento degli obiettivi finanziari assegnati.

Per performance migliori della media, infine, si segnalano gli Assi I e II.

L'Asse II – *Sostenibilità ambientale*, in particolare, mostra l'andamento più positivo e coerente, con livelli di impegno e di spesa più che buoni (75% e 53,5%, rispettivamente) e, soprattutto, con una velocità di spesa elevata (71,4%). L'insieme di questi elementi consente di affermare che tale Asse manifesta la **performance migliore non solo in termini di tiraggio finanziario ma anche sotto il profilo più generale dell'efficienza attuativa**, prefigurando il pieno conseguimento degli obiettivi programmati, almeno dal punto di vista quantitativo.

Un discorso a parte merita, poi, l'Asse I – *Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico e imprenditorialità*. Se dal punto di vista finanziario, come si desume dai 3 grafici che seguono, tale Asse è quello che produce in assoluto i numeri più rilevanti, sia in termini di impegni che di spesa, considerazioni diversificate vanno svolte rispetto alla sua capacità di conseguire gli obiettivi assegnati in fase di programmazione. A fronte dell'elevato livello di impegni rispetto al costo programmato (78,7%), i livelli di spesa, sebbene più bassi, appaiono comunque soddisfacenti, attestandosi quasi a 50 M€. Tale valore rappresenta il 35,9% delle risorse assegnate all'Asse e anche l'indicatore relativo alla velocità di spesa (pagamenti/impegni) manifesta una performance discreta (45,7%). Vale inoltre evidenziato che negli ultimi mesi del 2011 l'Asse ha registrato una decisa accelerazione attuativa: basti pensare che la spesa si attestava all'inizio di ottobre al 24% circa del costo programmato.

Un ulteriore elemento specifico da considerare ai fini dell'analisi valutativa della performance dell'Asse I è poi dato anche dall'articolazione maggiore di tale Asse in *Attività* e *Linee di intervento* di rilevanza finanziaria significativa. In altre parole, dal momento che le diverse Attività dell'Asse hanno una dotazione di risorse finanziarie elevata persino se rapportata a quella degli altri Assi del Programma, risulta importante verificare se l'andamento complessivo dell'Asse è il risultato di una performance diversificata o omogenea delle stesse.

Allo scopo di evidenziare l'incidenza di tale aspetto i dati generali di Asse sono stati quindi disaggregati a livello di Obiettivo operativo e Attività.

Da tale osservazione si ricava che, a parte alcuni casi specifici, l'avanzamento a livello di Obiettivo operativo e di Attività rispecchia abbastanza fedelmente quello dei rispettivi Assi.

Partendo nella disamina proprio dall'Asse I – *Innovazione, ricerca industriale, trasferimento tecnologico e imprenditorialità*, è possibile rilevare un avanzamento abbastanza omogeneo tra i due obiettivi operativi, se si guarda all'avanzamento degli impegni (78% e 80%, rispettivamente), mentre la performance di spesa risulta decisamente migliore per l'obiettivo 1.2 (58,9%, a fronte del 24,2% dell'obiettivo 1.1).

Disaggregando ulteriormente l'analisi si rileva che, fatta eccezione per l'Attività 1.2.c, inerente il sostegno alle PMI per l'adozione, l'utilizzazione e il potenziamento delle TIC e che pesa comunque

marginalmente sulla dotazione dell'Asse, tutte le altre Attività presentano un ottimo avanzamento in termini di impegno. Osservando i dati relativi alla spesa si ricava un avanzamento più limitato. In questo quadro, tuttavia, l'Attività 1.2.a spicca rispetto alle altre per una performance molto positiva, avendo già raggiunto quasi i due terzi dei pagamenti rispetto al costo programmato (61,1%).

Questo risultato assume un'elevata importanza anche alla luce del fatto che tale Attività è quella che presenta, dopo l'Attività 1.1.a, la dotazione finanziaria maggiore di tutto il Programma⁴⁴. Del resto, anche l'Attività 1.1.a – “*Incentivazione della ricerca industriale, sviluppo e innovazione delle PMI*” presenta un avanzamento degli impegni molto rilevante in valore assoluto e rispetto alla dotazione assegnata (75,3%), con una capacità di spesa coerente con l'Attività 1.1.b e una velocità di spesa leggermente superiore (24% e 31,9%, rispettivamente, contro 25,2% e 26,2%).

L'Asse “*Sostenibilità Ambientale*” è quello che, da una disaggregazione dell'analisi, rivela le performance più diversificate. Se un'importanza limitata può essere data al fatto che l'Attività 2.1.b – “*Recupero dell'ambiente fisico*”, non mostra alcun avanzamento in termini di impegni e spesa, considerata la sua dotazione finanziaria, più rilevante appare il ritardo dell'Attività 2.1.a – “*Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale*”, che manifesta anch'essa un avanzamento della spesa nullo.

All'estremo opposto rispetto a tali performance si pone l'Attività 2.1.c., riguardante la prevenzione e la gestione dei rischi. Osservando i valori relativi all'avanzamento degli impegni e della spesa (139,3% e 100,3%) si può infatti rilevare che le linee di intervento correlate mostrano una brillante attuazione finanziaria. In altre parole, la capacità di impegno e di spesa evidenziano che l'Attività, già in *overbooking* e avendo utilizzato integralmente le risorse assegnate in fase di programmazione, abbia riscosso un elevato successo, soddisfacendo un fabbisogno di intervento che evidentemente è molto elevato. A questi dati occorre poi aggiungere che anche la velocità di spesa (data dal rapporto tra spesa e impegni) appare tra le più elevate in assoluto.

Per ciò che concerne l'Asse “*Accessibilità*” si evidenzia un ritardo di attuazione finanziario soprattutto sul versante della spesa. Per l'obiettivo operativo 3.1 il limitato avanzamento riguarda anche il livello degli impegni, fermo al 45,5%.

Una ulteriore disaggregazione dei dati mostra che l'unica Attività che ha prodotto spesa in misura non trascurabile è la 3.2b, destinata a sostenere lo sviluppo di sistemi informatici avanzati per promuovere il sistema turistico regionale (24,3%). Per il resto occorre segnalare che l'Attività 3.1.a “*Interventi materiali nell'ambito delle infrastrutture di trasporto*” non ha ancora prodotto alcun impegno di spesa, mentre le Attività 3.1.b “*Interventi immateriali nell'ambito delle infrastrutture di trasporto*” e 3.2.a “*Favorire l'accesso alla rete in banda larga*”, pur avendo entrambe impegnato il 100% della propria dotazione finanziaria, hanno tuttavia prodotto livelli di spesa ancora insoddisfacenti.

Come già accennato in precedenza, l'Asse “*Sviluppo Territoriale*” è quello che manifesta il più rilevante gap di attuazione finanziaria. Come è possibile desumere dall'osservazione dei dati riportati nella tabella (7.2.), questa deludente performance è essenzialmente il frutto delle difficoltà

⁴⁴ L'attività in questione può vantare da sola una dotazione finanziaria superiore quella di ciascuno degli altri 5 Assi di intervento del Programma.

che caratterizzano l'attuazione dell'obiettivo 4.1, ad oggi ancora privo di impegni. Decisamente positiva appare infatti la performance dell'obiettivo 4.2, che negli ultimi mesi ha messo a segno un forte exploit, sia sotto il profilo degli impegni – giunti al 61,4% del costo programmato – sia dal punto di vista della spesa, attestatasi al 32,4%.

Con riferimento all'Asse "**Eco sostenibilità ed efficienza energetica del sistema produttivo**" si può evidenziare che rispetto ai due obiettivi operativi previsti in fase di programmazione il POR ha attivato solo l'obiettivo 5.1 "*Sostenere l'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili*", destinando ad esso l'intera dotazione finanziaria dell'Asse.

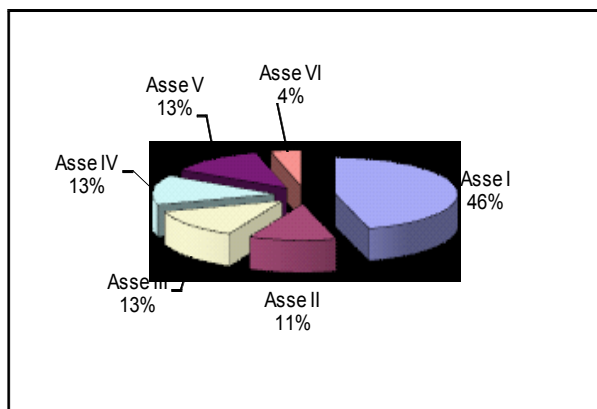
Delle due Attività previste dall'Obiettivo – la 5.1.a "*Sostenibilità energetica*" e la 5.1.b "*Valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili*" – la seconda ha finora prodotto livelli di impegno limitati e nessun avanzamento della spesa, mentre la prima manifesta uno stato di attuazione finanziaria più soddisfacente. Se per la prima Attività gli impegni raggiungono comunque la quota del 54,7% e la spesa il 22,6%, significativamente più bassi appaiono i valori relativi all'Attività 5.1.b, per la quale gli impegni si fermano ancora, alla data del 31 dicembre 2011, al 2,8%. Più in particolare, vale sottolineare che delle due linee di intervento connesse a tale Attività, è quella con la maggiore dotazione finanziaria (2/3 del totale assegnato all'Attività) che desta le maggiori preoccupazioni, non avendo ancora prodotto alcun impegno giuridicamente vincolante.

Infine, in relazione all'Asse "**Assistenza tecnica**" il sistema di monitoraggio mostra che i due obiettivi operativi previsti stanno producendo un avanzamento finanziario abbastanza simile rispetto alla capacità di spesa ma diversificato in rapporto agli impegni e alla velocità di utilizzo delle risorse impegnate.

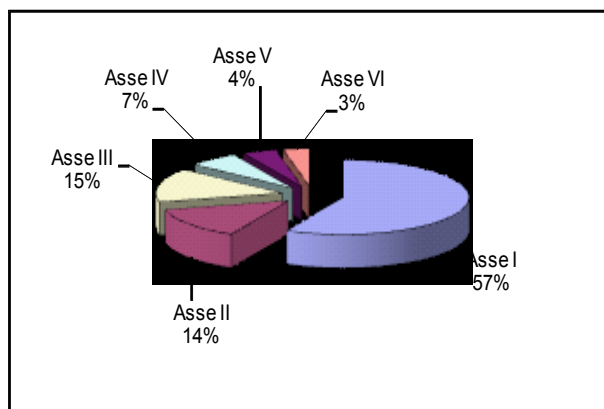
Più in dettaglio, l'Attività 6.1.a "*Attività di consulenza e assistenza tecnica*" presenta una performance buona sotto il profilo degli impegni e meno soddisfacente in termini di spesa (62,5% e 27,3%, rispettivamente), mentre l'Attività 6.2.a "*Azioni informative*" denota un avanzamento più lineare, con un livello di impegni e di spesa che si attestano entrambi poco sopra il 35%. In questo quadro l'Attività 6.1.b "*Studi e ricerche*" mostra un avanzamento ancora molto limitato, sebbene la ridotta dotazione finanziaria assegnata lasci prefigurare la possibilità di conseguire comunque gli obiettivi di spesa programmati.

Grafico 7.1. Piano finanziario POR FESR FVG 2007-13 per Asse e confronto con ripartizione degli impegni e dei pagamenti effettuati al 31/12/2011

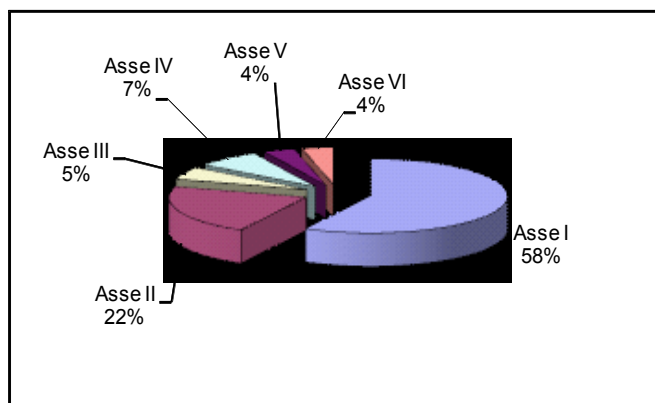
Ripartizione delle risorse del POR per Asse



Ripartizione degli impegni per Asse



Ripartizione dei pagamenti per Asse



Fonte: Elaborazioni Ecoter Srl su dati sistema di monitoraggio Regione Friuli – Venezia Giulia

Tabella 7.2. Avanzamento finanziario del POR FESR per Obiettivi e Attività al 31/12/2011

ASSI/Obiettivi/Attività	Costo totale programmato	Impegni	Pagamenti	Impegni /Costo	Pagamenti /Costo	Pagamenti/ Impegni
	€			%		
	A	B	C	B/A	C/A	C/B
I – Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico e imprenditorialità	138.000.000	108.614.028	49.588.689	78,7	35,9	45,7
Obiettivo 1.1	91.300.000	71.239.248	22.071.259	78	24,2	31
<i>Attività 1.1.a</i>	79.300.000	59.732.527	19.052.869	75,3	24	31,9
<i>Attività 1.1.b</i>	12.000.000	11.506.721	3.018.390	95,9	25,2	26,2
Obiettivo 1.2	46.700.000	37.374.780	27.517.430	80	58,9	73,6
<i>Attività 1.2.a</i>	45.000.000	37.374.780	27.517.430	83,1	61,1	73,6
<i>Attività 1.2.c</i>	1.700.000	-	-	-	-	-

Tabella 7.2. Avanzamento finanziario del POR FESR per Obiettivi e Attività al 31/12/2011 (segue)

ASSI/Obiettivi/Attività	Costo totale programmato	Impegni	Pagamenti	Impegni /Costo	Pagamenti /Costo	Pagamenti/ Impegni
	€			%		
	A	B	C	B/A	C/A	C/B
II - Sostenibilità ambientale	34.850.000	26.139.852	18.657.486	75	53,5	71,4
Obiettivo 2.1	34.850.000	26.139.852	18.657.486	75	53,5	71,4
<i>Attività 2.1.a</i>	11.250.000	223.644	-	2	-	-
<i>Attività 2.1.b</i>	5.000.000	-	-	-	-	-
<i>Attività 2.1.c</i>	18.600.000	25.916.208	18.657.486	139,3	100,3	72
III – Accessibilità	40.000.000	27.648.327	4.627.349	69,1	11,6	16,7
Obiettivo 3.1	11.000.000	5.000.000	296.851	45,5	2,7	5,9
<i>Attività 3.1.a</i>	6.000.000	-	-	-	-	-
<i>Attività 3.1.b</i>	5.000.000	5.000.000	296.851	100	5,9	5,9
Obiettivo 3.2	29.000.000	22.648.327	4.330.498	78,1	14,9	19,1
<i>Attività 3.2.a</i>	19.000.000	19.000.000	1.900.000	100	10	10
<i>Attività 3.2.b</i>	10.000.000	3.648.327	2.430.498	36,5	24,3	66,6
IV – Sviluppo territoriale	40.000.000	12.289.955	6.482.081	30,7	16,2	52,7
Obiettivo 4.1	20.000.000	0	0	-	-	-
<i>Attività 4.1.a</i>	20.000.000	-	-	-	-	-
Obiettivo 4.2	20.000.000	12.289.955	6.482.081	61,4	32,4	52,7
<i>Attività 4.2.a</i>	20.000.000	12.289.955	6.482.081	61,4	32,4	52,7
V – Eco sostenibilità ed efficienza energetica del sistema produttivo	38.031.269	8.338.223	3.170.955	21,9	8,3	38
Obiettivo 5.1	38.031.269	8.338.223	3.170.955	21,9	8,3	38
<i>Attività 5.1.a</i>	14.000.000	7.663.013	3.170.955	54,7	22,6	41,4
<i>Attività 5.1.b</i>	24.031.269	675.210	-	2,8	-	-
Asse VI – Assistenza tecnica	12.120.054	6.274.104	3.186.173	51,8	26,3	50,8
Obiettivo 6.1	9.689.888	5.369.729	2.323.909	55,4	24	43,3
<i>Attività 6.1.a</i>	8.508.278	5.315.233	2.323.909	62,5	27,3	43,7
<i>Attività 6.1.b</i>	1.181.610	54.496	-	4,6	-	-
Obiettivo 6.2	2.430.166	904.375	862.264	37,2	35,5	95,3
<i>Attività 6.2.a</i>	2.430.166	904.375	862.264	37,2	35,5	95,3
TOTALE	303.001.323	189.304.489	85.712.733	62,5	28,3	45,3

Fonte: Elaborazioni Ecoter Srl su dati sistema di monitoraggio Regione Friuli – Venezia Giulia

Al fine di meglio valutare la *performance* finanziaria del Programma è stata inoltre analizzata l'evoluzione della spesa a partire dalla fine del 2009, anno in cui il Programma ha iniziato a registrare un avanzamento finanziario e fino alla data presa in esame per l'analisi (31/12/2011). Dall'esame dei dati riportati nella tabella e nel grafico che seguono, si può notare in primo luogo come il Programma abbia iniziato a produrre un primo avanzamento significativo della spesa nel corso del 2010, per poi realizzare nel 2011 una accelerazione di segno esponenziale in quasi tutti gli Assi.

In virtù del fatto che partivano da livelli molto bassi di spesa ancora nel 2010, gli Assi che mostrano la performance più positiva sono gli Assi “*Accessibilità*” e “*Eco sostenibilità ed efficienza energetica del sistema produttivo*”. Molto più significativo, anche in relazione all’entità dei valori assoluti, è il balzo registrato dalla spesa dell’Asse “*Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico e imprenditorialità*”. Per un ritmo di crescita molto significativo si segnala anche l’Asse “*Assistenza tecnica*”, che nell’ultimo anno ha quasi raddoppiato i propri livelli di spesa rispetto all’anno precedente. Una crescita più lineare nel tempo e contenuta nei livelli si registra invece per l’Asse “*Sostenibilità ambientale*”, il quale dopo l’exploit rilevabile a fine 2009 ha rallentato notevolmente la sua attuazione finanziaria.

In questo quadro positivo, vanno infine segnalati i progressi compiuti dall’Asse “*Sviluppo Territoriale*”, ancora in sofferenza sotto il profilo attuativo, ma per il quale i livelli di spesa raggiunti a fine 2001 denotano l’avvenuto sblocco delle complesse procedure di attivazione dei progetti integrati, prefigurando la possibilità di un pieno recupero del ritardo accumulato.

Tabella 7.3. Evoluzione della spesa del POR FESR FVG dal 31/12/09 al 31/12/11 (valori in € e %)

Asse	Spesa al 31.12.09 (a)	Spesa al 31.12.10 (b)	Spesa al 31.12.11 (c)	Δ% (b-a/a)	Δ% (c-b/b)
Asse I – Innovazione, ricerca, trasferimento tecnologico e imprenditorialità	4.716.937	7.423.134	49.588.689	+57,4	+568
% del Costo Programmato	3,42	5,4	35,9		
Asse II Sostenibilità ambientale	15.404.913	16.977.779	18.657.486	+10,2	+9,9
% del Costo Programmato	44,2	48,7	53,5		
Asse III Accessibilità	0	197.471	4.627.349	-	+2.243,3
% del Costo Programmato	-	0,5	11,6		
Asse IV Sviluppo Territoriale	0	0	6.482.081	-	-
% del Costo Programmato	-	-	16,2		
Asse V Eco sostenibilità e efficienza energetica del sistema produttivo	0	400.651	3.170.955	-	+691,5
% del Costo Programmato	-	1,0	8,3		
Asse VI Assistenza tecnica	732.587	1.660.755	3.186.173	+126,7	+91,9
% del Costo Programmato	6,0	13,7	26,3		
Totale	20.854.485	26.659.790	85.712.733	+27,8	+221,5

Fonte: Elaborazioni Ecoter Srl su dati sistema di monitoraggio Regione Friuli – Venezia Giulia

7.3. L’ANALISI DELLO STATO DI AVANZAMENTO PROCEDURALE

Un’analisi dello stato di avanzamento procedurale del Programma, basata sugli indicatori rilevati dal sistema di monitoraggio regionale, consente di svolgere interessanti considerazioni sull’efficienza attuativa del PO FESR in relazione alla capacità di attivare e portare avanti il parco progetti ammesso a finanziamento. Da questo punto di vista un esame generale dello stato dell’arte al 31 dicembre 2011 restituisce un quadro complessivamente positivo, con 1.148 progetti finanziati.

Di questi progetti appena 11 sono stati revocati e 41 hanno visto la rinuncia da parte del beneficiario, mentre 106 risultano già conclusi e 990 sono in corso di esecuzione.

Facendo riferimento ai valori percentuali si può quindi rilevare che i progetti finanziati raramente affrontano difficoltà in fase di attuazione. La maggior parte di tali progetti afferiscono ad aiuti alle imprese; in tal senso, considerando che si tratta – sia nel caso degli aiuti previsti dall’Asse I che di quelli previsti dall’Asse V – di iniziative dall’elevato profilo innovativo, si può affermare che il numero di progetti oggetto di revoche e rinunce è da considerarsi basso.

Questo elemento può essere giudicato positivamente, in quanto segnala la validità delle procedure di selezione dei progetti da ammettere a finanziamento da parte della Regione. In altri termini, il basso tasso di revoche e rinunce (appena il 4,8% sul numero dei progetti complessivamente finanziati ad oggi) denota come i beneficiari selezionati possiedano nella stragrande maggioranza dei casi tutti i requisiti di solidità necessari per condurre in porto efficacemente gli investimenti previsti o che comunque la progettazione risulta conforme agli stringenti requisiti di ammissibilità previsti dai Regolamenti comunitari e questo aspetto può sicuramente essere ricondotto, almeno in parte, all’efficacia delle procedure poste in atto dalle Direzioni regionali competenti per l’individuazione dei beneficiari.

Riguardo al dato relativo ai progetti conclusi, sebbene la loro quota sul totale sia ancora limitata (5,56%), si può affermare che il Programma fornisce comunque segnali positivi rispetto alla capacità di realizzare una massa critica di progetti rilevante anche dal punto di vista numerico.

Analizzando più in dettaglio i dati di monitoraggio è possibile osservare che il maggior numero di progetti finanziati e conclusi si concentra – come era lecito attendersi – nell’Asse I, all’interno del quale sono finanziati i progetti di aiuto alle imprese finalizzati alla realizzazione di investimenti nel campo della ricerca e sviluppo. Sui 732 progetti ammessi a finanziamento 37 risultano già conclusi, mentre 6 sono stati revocati e per 26 progetti si è registrata la rinuncia da parte del beneficiario.

Altro Asse in cui si rilevano dati quantitativamente significativi è l’Asse V, che – come l’Asse I – prevede la concessione di aiuti alle imprese e, conseguentemente, un maggior numero di procedure di finanziamento attivate. Per tale Asse, sui 191 progetti di aiuto alle imprese ammessi allo stato attuale a finanziamento, ben 57 risultano conclusi (pari al 29,84%), mentre 18 (9,42%) sono andati incontro a revoche o rinunce da parte del beneficiario. Merita poi di essere evidenziato nell’ambito dell’obiettivo operativo 2.1 l’avanzamento procedurale dei progetti relativi alla gestione e prevenzione dei rischi: dei 18 progetti ammessi ad oggi a finanziamento ben 12, infatti, risultano già conclusi. Questo dato segnala come nell’ambito in questione esista un percorso consolidato di attuazione che conduce rapidamente le iniziative programmate dallo stato della progettazione a quello dell’esecuzione.

Per gli altri Assi, data la diversa natura delle iniziative finanziabili si può affermare che l’andamento procedurale appare in linea con gli obiettivi quantitativi fissati attraverso l’individuazione dei pertinenti indicatori di realizzazione.

In particolare, guardando ai target degli indicatori di realizzazione relativi al numero di progetti da finanziare a livello di obiettivo operativo (vedi tabella 7.5 del paragrafo successivo⁴⁵), si rileva che

⁴⁵ Per la quantificazione degli indicatori di realizzazione sono stati considerati esclusivamente i progetti conclusi o in corso, escludendo, quindi, dal conteggio le iniziative revocate o di cui è stata comunicata la rinuncia.

una buona parte degli indicatori mostra segnali di avanzamento rispetto ai target identificati ex ante; per l'obiettivo 1.1 un valore piuttosto basso relativo alle imprese beneficiarie è compensato da buone performance relative agli altri due indicatori; allo stesso modo per l'obiettivo 2.1 ad un valore modesto dell'indicatore relativo ai progetti nel campo del turismo corrispondono valori elevati in relazione ai progetti di gestione dei rischi e di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. Un avanzamento più lento rispetto ai target si riscontra, infine per gli indicatori relativi all'obiettivo 5.1.

Tabella 7.4. Avanzamento procedurale del POR FESR FVG 2007-13 al 31/12/2011

Obiettivo	Indicatore	Progetti					%		
		Finanziati	In corso	Revocati	Rinunciati	Conclusi	B/A	C+D/A	E/A
		A	B	C	D	E			
Obiettivo 1.1	Interventi di aiuto alle imprese	666	597	6	26	37	89,64%	4,80%	5,56%
	- di cui progetti realizzati in collaborazione con Università ed enti di ricerca	356	322	3	18	13	90,45%	5,90%	3,65%
Obiettivo 1.2	Progetti di aiuto alle imprese	66	66	0	0	0	100,00%	0,00%	0,00%
	- di cui progetti realizzati in collaborazione con Università ed enti di ricerca	11	11	0	0	0	100,00%	0,00%	0,00%
Obiettivo 2.1	Progetti	56	42	2	0	12	75,00%	3,57%	21,43%
	- di cui Progetti di gestione dei rischi realizzati	18	6	0	0	12	33,33%	0,00%	66,67%
	- di cui Progetti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale realizzati	25	25	0	0	0	100,00%	0,00%	0,00%
	- di cui Progetti di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale realizzati	10	8	2	0	0	80,00%	20,00%	0,00%
Obiettivo 3.1	Progetti	1	1	0	0	0	100,00%	0,00%	0,00%
Obiettivo 3.2	Progetti (turismo)	7	7	0	0	0	100,00%	0,00%	0,00%
Obiettivo 4.2	Progetti (turismo)	150	150	0	0	0	100,00%	0,00%	0,00%
Obiettivo 5.1	Progetti di aiuto alle imprese	191	116	3	15	57	60,73%	9,42%	29,84%
	- di cui progetti energie rinnovabili	30	26	0	4	0	86,67%	13,33%	0,00%
Obiettivo 6.1	Progetti	5	5	0	0	0	100,00%	0,00%	0,00%
Obiettivo 6.2	Progetti (azioni informative)	6	6	0	0	0	100,00%	0,00%	0,00%
Totale		1.148	990	11	41	106	86,24%	4,53%	9,23%

Fonte: Elaborazioni Ecoter Srl su dati sistema di monitoraggio Regione Friuli – Venezia Giulia

Spostando il focus dell'analisi sui bandi emanati dall'Amministrazione Regionale, emergono ulteriori elementi che aiutano ad analizzare lo stato di avanzamento procedurale del POR e l'intensità con cui le risorse dei differenti Assi sono state utilizzate.

L'analisi che segue ha tenuto conto dei bandi emanati su tutti gli Assi ad eccezione del terzo e del sesto. Con riferimento all'Asse III - Accessibilità, pur non essendo presenti bandi, come rilevato nelle pagine precedenti, risultano in fase di attuazione 8 progetti, selezionati ed avviati con procedure differenti dal bando pubblico. Si tratta, in particolare, di interventi di tipo infrastrutturale a titolarità dall'Amministrazione Regionale e dall'Agenzia Regionale per il Turismo.

In merito invece all'Asse VI – Assistenza Tecnica, in relazione alla tipologia di interventi che questo finanzia, si è preferito non includerlo nell'analisi riservando la stessa ai bandi rivolti direttamente ai beneficiari delle risorse del Programma (cittadini, imprese, enti locali, ecc..).

La tabella 7.4.a riporta la distribuzione dei bandi avviati e conclusi al 31.08.2012 con l'indicazione dell'Asse di riferimento e del valor medio delle risorse stanziato per bando. In linea con quanto precedentemente riportato a proposito del numero dei progetti, gli Assi più "attivi" risultano essere il I ed il V, rispettivamente con 10 ed 8 bandi emanati, seguiti dall'Asse IV con 7 e dal II con 5.

Il valor medio generale delle risorse messe a bando è di circa 7,5 MEuro. Sull'Asse I tale indicatore sale a ad oltre 13 MEuro; d'altra parte ben 3 dei 10 bandi dell'Asse I hanno un valore superiore ai 20 MEuro:

- Bando per la selezione dell'Ente Gestore del Fondo di Garanzia – DGR 1530 del 2010 – 22 MEuro di risorse stanziato;
- Bando per la concessione di incentivi per la realizzazione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione da parte delle imprese industriali del Friuli Venezia Giulia – DGR 116 del 2010 – quasi 55 MEuro di risorse stanziato;
- Bando per la concessione di finanziamenti finalizzati allo sviluppo delle PMI – DGR 1039 del 2010 – 23 MEuro di risorse stanziato.

Sull'Asse V, sono stati stanziati mediamente 3,7 MEuro per bando con oltre 10 MEuro per il bando finalizzato alla realizzazione di interventi volti allo sfruttamento delle biomasse (DGR 703 del 2010) e di 10 MEuro per il finanziamento di iniziative rivolte a sostenere l'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili da parte delle imprese (DGR 1157 del 2010).

I bandi emanati sull'Asse IV sono 7, con risorse medie stanziato di oltre 6 MEuro. Le iniziative più rilevanti, in termini di risorse, riguardano:

- gli interventi finalizzati allo sviluppo ed alla valorizzazione dell'"Albergo diffuso" con tre bandi (DGR 1707 del 2011, 2698 e 2864 del 2009) ed un totale di 17 MEuro stanziato;
- la realizzazione di un Piano Integrato di Sviluppo Urbano Sostenibile – DGR 1047 del 2011 – quasi 19 MEuro di risorse stanziato.

Infine, i 5 bandi dell'Asse II hanno un valore compreso tra 900mila euro e 5 MEuro ed hanno finanziato interventi finalizzati al recupero, alla bonifica, alla promozione ed alla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale regionale.

Tabella 7.4.a Bandi avviati e conclusi al 31/08/2012

Asse	N. bandi	Media risorse stanziato per bando
I	10 ⁴⁶	€ 13.392.990,93

⁴⁶ I bandi effettivamente emanati sull'Asse I sono in realtà 9. Tuttavia, il bando per l'incentivazione alla Ricerca industriale, Sviluppo e Innovazione delle imprese – Turismo, Commercio e servizi, approvato con DGR 114 del 2010 riguarda, in maniera distinta, il settore del turismo ed i settori commercio e servizi. Le risorse stanziato, già nel bando, sono suddivise a livello settoriale ed, allo stesso modo, le graduatorie hanno riguardato separatamente il turismo ed il commercio insieme ai servizi. Per tali motivi, per l'analisi qui presentata l'avviso approvato con DGR 114 del 2010 è stato considerato come due bandi distinti, uno destinato al settore turistico e l'altro relativo al commercio ed ai servizi.

II	5	€ 3.419.474,84
IV	7	€ 6.181.847,40
V	8	€ 3.712.891,93
Totale	30	€ 7.466.778,36

Fonte: Elaborazioni Ecoter Srl su dati pubblicati sul sito istituzionale del PO FESR

La macchina organizzativa deputata alla gestione dei 30 bandi emanati tra il 2009 ed il 2012 ha coinvolto, come si evince in tabella 7.4.b, 7 Direzioni Regionali e ben 15 Strutture Attuatrici. La Direzione maggiormente coinvolta è stata quella relativa alle Attività Produttive con ben 11 dei 30 bandi del PO (7 sull'Asse I, 2 sull'Asse IV e 2 sull'Asse V). 7 Bandi sono stati gestiti dalla Direzione Ambiente, Energia e Politiche per la Montagna, 5 dalla Presidenza della Regione, 3 dalla Direzione centrale Lavoro, Università e Ricerca ed i restanti dalle Direzioni:

- istruzione, formazione e cultura;
- risorse rurali, agroalimentari e forestali;
- risorse agricole, naturali e forestali.

Tabella 7.4.b Bandi avviati e conclusi per Direzione coinvolta e Struttura Attuatrice

Direzione regionale coinvolta	Strutture Regionali Attuatrici	Bandi gestiti
Direzione centrale istruzione, formazione e cultura	Servizio beni e attività culturali	1
Direzione centrale risorse rurali, agroalimentari e forestali	Servizio caccia, pesca e ambienti naturali	1
Presidenza della Regione	Servizio coordinamento per le politiche della montagna	5
Direzione centrale ambiente, energia e politiche per la montagna	Servizio disciplina gestione rifiuti e siti inquinati	2
	Servizio geologico	5
Totale Direzione centrale ambiente, energia e politiche per la montagna		7
Direzione centrale attività produttive	Servizio affari generali, amministrativi e per l'accesso al credito alle imprese	3
	Servizio politiche economiche e marketing territoriale	2
	Servizio sostegno e promozione comparti commercio e terziario	1
	Servizio sostegno e promozione comparto produttivo artigiano	1
	Servizio sostegno e promozione comparto produttivo industriale	1
	Servizio sviluppo sistema turistico regionale	2
	Servizio sviluppo economico locale e terziario	1
Totale Direzione centrale attività produttive		11
Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali	Servizio tutela ambienti naturali e fauna	1
	Servizio gestione forestale e antincendio boschivo	1
Totale Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali		2
Direzione centrale lavoro, università e ricerca	Servizio università, ricerca e innovazione	3
Totale		30

Fonte: Elaborazioni Ecoter Srl su dati pubblicati sul sito istituzionale del PO FESR

In termini temporali, dei 30 bandi emanati sul PO, 9 sono usciti nel 2009, 13 nel 2010, un leggero calo è avvenuto nel 2011 con 7 bandi mentre nel 2012, alla data del 31 agosto risulta uscito un unico bando. Tutti i bandi sono chiusi e per 4 di questi non è ancora stata pubblicata la graduatoria di ammissibilità.

Tabella 7.4.c Bandi avviati e conclusi per anno di uscita

Anno di uscita	N. bandi
2009	9
2010	13

2011	7
2012	1
Totale	30

Fonte: Elaborazioni Ecoter Srl su dati pubblicati sul sito istituzionale del PO FESR

La tabella 7.4.d riporta la distribuzione dei bandi emanati per ambito di intervento. Nel settore dell'archeologia industriale sono complessivamente 5 i bandi gestiti dall'Amministrazione Regionale per il finanziamento di:

- interventi finalizzati all'integrazione della sostenibilità ambientale nello sviluppo socioeconomico – SRA Servizio tutela ambienti naturali e fauna;
- opere di bonifica e ripristino ambientale di siti contaminati – SRA Servizio disciplina gestione rifiuti e siti inquinati (2 bandi, uno nel 2011 ed uno nel 2012);
- interventi finalizzati alla valorizzazione del patrimonio culturale di archeologia industriale – SRA Servizio beni ed attività culturali;
- interventi finalizzati alla valorizzazione del patrimonio naturale – SRA Servizio caccia, pesca e ambienti naturali.

Tre bandi, a titolarità della Direzione Centrale Attività Produttive, sono stati dedicati ad i settori dell'artigianato, del commercio e dei servizi, dell'industria.

La Direzione centrale lavoro, università e ricerca - Servizio università, ricerca e innovazione – ha emanato nel 2009 tre bandi per il sostegno a progetti di ricerca industriale. I settori specifici di intervento di questi tre bandi sono stati:

- la domotica (DGR 2215 del 2009);
- la biomedicina molecolare (DGR 2340 del 2009);
- la Cantieristica Navale e Nautica (DGR 2339 del 2009).

In ambito di sostenibilità energetica, la Direzione centrale attività produttive - Servizio Affari generali, amministrativi e per l'accesso al credito delle imprese – ha emanato nel 2010 un bando per il finanziamento di iniziative rivolte a sostenere l'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili da parte delle imprese. In ambito analogo, la Direzione centrale ambiente, energia e politiche per la montagna (Servizio Geologico e Servizio gestione forestale e antincendio boschivo) ha gestito, tra il 2009 ed il 2011, ben 6 bandi finalizzati alla valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili. Nello specifico, le iniziative finanziate hanno riguardato:

- lo sfruttamento delle biomasse (2 bandi);
- lo sfruttamento della risorsa geotermica nelle falde geotermiche note ed esistenti nei primi settecento metri (2 bandi);
- lo sfruttamento della risorsa geotermica nelle falde geotermiche note ed esistenti oltre settecento metri;
- la realizzazione di impianti con geoscambio e pompa di calore.

Allo sviluppo competitivo delle PMI sono stati dedicati tre bandi tutti a titolarità della Direzione Centrale Attività produttive:

- Bando per la Gestione del Fondo di Garanzia – SRA Servizio politiche economiche e marketing territoriale;
- Bando per la promozione e lo sviluppo del commercio elettronico – SRA Servizio Affari generali, amministrativi e per l’accesso al credito alle imprese;
- Bando per il finanziamento di progetti (incluso lo start-up) di sviluppo delle PMI – SRA Servizio politiche economiche e marketing territoriale.

In materia di sviluppo urbano, la Direzione Attività Produttive (Servizio sviluppo economico locale e terziario) ha emanato nel 2011 il bando per il finanziamento dei “PISUS” - Piano Integrato di Sviluppo Urbano Sostenibile del quale si è diffusamente parlato nel paragrafo 6.3.1.4.

In merito al settore del turismo, i bandi emanati sono stati 5:

- Iniziative rivolte a sostenere l’efficienza energetica e l’utilizzo delle fonti rinnovabili da parte delle imprese turistiche - Direzione centrale attività produttive - Servizio Affari generali, amministrativi e per l’accesso al credito delle imprese;
- Progetti di valorizzazione delle fonti termali - Direzione centrale attività produttive - Servizio Sviluppo Sistema Turistico Regionale;
- Ristrutturazione e recupero di unità del patrimonio edilizio e manufatti di piccole dimensioni a carattere storico, artistico, culturale, archeologico o etnoantropologico - Presidenza della Regione - Servizio coordinamento per le politiche della montagna;
- Ripristino e/o riqualificazione di infrastrutture, aree pubbliche, itinerari e percorsi attrezzati - Presidenza della Regione - Servizio coordinamento per le politiche della montagna;
- Incentivazione alla Ricerca industriale, Sviluppo e Innovazione delle imprese nel settore del Turismo - Direzione centrale attività produttive - Servizio sviluppo sistema turistico regionale.

Sempre in ambito turistico, infine, la Presidenza della Regione - Servizio coordinamento per le politiche della montagna – tra il 2009 ed il 2011 ha gestito tre bandi finalizzati alla valorizzazione dell’albergo diffuso sia in termini di nuove realizzazioni che di consolidamento di strutture esistenti.

Tabella 7.4.d Bandi avviati e conclusi per ambito di intervento

Ambito di intervento	N. bandi
Archeologia industriale	5
Artigianato	1
Commercio e servizi	1
Industria	1
Sostegno ai progetti di ricerca industriale	3
Sostenibilità energetica	1
Sviluppo competitivo PMI	3
Sviluppo urbano	1
Turismo	5

Valorizzazione dell'albergo diffuso (nuova realizzazione e consolidamento)	3
Valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili	6
Totale	30

Fonte: Elaborazioni Ecoter Srl su dati pubblicati sul sito istituzionale del PO FESR

Come accennato, solo 4 dei 30 bandi fino ad oggi usciti, sono ancora in fase di istruttoria; per tutti gli altri, nella tabella che segue sono riportati i giorni trascorsi tra la data di chiusura del bando e la data di approvazione della graduatoria. Solo uno dei bandi analizzati ha avuto una istruttoria inferiore ai 50 giorni ovvero il bando per l'individuazione del soggetto gestore del Fondo di Garanzia. Il 46% circa dei bandi ha richiesto dai 151 ai 250 giorni per la pubblicazione delle graduatorie, il 15% è stato gestito in un tempo compreso tra 51 e 150 giorni mentre solo 3 bandi hanno avuto un'istruttoria di 251-350 giorni. Da segnalare che per ben 6 bandi il tempo trascorso per l'approvazione delle graduatorie è stato superiore a 350 giorni.

Tabella 7.4.e Bandi avviati e conclusi per durata istruttoria

Direzione Regionale	Durata istruttoria (in giorni)					
	Fino a 50	Da 51 a 150	Da 151 a 250	Da 251 a 350	Oltre 350	<i>in corso</i>
Direzione centrale ambiente, energia e politiche per la montagna	-	2	2	-	-	3
Direzione centrale attività produttive	1	-	3	2	4	1
Direzione centrale istruzione, formazione e cultura	-	-	1	-	-	-
Direzione centrale lavoro, università e ricerca	-	-	3	-	-	-
Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali	-	1	1	-	-	-
Direzione centrale risorse rurali, agroalimentari e forestali	-	-	1	-	-	-
Presidenza della Regione	-	1	1	1	2	-
Totale	1	4	12	3	6	4

Fonte: Elaborazioni Ecoter Srl su dati pubblicati sul sito istituzionale del PO FESR

7.4. L'ANALISI DELLO STATO DI AVANZAMENTO FISICO

Ulteriori indicazioni utili a valutare la performance generale del Programma e quella dei suoi ambiti di intervento specifici scaturiscono da una disamina puntuale del grado di conseguimento degli obiettivi fisici di realizzazione e di risultato fissati attraverso pertinenti indicatori. In premessa all'analisi, occorre evidenziare che ai fini della verifica si è fatto riferimento alla batteria di indicatori individuati in fase di aggiornamento del POR e ai corrispondenti valori target⁴⁷.

Una prima riflessione riguarda il processo di attuazione che, come evidenziato in precedenza, ha registrato nell'ultimo anno una decisa accelerazione, visibile dai numeri relativi ai progetti finanziati attualmente in corso di esecuzione e, in minor misura, dagli stessi livelli degli impegni e dei pagamenti raggiunti a dicembre 2011. In particolare, il numero dei progetti in fase di esecuzione fornisce una misura abbastanza fedele della capacità del Programma di perseguire i propri obiettivi quantitativi.

Relativamente agli indicatori di realizzazione e di risultato, una performance appena meno significativa è dovuta alle caratteristiche proprie degli indicatori fisici che, come noto, registrano più lentamente gli effettivi avanzamenti degli interventi.

⁴⁷ Il riferimento è al documento dal titolo "Set indicatori Core comunitari", di maggio 2011, individuati in occasione del Comitato di Sorveglianza del POR FESR del 2010.

Da un'analisi delle realizzazioni per Asse emerge che l'Asse VI *Assistenza Tecnica* e l'Asse II *Sostenibilità ambientale* sono quelli che manifestano un avanzamento maggiore.

Per l'Asse VI si registra, in particolare, il raggiungimento o addirittura un superamento dei target fissati per tre indicatori dell'obiettivo 6.1 e per due indicatori dell'obiettivo 6.2. In dettaglio, gli indicatori per i quali sono stati già raggiunti i target di realizzazione fisica sono “*Studi e progettazioni*”, “*Giornate uomo complessivamente attivate*” e “*Persone beneficiate*” (dall'assistenza tecnica), a testimonianza di un avanzamento delle attività previste coerente con le previsioni. Lo stesso può dirsi, in relazione all'obiettivo 6.2, per gli indicatori “*Studi e progettazioni*” e “*Persone coinvolte nelle iniziative di informazione*”: entrambi gli indicatori mostrano come le attività connesse con l'organizzazione e la promozione del Programma e delle sue opportunità di finanziamento sono state portate avanti attraverso un grosso sforzo organizzativo ed operativo. In particolare, l'avanzamento evidenziato dall'indicatore “*Persone coinvolte nelle iniziative di informazione*”, già oggi superiore al target definito in fase di programmazione, fornisce una prova dell'efficacia dell'azione regionale messa in campo in questo ambito. Da questo punto di vista, occorre mettere in luce che, pur essendo stato superato l'obiettivo di realizzazione, il target individuato per il corrispondente indicatore di risultato “*Quota di popolazione raggiunta dalle azioni di informazione e pubblicità*”, non mostra ancora un pieno raggiungimento del risultato atteso⁴⁸.

Con riferimento all'Asse II, invece, l'indicatore “*Progetti di gestione dei rischi realizzati*” presenta un raggiungimento pieno degli obiettivi posti in fase ex ante. Meno rilevanti ma non trascurabili sono anche gli avanzamenti di due indicatori dell'Asse V: l'indicatore “*Imprese beneficiarie*” relativo all'obiettivo operativo 5.1 mostra che un significativo numero di imprese hanno portato a termine i propri investimenti, sebbene il target sia ancora lontano dall'essere conseguito (56 progetti realizzati sui 250 previsti, pari al 22,4%). Come conseguenza di tali investimenti e di quelli connessi con i progetti di natura infrastrutturale finanziati dall'Asse è stata installata una potenza energetica aggiuntiva derivante da fonti rinnovabili pari a 8,3 Mw, non irrilevante ma ancora piuttosto lontana dall'obiettivo fissato in fase di programmazione in questo ambito (42 Mw).

Facendo una proporzione tra la potenza installata riconducibile ai progetti già realizzati e quella potenzialmente installabile se le altre imprese beneficiarie producessero un incremento analogo della potenza si ricava che nell'ipotesi che il target di realizzazione relativo al numero di imprese beneficiarie venisse raggiunto la corrispondente potenza installata risulterebbe in linea con il valore target.

In realtà, come accennato in precedenza, occorre considerare che al conseguimento di tale obiettivo di realizzazione contribuisce anche l'Attività 5.1b – “*Valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili*”, attraverso la realizzazione di strutture e infrastrutture per lo sfruttamento delle energie rinnovabili. Sebbene non vi siano indicatori che fissano un target per questa tipologia di investimenti è presumibile ritenere che dalla realizzazione di tali interventi infrastrutturali possa derivare un contributo molto significativo al raggiungimento del target complessivo definito in sede di programmazione.

⁴⁸ Questo elemento potrebbe essere interpretato come l'effetto di una definizione iniziale del target di risultato sovrastimato e non del tutto parametrato rispetto al corrispondente indicatore di realizzazione.

Mentre per gli Assi III e IV il sistema di monitoraggio regionale non evidenzia alcun avanzamento degli indicatori di realizzazione, degno di menzione ad eccezione dell'indicatore "Progetti società dell'informazione" che al 31/12/2011 evidenzia un avanzamento pari ad un terzo del valore target.

Spostando l'attenzione sulla batteria degli indicatori di risultato, dei 22 indicatori di risultato definiti nel documento regionale di maggio 2011⁴⁹ e presenti sul sistema di monitoraggio 8 presentano a dicembre 2011 un avanzamento rispetto ai target fissati.

Nello specifico, si tratta in primo luogo dell'indicatore "Popolazione interessata da interventi di mitigazione del rischio idrogeologico", direttamente correlato alla realizzazione degli interventi di gestione dei rischi già condotti a termine nell'ambito dell'obiettivo operativo 2.1; come risultato di tali realizzazioni, infatti, il sistema di monitoraggio regionale rileva che 11.290 abitanti delle zone a rischio idrogeologico hanno beneficiato di una mitigazione dello stesso. Sebbene in termini relativi, rispetto all'obiettivo definito in fase di programmazione, il risultato raggiunto sia ancora molto parziale, in valore assoluto la performance conseguita è già da considerarsi positivamente, in considerazione della ricorrenza e diffusività dei fenomeni di dissesto che interessano il territorio regionale. In questo caso, l'indicatore target che comprende all'incirca tutta la popolazione regionale è probabilmente sovrastimato.

L'altro ambito di intervento nel quale sono misurabili primi progressi in termini di risultati riguarda il sostegno alla riconversione del sistema produttivo regionale verso una maggiore eco sostenibilità. Più in dettaglio, se per l'indicatore "Risparmio energetico delle imprese beneficiarie" si registrano infatti, a seguito delle realizzazioni promosse dal Programma, avanzamenti positivi ma quantitativamente limitati, si segnala, invece, l'ottima performance evidenziata dall'indicatore relativo alle "Riduzione emissioni inquinanti in atmosfera", per il quale il target fissato in fase di programmazione è stato già ampiamente superato (252 kton di riduzione di CO2 conseguita a fronte delle 35 kton di riduzione attesa).

Infine, per quanto riguarda gli interventi nel campo della R&S, gli indicatori tratti dalla Banca dati ISTAT/DPS rilevano due situazioni diversamente interpretabili. Relativamente all'indicatore di spesa per R&S sul PIL si riscontra, infatti, una modifica in senso positivo del valore dell'indicatore che passa dallo 0,5% del 2006 allo 0,8% del 2009; tuttavia il raggiungimento del target del 2% per la fine dell'attuale programmazione appare difficile. Per le domande brevettuali la distanza tra il target e il risultato al 2009 appare rilevante; tuttavia vanno considerati per la corretta interpretazione di tale divario due elementi: in primis il dato al 2009 rilevato dalla banca dati ISTAT/DPS è segnalato a tutt'oggi come provvisorio (in relazione alla tempistica procedurale brevettuale); in secondo luogo la quantificazione del valore target è stata fatta in un momento nel quale l'indicatore mostrava un trend di crescita costante.

In definitiva, il quadro che emerge non ha consentito di sviluppare in maniera sistematica proiezioni riguardo alla possibilità di raggiungimento dei target basate sull'attuale stato di avanzamento, ma ha comunque palesato chiaramente che se si intendono conseguire gli obiettivi definiti in fase di programmazione la Regione dovrà nei prossimi mesi rafforzare significativamente la propria capacità di tradurre la progettualità finanziata e ancora da finanziare in concrete, rapide e rilevanti realizzazioni.

⁴⁹ Si veda il documento "Set indicatori core comunitari – Aggiornamento della tavola complessiva degli indicatori del POR", maggio 2011, Regione FVG.

Tabella 7.5. Avanzamento fisico del POR FESR FVG 2007-13 al 31/12/2011 – Indicatori di Realizzazione

Obiettivo	Indicatore	unità misura	Target	Valore al 31/12/11*	%
			A	B	B/A
Ob. 1.1	Imprese beneficiarie	n	935	51	5,45%
	Progetti R&S realizzati	n	713	574	80,50%
	Progetti realizzati in collaborazione con Università ed enti di ricerca	n	224	335	149,55%
Ob. 1.2	Imprese beneficiarie	n	700	n.d.	-
	nuovi siti di commercio elettronico *	n	150	n.d.	-
	Progetti R&S realizzati	n	350	61	17,43%
	Progetti realizzati in collaborazione con Università ed enti di ricerca	n	16	11	68,75%
	Progetti Società dell'Informazione	n	350	n.d.	-
Ob. 2.1	Progetti di gestione dei rischi realizzati	n	18	18	100,00%
	Progetti (turismo)	n	64	3	4,69%
	Stazioni/sensori di monitoraggio *	n	119	n.d.	-
	Superficie oggetto di interventi di messa in sicurezza	km2	35	n.d.	-
	Progetti di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale realizzati	n	34	8	23,53%
	Progetti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale realizzati	n	4	25	625,00%
	Lunghezza rete sentieristica/piste	km	37	n.d.	-
	Infrastrutture e strutture interessate da interventi a servizio di aree di particolare pregio ambientale	n	16	n.d.	-
	Strutture interessate da progetti di recupero e valorizzazione di beni culturali	n	150	n.d.	-
	Progetti di recupero e bonifica realizzati *	n	1	n.d.	-
	Lunghezza rete idrografica monitorata con nuove tecnologie	km	638	n.d.	-
Ob. 3.1	Software realizzati	n	1	n.d.	-
	Progetti Società dell'Informazione *	n	1	n.d.	-
	Progetti trasporti *	n	2	n.d.	-
Ob. 3.2	Software realizzati	n	2	n.d.	-
	Progetti turismo	n	4	n.d.	-
Ob. 4.1	Progetti Società dell'Informazione (interventi in banda larga)	n	12	4	33,33%
	Progetti trasporti *	n	2	n.d.	-
	Progetti energie rinnovabili *	n	4	n.d.	-
	Progetti che assicurano la sostenibilità e aumentano l'attrattività delle città e dei centri minori *	n	5	n.d.	-
	Progetti volti a promuovere le imprese, l'imprenditorialità e le nuove tecnologie *	n.	4	n.d.	-
Ob. 4.2	Imprese beneficiarie *	n	100	n.d.	-
	Enti pubblici beneficiari *	n	15	n.d.	-
	Progetti turismo *	n	111	150	135,14%
	Programmi integrati territoriali realizzati *	n	5	n.d.	-
	Posti letto creati	n	400	n.d.	-
Ob. 5.1	Nuove Unità adibite a finalità culturali	n	14	n.d.	-
	Siti riattivati	n	1	n.d.	-
	Imprese beneficiarie	n	250	56	22,40%
Ob. 6.1	Progetti energie rinnovabili	n	135	22	16,30%
	Potenza installata (oggetto di intervento)	Mw	42	8,3	19,76%
	Studi o progettazioni	n	11	16	145,45%
	Persone beneficiarie	n	50	121	242,00%
	GG/uomo complessivamente attivate	n	6050	8918	147,40%
	Riunioni tenute	n	7	4	57,14%
	Rapporti e documenti di valutazione predisposti	n	7	3	42,86%
	Progetti di AT	n	20	2	10,00%
	Software acquistati *	n	1	n.d.	-
	Hardware acquisiti	n	50	28	56,00%
	Studi e ricerche realizzati *	n	3	n.d.	-
Ob. 6.2	Iniziative di aggiornamento professionale e di trasferimento di know how	n	5	2	40,00%
	GG/uomo prestate	n	4575	2094	45,77%
	GG/uomo complessivamente attivate	n	7730	3148	40,72%
	Studi o progettazioni	n	7	7	100,00%
	Persone beneficiarie	n	2300	797	34,65%
	Azioni informative realizzate	n	20	17	85,00%
	Iniziative di scambio di esperienze *	n	3	n.d.	-
	Persone coinvolte nelle iniziative di scambio di esperienze *	n	30	n.d.	-
Persone coinvolte nelle iniziative di informazione	n	1000	1643	164,30%	

* I valori indicati si riferiscono ai progetti in corso o conclusi al 31.12.2011

Tabella 7.6. Avanzamento fisico del POR FESR FVG 2007-13 al 31/12/2011 – Indicatori di RISULTATO

Obiettivo	Indicatore	unità misura	Target	Valore al 31/12/11	%
			A	B	B/A
Ob. 1.1	Spesa pubblica e privata per RS&T*	%	2	0,8	40%
	Domande di brevetto all'EPO per milione di abitanti*	n	180	79,4	44%
	Investimenti indotti	M€	140	n.d.	-
	Posti di lavoro creati nella ricerca	n	240	n.d.	-
Ob. 1.2	Variazione dell'occupazione nelle imprese coinvolte	%	13	n.d.	-
	Investimenti indotti	M€	33	n.d.	-
	Posti di lavoro creati nella ricerca	n	200	n.d.	-
Ob. 2.1	Superficie interessata da progetti di valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	km2	747	n.d.	-
	Sedimenti inquinati asportati	m3	40.000	n.d.	-
	Popolazione interessata da interventi di mitigazione del rischio idrogeologico	ab	1.180.000	11.290	1%
	Parametri ambientali monitorati	n	168	n.d.	-
	Lunghezza rete idrografica monitorata con nuove tecnologie	%	11,42	n.d.	-
	Persone beneficiarie di misure di prevenzione alluvioni	n	14.500	n.d.	-
Ob. 3.1	Collegamenti ferro/aeroportuali attivati	n	1	n.d.	-
	Traffico merce monitorata/traffico merce totale	%	80	n.d.	-
Ob. 3.2	Imprese collegate alla banda larga/impresie insediate nelle aree industriali	n	30	n.d.	-
	Servizi messi in rete	n	5	n.d.	-
	Strutture ricettive prenotabili tramite portale turistico regionale	n	400	n.d.	-
	Fibra ottica posata	km	300	n.d.	-
	Posti di lavoro creati nel turismo	n	70	n.d.	-
Ob. 4.1	Investimenti indotti	M€	40	n.d.	-
Ob. 4.2	Investimenti indotti	M€	20	n.d.	-
	Posti di lavoro creati turismo	ULA	25	n.d.	-
	Giornate/anno utilizzate posti letto per singolo AD	n	100	n.d.	-
Ob. 5.1	Energia primaria prodotta con fonti rinnovabili	Ktep	302,7	n.d.	-
	Risparmio energetico delle imprese beneficiarie	Ktep	50	3,1	6%
	Riduzione emissioni inquinanti in atmosfera	kton	35	252	720%
Ob. 6.1	Funzioni integrate nel sistema informatico di gestione del Programma	n	4	3	75%
	Tematiche specifiche analizzate	n	5	3	60%
Ob. 6.2	Quota di popolazione raggiunta dalle azioni di informazione e pubblicità	%	55	30	55%

Fonte Elaborazioni Ecoter Srl su dati sistema di monitoraggio Regione Friuli – Venezia Giulia;

* Fonte ISTAT-DPS - Dato al 31.12.2009

7.5. L'ANALISI DELLE CRITICITÀ

L'analisi delle criticità attuative del POR è aggiornato allo stato attuativo al 31 dicembre 2011 (si vedano, a tale proposito i paragrafi da 7.2 a 7.4). La descrizione dell'avanzamento finanziario, fisico e procedurale a tale data, indica che l'attuazione del programma registrava seri ritardi. Tali ritardi sebbene non compromettessero la possibilità di raggiungere gli obiettivi finali del programma, minacciavano, però, seriamente di compromettere il raggiungimento degli obiettivi di spesa per il 2011, inclusi gli obiettivi aggiuntivi posti dal CIPE con la delibera 1/2011 e la successiva Circolare straordinaria (Circolare straordinaria prot. n. 5685 del 20/4/2011 attuativa del piano di accelerazione della spesa relativa alla Programmazione dei Fondi Strutturali 2007/2013 ex Delibera Cipe n. 1/2011), , Per la prima volta nella sua storia, un programma operativo FESR della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ha rischiato di incorrere nel disimpegno automatico di parte delle risorse assegnate.

E' importante capire le determinanti dei ritardi nell'attuazione, analizzando per ciascuna misura in "sofferenza" i fattori che hanno impedito il rispetto dei crono-programmi.

Per fare ciò il valutatore ha da un lato analizzato i documenti disponibili (oltre ai dati di monitoraggio già adoperati per la precedente analisi, i Rapporti Annuali di Esecuzione (RAE), le relazioni sullo stato di attuazione ai Comitati di Sorveglianza, le relazioni sullo stato di attuazione di singole linee di intervento connesse a leggi regionali, etc.), dall'altro ha condotto una serie di interviste approfondite con i responsabili delle Strutture Regionali Attuatrici (SRA) responsabili di linee di intervento in sofferenza, e con i responsabili di Asse presso l'AdG. Materiali raccolti nel corso dell'incarico di valutazione nell'ambito di altre attività valutative sono anche state utili per fornire alcune indicazioni di partenza, e formulare tesi da sottoporre a verifica.

L'analisi preliminare ha mostrato che le tipologie di criticità riscontrate sono ricorrenti e spesso comuni a linee non accomunate da tipologia di intervento, o da comuni fattori amministrativi, inclusa l'appartenenza ad una stessa struttura amministrativa regionale. Pertanto, si è scelto di affrontare l'analisi per ciascuna linea di attività in sofferenza, e tentare la formulazione di raccomandazioni per tipologia di criticità, piuttosto che svolgere le argomentazioni caso per caso.. Ciò riflette, in parte, l'approccio proposto dal documento "Analisi sistematica comune dei programmi della politica regionale"⁵⁰, articolando in maniera più articolata, l'individuazione delle criticità. Come si vedrà, ciò può risultare di maggior utilità ai fini del proseguimento della presente programmazione e, soprattutto, ai fini dell'impostazione della programmazione comunitaria 2014-2020.

Nella Tabella 7.7 sono indicate le linee di intervento che, sulla base dei dati di monitoraggio e dei documenti menzionati, mostrano ritardi e difficoltà di attuazione. Per ciascuna di esse, sono stato indicate le principali tipologie di criticità riscontrate.

⁵⁰ "Analisi sistematica comune dei programmi della politica regionale" a cura di DPS-UVAL (Unità di Valutazione del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica) e ISFOL - Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori, che opera quale organo tecnico valutativo per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ente capofila nazionale per il Fondo Sociale Europeo, aprile 2011. Tale documento è volto a fornire indirizzi metodologici per la valutazione operativa a sostegno della riprogrammazione delle risorse dei programmi operativi che attuano il Quadro Strategico Nazionale. Il suddetto documento metodologico è stato approvato e diffuso nel corso dell'attività di analisi della presente valutazione intermedia.

Tabella 7.7 - Linee di attività in sofferenza e principali criticità emerse

Linea di attività	Stato della linea di attività	Criticità Interne					Criticità Esterne	Criticità Strutturali	Altro/Note
		Risorse Umane		Skills SRA	Procedure	Organizzazione SRA			
		Dotazione	Skills Individuali						
1.1.a Incentivazione della ricerca industriale, sviluppo e innovazione delle imprese	Ritardo Istruttorie	●	○		●				Ricevute oltre il doppio delle domande previste. Aumento adempimenti (in particolare incremento controlli di regolarità fiscale). Aumentata la "litigiosità" tra Regione e beneficiari.
1.2.a. linea a Cons. strategica, servizi R&S, trasf tecnologico	Ritardo Istruttorie	●					● (O.I.)		O.I.: risorse umane sotto-dimensionate (dotazione e competenze) rispetto agli oneri; onere aggiuntivo eredità gestione da Friulia.
1.2.a. linea b start up e incubazione	Azzerata	○						●	La SRA, in seguito a contatti tecnici in sede di attuazione, ha ritenuto che la linea di attività non trovasse la risposta necessaria da parte dei beneficiari indicati.
1.2.b Supporto e rafforzamento dei cluster territoriali	Azzerata	○						●	Difficoltà nell'identificare la tipologia di regime d'aiuto da adottare. Scarsa risposta da parte dei potenziali beneficiari emersa in sede di contatti tecnici da parte della SRA.
1.2.c Sostegno alle PMI per l'adozione, l'utilizzazione e il potenziamento delle TLC	Ritardo istruttorie		●				● (O.I.)		O.I. (CCIAA): risorse umane sotto-dimensionate (dotazione e competenze) rispetto agli oneri; stesso personale impegnato su 5.1.a.
2.1.a.1 Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale-	Ritardo complessivo attuazione		○		●	○	●		Scarsa efficacia ed intensità di attività. I comuni beneficiari privi di risorse e di personale, in difficoltà su appalti, lamentano pesantezza procedure. Frequenti conflitti tra AdG, SRA e beneficiari.
2.1.a.2 Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale-	Ritardo lancio attività / limitata attuazione		○		○	○	● (LR)	●	Mancata adozione/ritardo strumenti normativi. Attuazione limitata. A rischio Obiettivo POR.
2.1.a.3	Ritardo			○	●	○			Problemi con procedure POR, inclusi appalti e ammissibilità delle spese. Servizio molto tecnico, non supportato per gli aspetti amministrativi. Procedure molto spezzettate.

Linea di attività	Stato della linea di attività	Criticità Interne					Criticità Esterne	Criticità Strutturali	Altro/Note
		Risorse Umane		Skills SRA	Procedure	Organizzazione SRA	Soggetti/ Norme Esterne al POR	Fattori a monte/ Program-mazione	
		Dotazione	Skills Individuali						
2.1.b Recupero dell'ambiente fisico	Ritardo fortissimo	•					•		Richiedeva approvazione modifica Piano Regionale di Bonifica che doveva rendere coerente il piano regionale con quello nazionale. A bando i siti inquinati presenti nelle liste nazionali.
2.1.c.1 linea A Prevenzione e gestione dei rischi	Attuazione parziale				•				Le attività sul "early warning" in stand by per problemi sulle procedure di affidamento adottate. Oggetto del contendere le procedure accelerate per appalti straordinari e le norme di pubblicità.
3.1. Interventi materiali nell'ambito delle infrastrutture di trasporto	Ritardo attuazione						•	○	Moltitudine di soggetti decisionali coinvolti. Circa 1 anno attesa per notifica regime di aiuti all'Aeroporto. Pendono le procedure di esproprio. Revisione SdF. Approvazione variante piano del Comune di Ronchi.
3.1.b Interventi immateriali nell'ambito delle infrastrutture di trasporto	Ritardo attuazione				•			•	Implementazione progetto SEC. Convenzione Regione-INSIEL. Problemi procedure di rendicontazione e scarsa collaborazione di INSIEL. Problemi con le procedure di affidamento. Rendicontazione 1 SAL bloccato da oltre 1 anno e mezzo.
3.2.a Favorire l'accesso alla rete in banda larga	Ritardo attuazione				○		• (DG COMP)		Ritardo notifica regime d'aiuto (oltre 1 anno e mezzo). Cambio da procedura da Regia a procedura a titolarità in corso d'opera. Problemi procedurali specifici. Solo 12 progettazioni preliminari predisposte, su 17 da finanziare nel complesso.
4.1.a Supporto allo sviluppo urbano	Ritardo lancio bando	•	•	•				○	La partenza della Responsabile di Asse presso l'AdG ha creato debolezza a inizio processo. Servizio responsabile ha specificità tecnica solo per quota marginale attività previste. Servizio smembrato e già debole per risorse umane. Comitato Interdirezionale per gestione tecnica inclusi quesiti di fatto non operativo.
4.2.a.1 Albergo diffuso	Ritardo istruttorie.	•			•				Istruttorie durate oltre un anno, procedure più complesse.
4.2.a.4 valorizz. Strutture e complessi di rilevanza	Soppressa	•		•					Interventi di carattere infrastrutturale per il recupero di strutture culturali per aumentarne la fruizione a scopi turistici.

Linea di attività	Stato della linea di attività	Criticità Interne					Criticità Esterne	Criticità Strutturali	Altro/Note
		Risorse Umane		Skills SRA	Procedure	Organizzazione SRA	Soggetti/ Norme Esterne al POR	Fattori a monte/ Program-mazione	
		Dotazione	Skills Individuali						
storico/architettonici									
4.3.a Interventi a sostegno del turismo sostenibile nelle zone lagunari	Soppressa						● (LR)	○	Mancata approvazione dei piani territoriali sulle zone lagunari e conseguente impossibilità di attuazione. L'eventuale approvazione oggi, non garantirebbe completamento.
5.1.a	Ritardo istruttorie	●	●		●		● (OI)		Oltre 800 domande. O.I. CCIAA: poco personale non sufficientemente qualificato, impegnato anche su 1.2.c e su canale regionale. Sovrapposizione attività istruttoria/attuazione bando canale regionale e lancio bando POR.
5.2.a Riduzione emissioni CO2	Azzerata CdS 15/6/2011	●	●	●		●		○	Misura tutta da costruire: mancava regolamento, riferimento a misure pregresse, niente esperienza della SRA.
5.1.b Geotermia	Ritardi attuazione		●		○				Problemi con le procedure di evidenza pubblica. Molte rinunce, anche conseguenza annuncio non ammissibilità di molte spese già sostenute con procedure non corrette.

Legenda:

- - Criticità pienamente riscontrata tra le cause di sofferenza della linea d'intervento
- - Criticità parzialmente riscontrata tra le cause di sofferenza della linea d'intervento

O.I. - Organismo Intermedio

LR - Legge o Normativa Regionale

DG Comp – Dipartimento Generale per la Concorrenza

Criticità relative alle risorse umane

Le questioni relative alle risorse umane nelle strutture regionali impegnate nel ciclo della programmazione gestione e sorveglianza del POR sono una delle criticità più evidenziate nell'analisi dell'attuazione del POR e, soprattutto, nelle opinioni degli intervistati. Esse costituiscono un elemento di criticità anche nella maggioranza delle linee di intervento che non subiscono ritardo o non mostrano problematicità degne di nota.

E' opportuno distinguere l'aspetto quantitativo della dotazione di risorse disponibili, e quello qualitativo del grado di formazione ed esperienza sia amministrativa generica, sia specifica sui Fondi Strutturali e sulle politiche settoriali attuate attraverso ciascuna linea di intervento del POR. Il tema delle risorse umane impegnate da Organismi Intermedi e altri eventuali soggetti terzi alla Regione, verrà trattato separatamente in seguito.

Per quanto riguarda gli aspetti quantitativi, è noto che le pressioni per la riduzione della spesa pubblica hanno trovato nei tagli delle spese per il personale uno dei sbocchi più semplici da attuare. Pertanto, blocco del *turnover*, mancata sostituzione di personale trasferito, mancata sostituzione di personale in maternità o altre forme di indisponibilità totale o parziale al lavoro per periodi sostanziali, hanno sicuramente creato situazioni critiche in molte aree della pubblica amministrazione regionale, certamente ha reso estremamente difficile l'adeguato potenziamento in termini di risorse umane di quelle strutture attuatrici i cui compiti sono stati ampliati dalla gestione di più linee di intervento a valere su più canali finanziari della Politica Regionale Unitaria (PRU). La stessa AdG del POR, negli ultimi anni, ha operato costantemente con un organico effettivo ridotto anche di 5-6 unità rispetto a quello assegnato alla struttura.

E' stato riportato, inoltre, che all'esigenza di riduzione di costi del personale, sia in termini di numero di risorse, che in termini di costi accessori (quali viaggi, trasferte, partecipazione a seminari, corsi di formazione, etc.), gli assessorati e/o le Direzioni, in diversi casi, hanno dato luogo a tagli lineari nell'allocazione delle risorse, finendo, quindi, per penalizzare i servizi e gli uffici con carichi di lavoro maggiori o di maggior complessità.

La carenza di personale sufficiente è, o è stata considerata una delle criticità che hanno messo in sofferenza numerose linee di intervento. Tuttavia, il fattore risorse umane appare sempre essere significativamente connesso a ulteriori elementi di criticità. Ad esempio, le linee di intervento:

- 1.1.a "Incentivazione della ricerca industriale, sviluppo e innovazione delle imprese";
- 4.2.a.1 "Albergo diffuso";

e le misure (gestite da Organismi Intermedi):

- 1.2.a linea a "Consulenza strategica, servizi R&S, trasferimento tecnologico";
- 1.2.c "Sostegno alle PMI per l'adozione, l'utilizzazione e il potenziamento delle TLC",
- 5.1.a "Sostenibilità energetica (modalità a bando)",

che sono stati caratterizzati da forti ritardi nelle istruttorie, hanno sofferto soprattutto del proprio "successo" in quanto la causa scatenante dei ritardi è data dal numero di pratiche di finanziamento da processare, in numero di gran lunga maggiore del previsto. In tali casi, altri fattori, quali ad esempio la complessità e/o le procedure adottate, la flessibilità di tali procedure e la flessibilità organizzativa della SRA o dell'OI diventano fattori altrettanto se non più determinanti. Su questi fattori si ritornerà poco oltre nella trattazione.

Dalle interviste effettuate è anche emerso, comunque, che il lancio di diverse attività è stato fortemente ritardato dall'assenza di personale e solo la riallocazione interna di risorse ha consentito di mettere in moto la macchina organizzativa (es. Linea di intervento 2.1.b "Bonifiche").

In molti casi, il personale regionale è integrato da lavoratori interinali. Nel caso di Servizi che dipendono in maniera significativa da tali risorse umane, emerge il rischio della non riconferma dei contratti esistenti e ciò rischia di influire sulla organizzazione interna delle SRA e sulla specializzazione funzionale.

Va riportato che il tentativo di mappare il grado di sofferenza in termini di dotazione di personale delle strutture attuatrici non ha incontrato la sperata collaborazione delle controparti. Tuttavia, va anche osservato che la mera rilevazione di differenze tra la dotazione di risorse in base agli organigrammi e le dotazioni effettive, anche se integrata dall'indicazione di riduzioni di fatto dovute a mancate sostituzioni per "indisponibilità al lavoro" temporanee, come citato sopra, non avrebbe offerto un quadro adeguato della situazione, rischiando, anzi, di concentrare l'attenzione sul mero aspetto numerico. Una corretta analisi, in termini assoluti, richiederebbe una approfondita analisi organizzativa, che tenga conto dei carichi di lavoro (secondo le definizioni e le metodologie del D.Leg. 29/1993), delle procedure interne adottate, e tracci un "bilancio delle competenze": attività che, propriamente intese, eccedono l'ambito della valutazione di programma nei fondi strutturali. L'eventuale analisi delle norme comunitarie e delle norme e procedure di attuazione del DOCUP Ob.2 2000-2006 e del POR FESR 2007-2013 della Regione Autonoma FVG, potrebbe invece rilevare un eventuale differenziale di carico di lavoro che possa contribuire a fornire spiegazione della sofferenza di attuazione di alcune linee di attività. Tale analisi, da svolgere su poche linee di attività campione, potrebbe diventare oggetto di un approfondimento valutativo ulteriore, anche in sede di aggiornamento della valutazione intermedia.

Tuttavia, anche una tale analisi, punterebbe nella direzione di rivedere da un lato, gli assetti organizzativi delle strutture attuatrici, dall'altro, di ripensare, ove possibile, le procedure di attuazione per tenere conto delle realtà attuative sul campo. In definitiva, va ragionevolmente considerato, che è molto improbabile che il trend alla riduzione del personale delle amministrazioni pubbliche sia invertito, e certamente non nel futuro prevedibile. Inoltre non è pensabile che a fronte del processo di erosione delle risorse umane disponibili non si intervenga a garantire l'efficacia ed efficienza delle strutture amministrative. ***E' necessario, pertanto, che l'Amministrazione Regionale si orienti verso una riorganizzazione dei propri servizi in modo da riallocare competenze e risorse sulla base di un modello organizzativo dinamico in modo da perseguire la più efficiente allocazione delle risorse possibile (c.d.: reingegnerizzazione dei processi⁵¹).***

L'altro aspetto da considerare riguardo le risorse umane è quello di ***carattere "qualitativo"***, ovvero, del livello di competenze⁵² e d'esperienza sia amministrativa generica, sia specifica sui Fondi

⁵¹ In proposito, si può ricordare che nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali "Governance e Assistenza Tecnica" (PON GAT) e "Governance e Azioni di Sistema" (PON GAS) è stato ampiamente dibattuto il tema della *reingegnerizzazione dei processi* come possibile strumento per il raggiungimento di più elevati livelli di efficienza dell'utilizzo delle risorse umane. Sebbene la RAFVG non possa essere diretta beneficiaria di tali programmi, nell'ambito di questi è uso promuovere momenti di scambio di esperienze e di buone prassi e azioni di rete tra tutte le regioni e amministrazioni pubbliche italiane cui la RAFVG è intitolata a partecipare.

⁵² Gli specialisti di sviluppo e gestione delle risorse umane distinguono i tre saperi: il "*sapere*" inteso come conoscenza teorica delle materie oggetto dell'attività svolta; il "*saper fare*", inteso come conoscenza e capacità di realizzare le attività assegnate, applicando le nozioni necessarie; il "*saper essere*", inteso come capacità, nella realizzazione delle attività assegnate) di interagire in modo efficiente e funzionale con i tutti i soggetti coinvolti nell'attività e con gli *stakeholders* della stessa.

Strutturali e sulle politiche settoriali attuate attraverso ciascuna linea di intervento del POR. In termini generali, le *skills* individuali dei funzionari regionali impegnati nell'attuazione del POR FESR può essere considerata mediamente soddisfacente, peraltro con non pochi picchi di eccellenza. Tuttavia, dagli aspetti quantitativi riguardanti l'allocazione delle risorse umane nelle SRA, emerge anche la necessità di garantire che i livelli di conoscenza e di aggiornamento delle conoscenze di programmazione in programmazione e di struttura in struttura sia tenuto adeguatamente alto.

E' stato osservato da alcuni intervistati, che la Regione non ha previsto corsi di formazione o di aggiornamento per i funzionari di nuova assegnazione a servizi impegnati nell'attuazione del POR, e ciò rallenta notevolmente l'efficace entrata a regime dei funzionari in questione: le caratteristiche di un Servizio regionale in pieno sforzo attuativo, mal si adatta ai modelli di *learning organization* dove la trasmissione diretta dell'esperienza ed il *learning by doing* si affermano naturalmente. Sebbene l'AdG, avvalendosi della struttura esterna di assistenza tecnica, abbia realizzato corsi di formazione incentrati sulle procedure di attuazione del POR (peraltro corredati di attestazioni di frequenza e di valutazione per il loro riconoscimento nel sistema formativo/di aggiornamento regionale), è possibile che tali corsi non abbiano avuto la diffusione capillare che sarebbe stata necessaria. E' altresì possibile che mutamenti di organizzazione interna alle Strutture Attuatrici Regionali, portino all'impiego in attività legate al POR di risorse umane non coinvolte nella formazione/aggiornamento svolta nelle fasi di lancio e di inizio attuazione del POR. In termini generali, è molto probabile che ciò avvenga nel corso di una programmazione della durata amministrativa di oltre dieci anni⁵³.

E' opportuno, quindi, che l'AdG renda disponibili attività di capacity building (corsi tradizionali generali o a tema, seminari o laboratori di richiamo o di approfondimento, o quant'altro ritenuto appropriato) anche "a sportello" (ovvero, attivabili allorquando si manifesti una domanda formativa specifica che coinvolga un numero minimo di partecipanti) in modo da garantire un adeguato accompagnamento di tutte le fasi del ciclo del POR.

In particolare, tuttavia, sono emerse specifiche criticità legate alla adeguata capacità di gestire procedure delicate quali ad esempio, quelle degli appalti pubblici e, in misura minore, dell'ammissibilità della spesa, nell'attuazione di linee di intervento quali:

- 2.1.a.1 Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale
- 2.1.a.3
- 5.1.b "Geotermia".

In quest'ultimo caso, in particolare, sono emerse problematiche legate all'applicazione di procedure e norme che fanno riferimento alla legge regionale, ma che risultano in contrasto con la normativa comunitaria. I casi sono risultati di portata relativamente limitata e sono stati prontamente corretti, tuttavia la ricorrenza di un tale criticità, segnala la necessità di non abbassare i livelli di attenzione. Questo specie in considerazione dei rilievi già effettuati nel corso degli Audit sugli appalti eseguiti dall'IGRUE per conto dei Servizi della Commissione sul finire della programmazione 2000-2006, che arrivarono a sollevare l'errore sistemico ed adombrare una

⁵³ Dal punto di vista amministrativo, il periodo di programmazione 2007-2013 consiste di sette annualità finanziarie, più due anni di ammissibilità della spesa e ulteriori quindici mesi di chiusura del Programma. Quest'ultimo periodo, oltre a fare riferimento a norme specifiche sulla chiusura delle operazioni, di fatto, richiede idealmente una piena conoscenza delle norme e delle procedure attuative riguardanti l'intero ciclo del programma e del progetto,

sostanziale rettifica finanziaria. Si osservi, che un conflitto tra procedure attuative adottate e norme specifiche sulla pubblicità delle procedure di evidenza pubblica è pure alla base delle difficoltà e della parziale attuazione e della linea 2.1.c.1.linea a “prevenzione e gestione dei rischi ambientali”, sebbene il caso specifico abbia caratteri particolari in quanto coinvolge il ricorso a procedure di appalto straordinarie concesse dalla legislazione nazionale per il caso degli interventi della protezione civile.

Si raccomanda che l' AdG promuova delle specifiche attività formative interne a favore delle risorse umane da inserire nelle SRA come anche degli eventi in forma di laboratorio o workshop mirante ad approfondire temi specifici di rilevanza per l'attuazione del POR nelle varie fasi del ciclo del programma.

A conclusione e ad esempio della discussione sulle risorse umane, consideriamo brevemente **il tema dei controlli**, che costituiscono una attività molto sensibile ai fini della corretta gestione del POR e anche piuttosto *labour intensive*. E' opportuno considerare che le procedure di selezione delle linee di intervento sopra indicate, ha dato luogo ad un elevato numero di progetti ammessi a finanziamento, anche in ragione dell'allocazione di ulteriori risorse a tali linee di intervento in sede di riprogrammazione, e di un valore medio del contributo richiesto più basso di quanto atteso e considerato in sede di programmazione. Ciò implica che sarà molto elevato anche il numero di procedure di controllo da effettuare al fine di consentire la corretta chiusura delle operazioni. E' prevedibile, pertanto, che possa riproporsi un problema di disponibilità di risorse umane (in termini assoluti e di giornate-uomo) al tempo della chiusura dei progetti. Esperienze passate indicano che in tali casi accade di frequente che si reclutino allo scopo funzionari non normalmente impegnati in questo tipo di attività, per i quali, quindi, sarebbe opportuno prevedere un percorso formativo e di affiancamento sui “saperi del controllo (“sapere”, “saper fare”, “saper essere”) per garantire l'efficacia degli interventi e l'efficienza della tempistica di chiusura delle operazioni.

Criticità relative soggetti e normative esterni al POR

Tra i fattori esogeni che hanno contribuito a generare forti ritardi attuativi, va segnalato il complesso iter procedurale, durato oltre un anno, che ha portato alla notifica di regimi d'aiuto da parte dei Servizi di DG Concorrenza. Ciò ha avuto un forte impatto sull'attuazione della linea **3.2.a “Favorire l'accesso alla rete in banda larga”**. Rispetto a tale linea, tuttavia, sono anche emersi problemi di gestione da parte della Società “*in house*” che opera come gestore, nei confronti della quale pare essere difficile applicare i normali meccanismi di gestione, rendicontazione e controllo.

Seppure lievemente diverso, il caso degli Organismi Intermedi coinvolti nella attuazione di misure quali la 1.2.a linea A, la 1.2.c, e la 5.1.a, propone un tema simile. Le linee di intervento in questione hanno visto un numero di partecipanti alle gare per l'erogazione degli aiuti di stato alle imprese ben oltre le aspettative, sebbene queste fossero già state corrette al rialzo. Già impegnati nell'attuazione delle analoghe misure finanziate attraverso i canali regionali, gli OI si sono trovati ad esser sotto-dimensionati sul piano delle risorse umane da coinvolgere nelle attività dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo . E' probabile, inoltre, che le modalità di retribuzione dei servizi dei suddetti OI non fornisca un sufficiente incentivo a investire in quantità e qualità di risorse umane per accelerare il processo delle istruttorie e l'avvio degli interventi. Come già rilevato in precedenza, è probabile che laddove le istruttorie di selezione hanno costituito una criticità, lo stesso possa accadere per la fase dei controlli di primo livello. ***Si raccomanda, pertanto, che l'AdG e le SRA interessate facciano una valutazione delle possibili problematiche***

che il rapporto con gli OI può porre per la corretta e rapida realizzazione dei controlli di primo livello.

Criticità relative a fattori a monte alla attuazione, quali la Programmazione

Tra i fattori identificabili come causa di sofferenza nell'attuazione di misure di intervento, emergono diversi elementi riconducibili a monte del processo di attuazione, o, in alcuni casi, elementi dipendenti da decisioni esterne.

Nella programmazione 2007-2013, insita nella logica della Programmazione Unitaria, si è richiesto che gli interventi fossero strettamente in coerenza con le linee strategiche e di pianificazione territoriale e settoriale rilevanti a definire gli ambiti delle *policy* attuate attraverso il POR. In molti casi, comunque, la base legale degli interventi risiedeva nella loro inclusione in strumenti legislativi regionali o nazionali o nell'adozione tempestiva di strumenti legislativi o gestionali appositi. Gli interventi in campo ambientale, in particolare di bonifica territoriale, peraltro, sono sottoposti a discipline particolarmente rigide nelle quali la sussidiarietà tra i livelli di governo richiede il tempestivo concorrere di strumenti legislativi e pianificatori "a cascata".

Tra le linee di intervento in sofferenza, alcune delle criticità più rilevanti sono state determinate dal mancato verificarsi di una condizione esterna prevista dal Programma. Ad esempio:

- 2.1.a.2 "Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale"

necessitava dell'adozione delle regole "Natura 2000", cosa che non è avvenuta. La RAFVG ha ottenuto con Decisione C(2010)5 del 4/1/2010, che le "misure di conservazione" (che avrebbero carattere ben più ampio), potessero supplire all'assenza dei piani di gestione. Se ciò avviene, sarà possibile attuare alcune delle misure di conservazione per l'Area Alpina. Tuttavia, trattandosi di aree residuali, la linea di intervento sarebbe attuata solo marginalmente e l'obiettivo POR sarà a rischio.

La line d'intervento:

- 2.1.b "Recupero dell'ambiente fisico",

richiedeva per la sua attuazione, l'approvazione della modifica del Piano Regionale di Bonifica che doveva rendere coerente il Piano Regionale con quello Nazionale. In assenza di ciò, è stato possibile mettere a bando solo gli interventi che riguardano i siti inquinati inclusi nella apposita lista nazionale, ovvero, Trieste e la Laguna Marano-Grado, ancora una volta limitando il raggiungimento degli obiettivi POR. L'attuazione di tale linea d'intervento ha evidenziato, peraltro, anche un'altra criticità: una forte debolezza del Partenariato. Questo, pur debitamente coinvolto in fase di programmazione, non è stato in grado di dar seguito agli impegni assunti e dare attuazione progettuale agli interventi.

La linea d'intervento:

- 4.3.a "Interventi a sostegno del turismo sostenibile nelle zone lagunari".

richiedeva l'approvazione di piani territoriali sulle zone lagunari. E' stata soppressa quando è apparso chiaro che qualora approvati tali piani, gli interventi non avrebbero potuto essere completati nel periodo di ammissibilità della spesa del POR.

Si noti che anche altre linee di intervento sono state disegnate in stretto riferimento, ed anche con legami logico giuridici, a documenti di natura strategico-programmatica poi non approvati, quali ad

esempio i PISUS, i cui comuni erano stati individuati sulla base del Piano Territoriale Regionale, mai approvato seppur predisposto, ed erano intesi essere strumenti di attuazione della nuova legge urbanistica, che anch'essa non ha mai terminato il processo di approvazione.

Analogo discorso vale per gli strumenti e linee di intervento dell'ambito aiuti alle imprese per il supporto delle attività di RSI collegati alla L.R. 26/2005 che si richiama al "Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'innovazione, delle attività di ricerca e di trasferimento delle conoscenze e delle competenze anche tecnologiche", mai venuto alla luce.

Gli esempi analizzati suggeriscono che la Regione, come istituzione, non ha dato seguito agli impegni da essa stessa assunti in termini di attività programmatica e regolatoria, creando vuoti normativi che sono stati spesso causa diretta e determinante del sostanziale fallimento di diverse linee di intervento del POR.

La decisione relativa alla soppressione delle linee di intervento destinate al "Supporto e rafforzamento dei cluster territoriali" (1.2.b) e "Start up e incubazione" (1.2.a linea B) è maturata in seguito all'interlocuzione portata avanti dalla Regione Friuli Venezia Giulia con i beneficiari potenziali dell'azione che hanno esplicitato la difficoltà a partecipare con risorse proprie al finanziamento degli interventi.

Tuttavia, va osservato che per il periodo di programmazione 2014-2020, gli orientamenti comunitari hanno ulteriormente spinto nella direzione di stimolare gli stati membri verso la programmazione di interventi di sviluppo sempre più discendenti da, e non solo coerenti con, documenti di pianificazione strategica territoriale e settoriale, nella ricerca sempre più spinta di efficienza ed efficacia della spesa comunitaria. Le proposte di regolamento per il FESR per il periodo 2014-2020, introducono condizionalità tematiche, costituite dalla verifica dell'esistenza di quadri strategici nazionali e/o regionali di riferimento per ciascuno degli 11 obiettivi tematici previsti dal Regolamento (nell'*Allegato al Capitolo 7*, è presentata una elaborazione sintetica del tema delle condizionalità ex ante e l'illustrazione schematica delle condizionalità per ciascuna priorità tematica nell'ambito del FESR).

Per non incorrere nei rischi connessi al mancato rispetto delle condizionalità, ***si raccomanda che l'AdG realizzi quanto prima una valutazione degli adempimenti necessari al rispetto delle condizionalità ex ante sia tematiche, sia generali e avvii quanto prima un processo di sensibilizzazione dei decisori regionali al fine di assicurare la tempestiva disponibilità degli elementi di loro competenza.*** Si noti che, tra le condizionalità generali, che sono riferite ad aree prioritarie o settori di interesse della politica di coesione, quali: anti discriminazione, parità di genere, disabilità, appalti pubblici, aiuti di stato, normativa ambientale connessa alla valutazione dell'impatto ambientale e alla valutazione ambientale strategica, sistemi statistici e indicatori di risultato, compaiono diversi ambiti che hanno generato criticità nella corrente programmazione come discusso sopra.

Ancora a livello di programmazione va rilevato un ulteriore elemento di criticità che deriva dall'assegnazione della responsabilità di attuazione di diverse linee di intervento a Servizi le cui specificità tecnico-professionali, o se si vuole il cui "core business" non richiede le competenze più appropriate per dare inizio alle attività in questione, ovvero, non le migliori condizioni di partenza.

La soppressione, della linea d'intervento :

4.2.a.4 "Valorizzazione delle strutture e dei complessi di rilevanza storico/architettonica",

una linea che avrebbe dovuto finanziare interventi si carattere infrastrutturale (tipologia “lavori”) affidata ad un servizio la cui principale attività è la gestione di interventi di servizi, trova probabile giustificazione in questa criticità, accompagnata dalla insufficiente disponibilità di risorse umane. **Si raccomanda, pertanto, che l’AdG si assicuri che la responsabilità attuativa delle linee di intervento sia sempre data ai soggetti che per condizioni oggettive e soggettive siano i più capaci di gestire i necessari processi**. Ciò potrebbe risultare particolarmente importante nella delicata fase di start up dell’attuazione. Sarebbe di capitale importanza, in casi simili, che esista la massima cooperazione possibile tra le varie SRA, ciascuna depositaria di specifici *know how* amministrativi e tecnici, e, ovviamente l’AdG.

Al contrario, **le criticità emerse nel POR nel caso di alcune attività, quali la 4.1.a e la 3.1.a, sembrano suggerire che il coordinamento tra strutture dell’apparato regionale è risultato particolarmente debole nel periodo di attuazione del presente programma. Ciò ha fortemente nuociuto all’efficacia ed all’efficienza del processo di realizzazione del POR**. Nel caso degli interventi PISUS (interventi complessi che daranno luogo ad opere pubbliche, marketing territoriale, e iniziative per PMI), era stato costituito un “Comitato Interdirezionale” deputato ad essere organo sia consultivo nella gestione che tecnico nell’attuazione, facendosi anche carico di rispondere ai quesiti tecnico-amministrativi provenienti dai beneficiari. Ciò non è stato, in quanto il Comitato si è riunito pochissime volte e non ha gestito i quesiti dei beneficiari. Le difficoltà del progetto “quasi integrato” della linea ferroviaria Ronchi-Aeroporto (linea 3.1.a “Trasporti materiali”) illustrano la stessa criticità, in questo caso estesa anche ai partner progettuali esterni, sia pubblici che privati. **Si raccomanda che l’AdG si faccia promotore dell’attuazione o della creazione ove necessario, di meccanismi istituzionali di coordinamento tra le strutture regionali attuarci impegnate ai diversi livelli nell’attuazione del POR al fine di favorire al massimo grado le condizioni per l’efficace ed efficiente attuazione del POR**.

La classificazione delle criticità secondo lo schema UVAL-ISFOL

Come menzionato in precedenza, il Gruppo di Lavoro del Sistema Nazionale di Valutazione ha elaborato un documento⁵⁴ che definisce ed elabora la metodologia per la rilevazione delle principali criticità di attuazione dei Programmi Operativi che attuano il Quadro Strategico Nazionale. Tale documento, volto a fornire indirizzi metodologici per la valutazione operativa a sostegno della riprogrammazione delle risorse dei programmi operativi che attuano il Quadro Strategico Nazionale, richiede che in caso di significativi ritardi nell’attuazione del programma operativo, che richiedano la riprogrammazione di parte delle risorse, le decisioni di riallocazione delle risorse siano accompagnate da una analisi delle difficoltà incontrate e del probabile impatto di queste sulla strategia del programma e sul raggiungimento degli obiettivi⁵⁵. Ciò è legato in particolare al carattere non obbligatorio di una valutazione *in itinere* come prevista nei precedenti periodi di programmazione, che, di norma, prevede, tra gli altri, appunto la revisione della strategia, la analisi di coerenza e rilevanza dei criteri di selezione, l’evidenziazione delle principali criticità attuative.

⁵⁴ Si veda l’introduzione al paragrafo 7.5 e la nota 22.

⁵⁵ Il regolamento 1083/2006 dei Fondi strutturali, modificato con regolamento 539/2010 prevede che: “nel corso del periodo di programmazione, gli Stati membri effettuano valutazioni connesse alla sorveglianza dei programmi operativi, in particolare laddove la loro realizzazione si allontanano in maniera significativa rispetto agli obiettivi inizialmente fissati (...); per la revisione dei programmi operativi viene effettuata un’analisi sui motivi della revisione, comprese le difficoltà di attuazione, e sull’impatto previsto della revisione, incluso quello sulla strategia del programma operativo..”

La RAFVG ha invece scelto di dar luogo comunque ad una valutazione *in itinere* “tradizionale, di cui il presente documento è il rapporto conclusivo. Pertanto, valutazioni sulla attualità della strategia, anche dopo la soppressione di alcune linee di intervento e l’analisi dettagliata dei criteri di selezione sono trattati separatamente ed in dettaglio in altri capitoli del presente rapporto. Nel presente capitolo, nei paragrafi precedenti, si è provveduto ad una analisi delle criticità riscontrate in corso di attuazione del programma che, come richiesto dal documento in questione, rivolge l’attenzione alle criticità emerse, trattandole per gruppi. A parere del valutatore, la tipologia di criticità rilevate emerge in maniera sufficientemente chiara dall’analisi svolta, e così anche le principali raccomandazioni per il loro superamento, siano queste utili a garantire una efficace conclusione del corrente periodo di programmazione, o forniscano indicazioni utili per quello a venire.

In ragione del carattere comparativo e trasversale e dell’analisi proposta dal documento UVAL-ISFOL, tuttavia, il valutatore ha deciso di costruire una tabella che per ciascuna linea di attuazione in sofferenza, evidenzii i fattori critici, i giudizi sintetici (in base alle definizioni fornite dal documento) e indichi le principali motivazioni/cause della criticità rilevata.

I fattori critici e le motivazioni di alcuni eventuali problemi sono così riportati:

- Interni, di natura procedurale/organizzativa affrontabili direttamente dall’Amministrazione titolare del programma con tempestivi provvedimenti politici e/o amministrativi;
- Esterni, riconducibili a soggetti diversi dall’Amministrazione titolare del PO (organismi intermedi, soggetti attuatori, etc.) per affrontare i quali occorre rafforzare l’azione di coordinamento tecnico istituzionale con gli altri soggetti a vario titolo coinvolti;
- Strutturali o di sistema, ovvero connessi al contesto normativo, finanziario ed economico (p.es. vincoli provenienti dal Patto di stabilità interno) relativamente ai quali bisognerà costruire percorsi tecnico-istituzionali ad hoc.

I giudizi sintetici invece sono i seguenti:

Nessuna evidenza di capacità/funzionalità (Interventi non avviati e prospettive attuative molto incerte)

Scarsa evidenza di capacità attuativa e scarsa funzionalità strategica (Interventi solo parzialmente avviati e strumenti /modalità attuativi e criteri di selezione non idonei rispetto al raggiungimento degli obiettivi e/o rispetto al mutato contesto)

Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica (Interventi solo parzialmente avviati, strumenti/modalità attuativi e criteri di selezione coerenti rispetto al raggiungimento degli obiettivi)

Buona evidenza di capacità attuativa e scarsa funzionalità strategica (Interventi completamente avviati e strumenti/modalità attuativi e criteri di selezione non idonei rispetto al raggiungimento degli obiettivi e/o rispetto al mutato contesto)

Buona evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica (Interventi conclusi o completamente avviati e strumenti/modalità attuativi e criteri di selezione coerenti rispetto al raggiungimento degli obiettivi)

Va osservato, che allo stato, le linee di intervento analizzate, per lo più non hanno dato luogo a completamento di progetti, pertanto, i giudizi rispetto alla funzionalità strategica, tengono conto solo del giudizio sui criteri di selezione delle operazioni e non dei risultati ottenuti.

Inoltre, dall'analisi precedente, dalle definizioni riportate sopra e dalle motivazioni riportate in tabella per ciascuna linea di intervento, si rileva come i giudizi sintetici non consentano in diversi casi un equo giudizio complessivo. Tali casi, per comodità, sono riportati in rosso.

Tabella 7.8 – Fattori critici e giudizi sintetici per ciascuna linea di attività in sofferenza⁵⁶

Linea di attività caratterizzante	Status	Fattori critici	Altro/Note	Giudizi sintetici
1.1.a - Incentivazione della ricerca industriale, sviluppo e innovazione delle imprese	Ritardo Istruttorie	Interni	Ricevute oltre il doppio delle domande previste. Aumento adempimenti (in particolare incremento controlli di regolarità fiscale). Aumentata la "litigiosità" tra Regione e beneficiari.	Buona evidenza di di capacità strategica e buona funzionalità strategica
1.2.a. linea a - Cons. strategica, servizi R&S, trasferimento tecnologico	Ritardo Istruttorie	Esterni	O.I.: risorse umane sotto-dimensionate (dotazione e competenze) rispetto agli oneri; onere aggiuntivo eredità gestione da Friulia.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica
1.2.a. linea b - start up e incubazione	Azzerata	Interni	La SRA, in seguito a contatti tecnici in sede di attuazione, ha ritenuto che la linea di attività non trovasse la risposta necessaria da parte dei beneficiari indicati. Debole volontà a livello politico/amministrativo?	Nessuna evidenza di capacità/funzionalità
1.2.b - Supporto e rafforzamento dei cluster territoriali	Azzerata	Interni	Difficoltà nell'identificare la tipologia di regime d'aiuto da adottare. Scarsa risposta da parte dei potenziali beneficiari emersa in sede di contatti tecnici da parte della SRA. Debole volontà a livello politico/amministrativo?	Nessuna evidenza di capacità/funzionalità
1.2.c - Sostegno alle PMI per l'adozione, l'utilizzazione e il potenziamento delle TLC	Ritardo istruttorie	Interni + Esterni	O.I. (CCIAA): risorse umane sotto-dimensionate (dotazione e competenze) rispetto agli oneri; stesso personale impegnato su 5.1.a.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica
2.1.a.1 - Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale-	Ritardo complessivo attuazione	Interni + Esterni	Scarsa efficacia ed intensità di attività. I comuni beneficiari privi di risorse e di personale, in difficoltà su appalti, lamentano pesantezza procedure. Frequenti conflitti tra AdG, SRA e beneficiari.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica
2.1.a.2 - Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale-	Ritardo lancio attività / limitata attuazione	Interni + Esterni	Mancata adozione/ritardo strumenti normativi. Attuazione limitata. A rischio Obiettivo POR.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica
2.1.a.3 -	Ritardo	Interni	Problemi con procedure POR, inclusi appalti e ammissibilità delle spese. Servizio molto tecnico, non supportato per gli aspetti amministrativi. Procedure molto spezzettate.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica
2.1.b - Recupero dell'ambiente fisico	Ritardo fortissimo	Strutturali	Richiedeva approvazione modifica Piano Regionale di Bonifica che doveva rendere coerente il piano regionale con quello nazionale. A bando i siti inquinati presenti nelle liste nazionali.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica
2.1.c.1 linea A - Prevenzione e gestione dei rischi	Attuazione parziale	Interni	Le attività sullo "early warning" in stand by per problemi sulle procedure di affidamento adottate. Oggetto del contendere le procedure accelerate per appalti straordinari e le norme di pubblicità.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica
3.1. - Interventi materiali nell'ambito delle infrastrutture di trasporto	Ritardo attuazione	Esterni Strutturali	Moltitudine di soggetti decisionali coinvolti. Circa 1 anno attesa per notifica regime di aiuti all'Aeroporto. Pendono le procedure di esproprio. Revisione SdF. Approvazione variante piano del Comune di Ronchi.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica

ECOTER Srl - Servizio di valutazione indipendente del POR FESR Friuli- Venezia Giulia 2007-13
VALUTAZIONE INTERMEDIA

Linea di attività caratterizzante	Status	Fattori critici	Altro/Note	Giudizi sintetici
3.1.b - Interventi immateriali nell'ambito delle infrastrutture di trasporto	Ritardo attuazione	Interni + Esterni	Implementazione progetto SEC. Convenzione Regione-INSIEL. Problemi procedure di rendicontazione e scarsa collaborazione di INSIEL. Problemi con le procedure di affidamento. Rendicontazione I SAL bloccato da oltre 1 anno e mezzo.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica
3.2.a - Favorire l'accesso alla rete in banda larga	Ritardo attuazione	Interni + Esterni	Ritardo notifica regime d'aiuto (oltre 1 anno e mezzo). Cambio da procedura da Regia a procedura a titolarità in corso d'opera. Problemi procedurali specifici. Solo 12 progettazioni preliminari predisposte, su 17 da finanziare nel complesso.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica
4.1.a - Supporto allo sviluppo urbano	Ritardo lancio bando	Interni	La partenza della Responsabile di Asse presso l'AdG ha creato debolezza a inizio processo. Servizio responsabile ha specificità tecnica solo per quota marginale attività previste. Servizio smembrato e già debole per risorse umane. Comitato Interdirezionale per gestione tecnica inclusi quesiti di fatto non operativo.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica
4.2.a.1 - Albergo diffuso	Ritardo istruttorie.	Interni	Istruttorie durate oltre un anno, procedure più complesse.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica
4.2.a.4 - Valorizz. Strutture e complessi di rilevanza storico/architettonici	Soppressa	Interni	Interventi di carattere infrastrutturale per il recupero di strutture culturali per aumentarne la fruizione a scopi turistici.	Nessuna evidenza di capacità/funzionalità
4.3.a - Interventi a sostegno del turismo sostenibile nelle zone lagunari	Soppressa	Esterni	Mancata approvazione dei piani territoriali sulle zone lagunari e conseguente impossibilità di attuazione. L'eventuale approvazione oggi, non garantirebbe completamente.	Nessuna evidenza di capacità/funzionalità
5.1.a -	Ritardo istruttorie	Interni + Esterni	Oltre 800 domande. O.I. CCIAA: poco personale non sufficientemente qualificato, impegnato anche su 1.2.c e su canale regionale. Sovrapposizione attività istruttoria/attuazione bando canale regionale e lancio bando POR.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica
5.2.a - Riduzione emissioni CO2	Azzerata CdS 15/6/2011	Interni	Misura tutta da costruire: mancava regolamento, riferimento a misure pregresse, niente esperienza della SRA.	Nessuna evidenza di capacità/funzionalità
5.1.b – Geotermia	Ritardi attuazione	Interni	Problemi con le procedure di evidenza pubblica. Molte rinunce, anche conseguenza annuncio non ammissibilità di molte spese già sostenute con procedure non corrette.	Scarsa evidenza di capacità attuativa e buona funzionalità strategica

7.6. L'ANALISI DEI MAGGIORI PROGRESSI ATTUATIVI E DEI MIGLIORI RISULTATI IN TERMINI DI EFFICIENZA

Il precedente paragrafo ha evidenziato le criticità che hanno causato la sofferenza attuativa complessiva e delle linee di intervento evidenziate e che emerge dallo stato di avanzamento del POR dei primi paragrafi del capitolo, che, ricordiamolo, rappresenta lo stato di avanzamento al quinti anno di attuazione (quarto, se si considera che il POR FESR della RAFVG è stato approvato nel novembre 2007).

Nel complesso, eccetto le misure soppresse o quelle che vedono fortemente ridimensionato il campo di attuazione rispetto a quanto previsto in sede di programmazione, che esprimono criticità di notevole rilevanza soprattutto per la impostazione della programmazione prossima, un numero sostanziale di linee di intervento soffre, o ha sofferto, di ritardi iniziali che ne hanno fortemente condizionato l'efficienza ma è probabile non impattino sull'efficacia. Ciò soprattutto se l'AdG riuscirà ad anticipare il possibile insorgere di colli di bottiglia in fase di chiusura delle operazioni legati all'esecuzione dei controlli di I livello.

L'evidenziazione e l'analisi dei fattori critici, di fatto, per converso fornisce già una descrizione delle caratteristiche che necessarie all'efficiente attuazione delle linee di intervento.

Le linee che hanno dato buone performance di avanzamento sono diverse, tra cui:

- 2.1.c.1.B Gestione e prevenzione dei rischi, che disponendo di un buon parco progetti ha dato luogo a spesa nei tempi previsti;
- 3.2.b Turismo, che dopo un lieve ritardo iniziale dovuto al cambio al vertice del Servizio, ha proceduto in maniera spedita con buona efficacia ed efficienza, anche in virtù della consolidata esperienza e delle competenze del servizio in quel campo di attuazione.

Probabilmente il caso più interessante da rilevare è però il caso della linea d'intervento 1.1.b "Sostegno ai progetti di ricerca industriale ad elevato impatto sistemico per il rafforzamento delle reti della ricerca e dell'innovazione e dei distretti tecnologici dell'innovazione".

La linea d'intervento, a titolarità regionale, attraverso bandi di evidenza pubblica, finanzia progetti di progetti di ricerca ad elevato impatto sistemico attuati attraverso la collaborazione tra imprese, singole o raggruppate (PMI, GI solo se in collaborazione con PMI) e gli enti gestori di parchi scientifici o tecnologici, gli enti di ricerca, le università e le CCIAA.

L'ammissibilità individuava tre ambiti prioritari di intervento: la Domotica (definita in modo da individuare ambiti che interessano i cluster più importanti presenti sul territorio regionale, quali elettronica, mobili e arredo, elettrodomestici, componentistica, sistemi ed impianti energetici e di illuminazione); Biomedicina molecolare, ancora una volta individuando le aree tematiche che costituiscono i punti di forza del settore a livello regionale e di interesse a livello nazionale); la cantieristica navale e nautica da diporto (più genericamente indirizzato alla competitività dei rispettivi settori regionali). Sebbene la scelta dei tre settori non emerga con adeguata chiarezza nei documenti di programmazione (la scelta del distretto della cantieristica navale potrebbe essere una misura di sostegno alla ristrutturazione di un settore chiave in Regione, piuttosto che un obiettivo strategico sostenibile nel medio-lungo periodo), la strutturazione della linea di intervento si è avvalsa di studi di fattibilità realizzati col ricorso a risorse finanziarie perlopiù nazionali (cluster

nautici internazionali, e cluster bio-medicale) e, nel caso del cluster bio-medicale, ha proseguito la scelta strategica che aveva dato vita al distretto nel 2004 con i fondi di un Accordo di Programma Quadro.

Pertanto, la linea 1.1.b ha dato luogo a forte **concentrazione degli interventi**, in un ambito di concertazione e integrazione con gli altri strumenti finanziari della politica regionale (APQ), applicando il modello della **programmazione comunitaria**, con un efficace coinvolgimento del **partenariato** sia in fase di programmazione, sia in fase di lancio delle attività in modo da garantire una adeguata domanda di finanziamenti e quindi una adeguato assorbimento delle risorse disponibili.

Va sottolineato, tuttavia, che l'attuazione ha beneficiato, ovviamente, di dover affrontare un numero di progetti non esorbitante (29 progetti di cui 10 finanziati, ma col coinvolgimento di 159 soggetti nei partenariati). La procedura di selezione, basata su efficaci criteri di selezione tempestivamente elaborati ed approvati, prevedeva il doppio *step* della valutazione della qualità tecnico-scientifica del progetto, e del soggetto proponente, ovvero, la struttura del partenariato, da svolgere in un massimo di 150gg. La performance attuativa è stata molto positiva, considerando la limitata dotazione di risorse umane, per lo più risorse "interinali" che hanno più volte rischiato di non essere confermate, e l'assegnazione della responsabilità attuativa ad un Servizio, separato dalla DC Attività Produttive, con limitata o nulla esperienza in campo di progetti che coinvolgono imprese.

Va comunque rilevato che dalla valutazione dei risultati di misure che pure hanno evidenziato criticità legate ai ritardi nella fase di istruzione, definite sopra "vittime del proprio successo", in quanto hanno registrato un numero di domande di accesso ai finanziamenti di gran lunga superiore al preventivato, potrebbe derivare una riconsiderazione complessiva della scala dei valori delle performance delle diverse linee di intervento. Se l'AdG sarà in grado di agire in maniera conseguente ai rilievi e alle raccomandazioni emersi nel presente capitolo e saranno rimosse le criticità emerse a livello più strutturale nell'Amministrazione Regionale, le prospettive per il completamento del presente periodo di programmazione e soprattutto per il periodo a venire restano positive.

8. ANALISI E VALUTAZIONE DEI CRITERI DI SELEZIONE DELLE OPERAZIONI DEL POR FESR 2007-2013 (DOMANDA VALUTATIVA N.7)

8.1. GENERALITÀ

Il presente capitolo illustra le conclusioni dell'analisi valutativa effettuata sui criteri di selezione del POR FESR 2007-2013, adottati dal Comitato di Sorveglianza per la scelta delle operazioni da finanziare (art. 65 – Reg. 1083/06).

Nell'ambito dei programmi operativi, ed in generale dei programmi di sviluppo economico, i criteri di selezione dei progetti da finanziare risultano strumenti decisivi per l'individuazione di un "parco progetti" che sia coerente con le finalità del programma ed efficace sia nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo fissati sia nel conseguimento di standard di spesa compatibili con le prescrizioni dei regolamenti europei.

Tale ruolo centrale è stato riconosciuto dall'AdG e dal Valutatore indipendente già in fase di definizione del Disegno di valutazione del POR, attraverso l'individuazione della Domanda di Valutazione n. 7 (DV7, vedi Box 8.1.), la cui formulazione è stata concordata nell'ambito dello *Steering Group*.

Box 8.1. La Domanda valutativa n. 7 del Disegno di valutazione del POR FESR 2007-2013

Quanto coerenti i criteri di selezione definiti ex-ante sono con gli obiettivi del programma? Qual è stata la loro efficacia nell'attuazione, ovvero, nel selezionare progetti in grado di conseguire gli obiettivi del programma?

Con la DV7, dunque, si è inteso porre ad oggetto di uno specifico studio valutativo (valutazione tematica) la batteria di criteri di selezione adottata in fase di programmazione e successivamente utilizzata nella fase attuativa del programma, al fine di analizzare tre principali ambiti conoscitivi:

- 1) grado di pertinenza/rilevanza dei criteri di selezione adottati dal CdS rispetto agli obiettivi programmati;
- 2) grado di coerenza dei criteri di selezione fissati dai bandi/avvisi pubblici di attuazione rispetto a quelli adottati dal CdS;
- 3) grado di efficacia dei criteri di selezione nella individuazione dei progetti maggiormente rispondenti agli obiettivi ed alle attività del programma.

In riferimento ai primi due ambiti di indagine, sono stati presi in considerazione tutti i bandi/avvisi pubblici fin ad oggi approvati dalla Regione, al fine di formulare un giudizio complessivo sulla capacità dei criteri di selezione di corrispondere alle finalità della strategia di sviluppo e sulla corrispondenza e continuità tra fase programmatica ed attuativa.

L'ultimo ambito sarà analizzato attraverso la costruzione di un campione di bandi/avvisi pubblici, selezionati di concerto con l'AdG, in base al principio della rilevanza rispetto alle priorità strategiche del POR⁵⁷.

8.2. APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO

Nel presente paragrafo sono descritti gli approcci metodologici adottati per i primi due ambiti e nello specifico per la realizzazione della valutazione di pertinenza e rilevanza e per quella di coerenza dei criteri di selezione del POR FVG 2007-2013.

- ANALISI DI PERTINENZA E RILEVANZA

L'analisi di pertinenza e rilevanza dei criteri di selezione rispetto agli obiettivi programmati (vedi sub 1. del precedente paragrafo) è stata effettuata sui criteri di ammissibilità, di valutazione, nonché sui criteri di priorità adottati dal CdS in fase di programmazione. Sono stati dunque esclusi dall'analisi i criteri di selezione fissati nei bandi in fase attuativa, i quali costituiscono l'oggetto dell'analisi di coerenza. La scelta di effettuare una specifica valutazione di pertinenza/rilevanza è stata motivata dalla necessità di valutare la capacità del "programmatore" di articolare gli obiettivi programmatici in coerenti strumenti operativi, quali appunto sono i criteri di selezione. Ciò ha permesso di formulare un giudizio valutativo sulla chiarezza del disegno strategico e sulla conseguente capacità di darne una traduzione operativa.

Inoltre va specificato che per l'analisi dei criteri di selezione il costante riferimento agli obiettivi di programma risulta di notevole importanza, in quanto funzione propria dei criteri di selezione è di filtrare la progettualità presentata dai potenziali beneficiari in base alla loro maggiore o minore capacità di contribuire al conseguimento degli obiettivi stessi.

La valutazione del grado di pertinenza/rilevanza dei criteri è stata effettuata ricorrendo ad una scala di giudizi, a ciascuno dei quali è stato attribuito un numero discreto. La scala di giudizi ed i relativi punteggi sono di seguito indicati:

- bassa pertinenza/rilevanza: punteggio 1;
- media pertinenza/rilevanza: punteggio 2;
- alta pertinenza/rilevanza: punteggio 3.

I punteggi sono stati attribuiti in base alla pertinenza e rilevanza dei criteri rispetto sia agli obiettivi specifici di Asse che agli obiettivi operativi di Attività.

Nel procedere alla formulazione del punteggio di pertinenza e rilevanza, il Valutatore ha preso in considerazione la connessione dei criteri con gli obiettivi di programma e la loro chiarezza, intesa in termini di capacità di avanzare ai potenziali beneficiari delle risorse "messe a bando" richieste facilmente comprensibili.

Successivamente all'attribuzione a ciascun criterio del punteggio di pertinenza, è stato calcolato l'indice sintetico di pertinenza, riferimento a ciascuna batteria di criteri di selezione approvata dal CdS (vedi Box 8.2).

⁵⁷ Le attività valutative riferite all'efficacia dei criteri di selezione verrà effettuato successivamente alla definizione del campione dei bandi, processo attualmente in fase di realizzazione.

Box 8.2. Costruzione dell'indice sintetico di pertinenza

Per la costruzione dell'indice sintetico di pertinenza è stato assegnato un punteggio (1, 2, 3) a ciascun criterio di selezione della specifica linea di attività analizzata in base alla sua pertinenza e rilevanza agli obiettivi operativi e specifici di riferimento. Successivamente è stata effettuata la somma dei punteggi attribuiti e tale somma è stata divisa per il numero di criteri di ciascuna linea di attività analizzata. Si tenga presente che ai criteri di selezione definiti come "trasversali" non è stato attribuito uno specifico punteggio, in quanto essi non si riferiscono specificamente agli obiettivi di programma, bensì alle politiche di mainstreaming promossi dalla politica di coesione europea. Dunque i criteri trasversali non sono stati considerati per il calcolo dell'indice sintetico di pertinenza.

L'analisi di pertinenza e rilevanza è stata effettuata attraverso la costruzione di tabelle che riportano i criteri di selezione approvati dal CdS in riferimento a ciascuna linea di attività del POR e il punteggio di pertinenza ad essi assegnato in riferimento sia all'obiettivo operativo di Attività che all'obiettivo specifico di Asse. In coda a ciascuna tabella è stato formulato un giudizio di sintesi, con la quantificazione dell'indice sintetico di pertinenza.

- ANALISI DI COERENZA

Per quanto riguarda l'analisi del grado di coerenza dei criteri utilizzati nei bandi di attuazione⁵⁸ rispetto ai criteri di selezione approvati dal CdS⁵⁹, il valutatore ha effettuato il confronto tra le due tipologie di criteri, verificando come il *set* di criteri fissati in fase di programmazione sia stato concretamente e coerentemente declinato in fase attuativa per la selezione delle operazioni oggetto di finanziamento.

Per compiere tale analisi, sono stati presi in esame i bandi approvati dalla Regione, attuativi delle Linee di Attività previste dal POR. I criteri di selezione ivi previsti sono stati posti a confronto con i criteri di selezione programmatici, attraverso l'utilizzo di una tabella di coerenza contenente le seguenti informazioni:

- criteri di selezione programmatici per la specifica linea di attività, suddivisi per le seguenti categorie: criteri di ammissibilità; criteri di valutazione; criteri di priorità;
- criteri di selezione individuati da ciascun bando attuativo, suddivisi per le stesse categorie sopraelencate: criteri di ammissibilità; criteri di valutazione; criteri di priorità;
- un campo note dedicato a ciascuna tabella, in cui è stata valutata la coerenza dei criteri di attuazione rispetto a quelli programmatici ed è stato formulato un giudizio di sintesi.

L'insieme delle analisi effettuate ha concorso alla formulazione di un giudizio valutativo finalizzato a rispondere ai quesiti in cui è stata articolata la Domanda valutativa n.7.

Nei successivi paragrafi sono riportate le conclusioni dell'esercizio valutativo effettuato. Nell'allegato al capitolo 8 sono contenuti gli strumenti di valutazione utilizzati (tabelle, note di commento e punteggi di pertinenza/rilevanza), in modo da rendere facilmente consultabili le fonti sulla base delle quali sono stati formulati i giudizi valutativi, nonché permettere a ciascun soggetto interessato di verificare la coerenza e pertinenza dei criteri riferiti a ciascun bando e a ciascun obiettivo operativo/specifico.

⁵⁸ Per semplicità tali criteri verranno anche definiti "criteri di selezione di attuazione".

⁵⁹ Per semplicità tali criteri verranno anche definiti "criteri di selezione programmatici".

8.3. LE FASI DI DEFINIZIONE DEI CRITERI DI SELEZIONE

La batteria dei criteri di selezione, successivamente alla loro approvazione nell'ambito della prima seduta del CdS (maggio del 2008), è stata oggetto di sostanziali modifiche. Esse in un primo momento hanno corrisposto ai suggerimenti emersi nell'ambito della prima convocazione del CdS e sono state adottate con successive Delibere di Giunta Regionali (di seguito D.G.R.). Oltre a quelle adottate in considerazione delle osservazioni del CdS, ulteriori modifiche sono state apportate, con successive D.G.R., con la finalità di rendere maggiormente efficace la corrispondenza tra progettualità finanziata e obiettivi di programma.

La Tab 8.1. indica gli atti amministrativi attraverso i quali si è intervenuti sulla batteria dei criteri definita nella prima seduta del CdS. L'analisi degli atti disponibili ha permesso di individuare tre differenti tipologie di intervento:

- introduzione di nuovi criteri di selezione, non approvati nell'ambito dalla prima seduta del CdS (**introduzione**);
- modifica parziale di criteri già approvati dal CdS (**modifica**);
- ampliamento e maggiore articolazione dei criteri approvati dal CdS (**integrazione**).

Tabella 8.1. Modifiche ai criteri di selezione approvati dal CdS del POR FESR FVG 2007-2013

DATA	(D.G.R. n.)	Modifiche apportate dal CdS ai criteri di selezione
11 settembre 2008	D.G.R. n. 1786	Introduce criteri in 1.1.a. : Settore Industria
		Introduce criteri in 1.1.a. : Settore Commercio e Turismo
		Introduce criteri 1.1.a. : Settore Artigianato
8 gennaio 2009	D.G.R. n. 7	Introduce criteri in 4.2.a. : Settore risorse naturali e culturali
		Introduce criteri in 5.1.b. : Ecosostenibilità
		Introduce criteri in 6.1.a. : Settore consulenza e assistenza tecnica
23 febbraio 2009	D.G.R. n. 371	Modifica criteri in 2.1.c. : Settore Ambiente/Cultura
		Modifica criteri in 4.2.a. : Settore Coesione Territoriale
		Integra criteri 6.1.a. : Settore attività di consulenza ed assistenza tecnica
		Integra criteri 6.1.b. : Settore attività di consulenza ed assistenza tecnica
		Integra criteri 6.1.c. : Settore attività di consulenza ed assistenza tecnica
		Integra criteri 6.2.a. : Settore attività di consulenza ed assistenza tecnica
3 luglio 2009	D.G.R. n. 1494	Introduce criteri in 1.2.a. : Sviluppo competitivo delle PMI
		Modifica criteri in 4.1.a. : Settore Coesione Territoriale
		Modifica criteri in 4.3.a. : Settore Coesione Territoriale
31 marzo 2010	D.G.R. n. 613	Integra criteri 5.1.a. : Settore Efficienza Energetica
		Integra criteri 5.1.b. : Settore Efficienza Energetica

Dal processo di approvazione e di adozione dei criteri di selezione si evince una certa difficoltà in fase di programmazione di definire una batteria di criteri stabili e connessi con gli obiettivi operativi e specifici delle Attività e degli Assi in cui si articola il programma.

Come rappresentato nella Tab 8.1, le modifiche/integrazioni/introduzioni apportate alla batteria di criteri sono state numerose, ciò presupponendo una certa difficoltà di individuare gli elementi di fondo in base ai quali, in fase attuativa, si sarebbero dovuti selezionare i progetti.

Tale difficoltà potrebbe trovare motivazione nell'approccio maggiormente strategico che è stato impresso al ciclo di programmazione 2007-2013, che, seppur ha conferito maggiore flessibilità in fase attuativa, ha reso difficoltosa l'immediata traduzione concreta degli obiettivi programmatici in criteri di selezione efficaci e stabili. E' possibile ipotizzare che nel caso del POR FESR del FVG, a fronte dell'approccio strategico adottato, si sia inteso ridurre la genericità della fase programmatica attraverso l'adozione di criteri di selezione particolarmente dettagliati ed articolati, che ha reso peraltro farraginoso il processo di convergenza, sui criteri stessi, dei vari attori coinvolti nel processo di gestione e sorveglianza del programma⁶⁰. Ciò ha indotto al ricorso alle "procedure scritte" per la modifica ed integrazione dei criteri, pratica che comunque deve essere considerata come eccezione alla regola.

Altro elemento da tenere nella debita considerazione, anche per l'impostazione della futura fase di programmazione della politica regionale unitaria di coesione, riguarda la partecipazione dei responsabili delle strutture deputate all'attuazione del programma nella fase in cui se ne delinea il disegno strategico e si fissano gli obiettivi da conseguire. Il coinvolgimento di tali strutture nella fase di programmazione risulta necessario al fine di colmare quei *gap* che solitamente si determinano tra le preferenze dei programmatori e le effettive possibilità di realizzazione. In tale contesto l'apporto conferito dagli "attuatori" in termini di maggiore concretezza, potrebbe ridurre gli elementi di astrattezza con particolare riferimento all'individuazione delle Attività da finanziare e dunque indurre all'individuazione di criteri di selezione di natura più generale e maggiormente flessibili. Tale flessibilità dovrebbe garantire una risposta più efficace alle criticità che potrebbero presentarsi in fase di attuazione.

Infatti per quanto chiara e concreta possa risultare l'impalcatura strategica del programma e per quanto definiti gli aspetti attuativi delle misure da implementare, la fase di attuazione, nella gran parte dei casi, mette in luce necessità e criticità difficilmente prevedibili nella fase di programmazione, che richiedono il ricorso a soluzioni a volte disallineate con quanto previsto dal programmatore. **I criteri di selezione adottati nella fase precedente a quella di attuazione dovrebbero pertanto essere di natura generale, demandando alle strutture competenti per l'attuazione la loro declinazione di dettaglio.** Attraverso tale procedura si determinerebbero due ruoli distinti in capo ai responsabili della programmazione ed ai responsabili dell'attuazione: i primi individuano le linee strategiche generali e le misure necessarie al perseguimento degli obiettivi strategici, nonché i criteri generali di selezione che assicurino la coerenza tra obiettivi e progetti da finanziare; i secondi, oltre che agli adempimenti di carattere amministrativo legati all'attuazione delle Attività, articolano le categorie generali dei criteri di selezione fissati in fase di programmazione, mantenendo una rigida concatenazione logica nel calibrare e specificare i criteri con riferimento alla natura ed alle caratteristiche particolari delle Linee di Attività. In tale quadro

⁶⁰ Vedi verbale della prima seduta del CdS.

procedurale, il ricorso a modifiche o integrazioni dei criteri di selezione dovrebbe riguardare casi particolari e indotti da eventi imprevisi o comunque difficilmente prevedibili.

L'utilizzo di un approccio maggiormente flessibile nell'individuazione dei criteri di selezione in fase di programmazione, inoltre, permette di contrarre i tempi di *start up* delle attività programmate e la stabilità dei criteri stessi. A sua volta, la definizione di una batteria di criteri di selezione stabili permette ai potenziali beneficiari delle Attività di individuare con adeguato anticipo le concrete opportunità di investimento sostenute dal Programma e quindi di effettuare tutti i passaggi e gli adempimenti necessari ad una definizione progettuale di qualità e ad un tempestivo avvio delle attività di progetto, che necessariamente si riflettono nella *performance* di spesa dell'intero programma.

Rispetto a quanto argomentato, il Valutatore, in relazione alla fase di programmazione dei criteri di selezione nei successivi cicli di programmazione, suggerisce:

- **di fissare criteri di natura più generale:** in sostanza si tratta di individuare in fase di programmazione categorie di criteri costituenti un quadro di riferimento, all'interno del quale, sulla base delle necessità della fase attuativa, declinare i sub criteri, che dovranno essere ricompresi nella categoria generale;
- **di limitare il ricorso alla procedura scritta nella definizione dei criteri di selezione,** al fine di assicurare il massimo ed attivo coinvolgimento degli attori coinvolti nella gestione e sorveglianza del programma, con particolare riferimento ai partner socioeconomici.

8.4. ANALISI DELLA PERTINENZA E DELLA RILEVANZA

La presente analisi è finalizzata alla verifica del grado di pertinenza e rilevanza dei criteri di selezione delle operazioni⁶¹ rispetto agli obiettivi programmatici fissati nel POR.

L'analisi valutativa è stata effettuata, dunque, valutando la pertinenza e la rilevanza nei termini di seguito indicati:

- la pertinenza è stata valutata in riferimento al livello di connessione del criterio di selezione all'ambito di intervento ricompreso dall'obiettivo di programma;
- la rilevanza è stata valutata in riferimento all'attitudine del criterio di selezione a tradurre in effetti pratici le determinanti dell'obiettivo di programma.

L'analisi si è svolta con la formulazione di una serie di tabelle, nelle quali sono stati riportati i criteri di selezione (ammissibilità, valutazione, priorità) sistematizzati nelle seguenti classi:

- *requisiti del proponente*, criteri riferiti al potenziale beneficiario;
- *requisiti dell'operazione*, criteri riferiti alle componenti del progetto;
- *efficacia dell'operazione*, criteri riferiti alla capacità del progetto di realizzare i risultati attesi impliciti nell'obiettivo di programma;
- *efficienza dell'operazione*, criteri riferiti al capacità del progetto di conseguire risultati con l'utilizzo di minori risorse;

⁶¹ L'oggetto dell'analisi di pertinenza e rilevanza è costituito dai criteri di selezione approvati dal CdS, anche attraverso la procedura scritta.

- *impatto dell'operazione*, criteri riferiti all'incidenza dei risultati del progetto su variabili sociali, economiche, ambientali e territoriali;
- *innovatività dell'operazione*, criteri riferiti alla promozione di beni e servizi innovativi;
- *qualifica del proponente*, criteri riferiti alle specifiche competenze del potenziale beneficiario;
- *requisiti generici*, criteri riferiti ad ambiti generali in cui ricade l'intervento promosso;
- *requisiti cronologici*, criteri riferiti al termine di consegna del progetto;
- *requisiti ambientali*, criteri riferiti ad aspetti di tutela dell'ambientale;
- *requisiti trasversali*, criteri riferiti alla promozione delle politiche di *mainstreaming* della politica di coesione europea.

Tale strutturazione è stata concepita con l'obiettivo di ottenere un'agile valutazione della corrispondenza dei criteri utilizzati rispetto agli obiettivi stabiliti dalla programmazione regionale.

L'analisi di pertinenza effettuata ha messo in evidenza un livello di pertinenza dei criteri di selezione del programma mediamente alto, in quanto nella maggior parte dei casi l'indice sintetico di pertinenza ha conseguito un valore superiore a 2,6. Un simile risultato dimostra un utilizzo dei criteri di selezione altamente pertinente con gli obiettivi specifici e con gli obiettivi operativi formulati nella programmazione regionale. Nella Tab. 8.2. è possibile verificare l'indice sintetico di pertinenza sopra menzionato.

L'alto livello di pertinenza dei criteri di selezione che il POR ha raggiunto nel suo complesso può essere facilmente dimostrato attraverso le seguenti considerazioni:

- oltre il 40% delle 29 batterie di criteri analizzate ha conseguito un valore dell'indice sintetico di pertinenza pari a 3, ovvero il massimo punteggio conseguibile;
- il 37% delle batterie di criteri analizzate ha conseguito un valore dell'indice sintetico tra il 2,8 e il 2,9, se si somma il presente dato a quello precedente si ottiene che il 77% delle batterie analizzate ha conseguito un valore dell'indice sintetico pari o superiore a 2,8;

Da ciò si deduce la significativa pertinenza e rilevanza dei criteri di selezione adottati dal programmatore e qui analizzati.

I 5 casi su 29 nei quali l'indice ha restituito un punteggio di 2,6, hanno denotato un ricorso elevato a criteri di priorità soltanto mediamente coerenti con gli obiettivi di programma, nonché il ricorso al seguente criterio relativo alla disponibilità alla rendicontazione per fasi, a cui è stato attribuito il punteggio di 1, in quanto non pertinente con gli obiettivi di riferimento.

L'analisi ha tuttavia messo in evidenza alcune criticità dei criteri di selezione programmatici, di seguito esplicitati:

- l'utilizzo del criterio di priorità "ordine cronologico di presentazione della domanda" è stato giudicato non pertinente, in quanto il Valutatore ritiene che un simile criterio non sia funzionale all'Amministrazione nella sua attività di selezione delle operazioni oggetto di finanziamento;

Tabella 8.2. Valutazione di pertinenza e rilevanza dei criteri di selezione attraverso l'indice sintetico di pertinenza

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	OBIETTIVO OPERATIVO	LINEA DI ATTIVITÀ	INDICE SINTETICO DI PERTINENZA
I. INNOVAZIONE, RICERCA, TRASFERIMENTO TECNOLOGICO E IMPRENDITORIALITÀ	Rafforzare la competitività delle imprese	1.1. Sostenere lo sviluppo delle basi scientifiche e tecnologiche del tessuto imprenditoriale	I.1.a Incentivazione della ricerca industriale, Sviluppo e Innovazione delle imprese	Settore Artigianato: 2.6
				Settore Industria – Ricerca industriale:.. 2.6
				Settore Industria – Innovazione:..... 2.6
				Settore Industria – Innovazione - Criteri prima fase: 3
				Settore Commercio e Turismo – Ricerca industriale e Sviluppo sperimentale: 2.6
				Settore Commercio e Turismo – Criteri prima fase : 2.7
		I.1.b Sostegno ai progetti di ricerca industriale ad elevato impatto sistemico per il rafforzamento delle reti della ricerca e dell'innovazione e dei distretti tecnologici dell'innovazione	2,6	
		1.2. Sostenere processi di trasformazione e/o rafforzamento della struttura produttiva	I.2.a Incentivazione allo sviluppo competitivo delle PMI	Linea A) Sviluppo competitivo delle PMI: 2.8
				Linea B) Sostegno allo sviluppo di PMI:..... 2.6
				Linea C) Fondo di garanzia per le PMI: 2.9
I.2.b Supporto e rafforzamento dei cluster territoriali	2.8			
I.2.c Sostegno alle PMI per l'adozione, l'utilizzazione e il potenziamento delle tecnologie dell'informazione e comunicazione	2.8			
II. SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE	Promuovere la sostenibilità ambientale	2.1 valorizzare le risorse ambientali e culturali e prevenire i rischi naturali e tecnologici	2.1.a Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	Settore Cultura:..... 2.8
				Settore Ambiente:..... 2.9
			2.1.b Recupero dell'ambiente fisico	3
			2.1.c Prevenzione e gestione dei rischi	2.9

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	OBIETTIVO OPERATIVO	LINEA DI ATTIVITÀ	INDICE SINTETICO DI PERTINENZA
III. ACCESSIBILITÀ	Migliorare l'accessibilità del sistema regionale	3.1. Migliorare il sistema della mobilità della regione	3.1.a Interventi materiali nell'ambito delle infrastrutture di trasporto	3
			3.1.b Interventi immateriali nell'ambito delle infrastrutture di trasporto	3
		3.2. Rafforzare l'utilizzo delle infrastrutture immateriali per stimolare l'adozione delle nuove tecnologie di comunicazione da parte degli attori locali	3.2.a Favorire l'accesso alla rete in banda larga	3
			3.2.b Sviluppo servizi informatici avanzati per il sistema turistico	3
IV. SVILUPPO TERRITORIALE	Favorire la coesione interna e la crescita territoriale equilibrata	4.1. Aumentare l'attrattività del territorio urbano stimolandone lo sviluppo attraverso un efficiente ed efficace utilizzo delle sue risorse	4.1.a Supporto allo sviluppo urbano	2.9
			4.2. Contribuire al superamento delle difficoltà delle aree montane	4.2.a Valorizzazione e fruizione delle risorse naturali, culturali e del patrimonio esistente
		4.3. Rivitalizzazione economica e sociale delle aree lagunari	4.3.a Interventi a favore del turismo sostenibile nelle zone lagunari	2.9
V. ECOSOSTENIBILITÀ ED EFFICIENZA ENERGETICA DEL SISTEMA PRODUTTIVO	Promuovere l'ecosostenibilità di lungo termine della crescita economica	5.1. Sostenere l'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili	5.1.a Sostenibilità energetica	2.8
			5.1.b Valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili	Settore Efficienza Energetica: 2.9 Sfruttamento Fonti Rinnovabili:..... 3
		5.2. Sostenere processi produttivi ecocompatibili attraverso la promozione della riduzione delle emissioni in atmosfera	5.2.a Riduzione delle emissioni in atmosfera	3

ASSE	OBIETTIVO SPECIFICO	OBIETTIVO OPERATIVO	LINEA DI ATTIVITÀ	INDICE SINTETICO DI PERTINENZA
VI. ASSISTENZA TECNICA	Migliorare l'efficacia e l'efficienza della azione svolta dalle strutture tecnico-amministrative regionali, nell'ambito del processo di programmazione e implementazione del PO attraverso interventi di supporto tecnico alla gestione e controllo, valutazione e visibilità del programma e nelle fasi di programmazione e attuazione	6.1. Supportare la struttura regionale in termini di assistenza tecnica all'attuazione monitoraggio e valutazione del programma migliorandone e consolidandone l'efficienza specifica	6.1.a Attività di consulenza ed assistenza tecnica	3
		6.1. Supportare la struttura regionale in termini di assistenza tecnica all'attuazione monitoraggio e valutazione del programma migliorandone e consolidandone l'efficienza specifica	6.1.b Acquisizione di attrezzature hardware e software	3
		6.1. Supportare la struttura regionale in termini di assistenza tecnica all'attuazione monitoraggio e valutazione del programma migliorandone e consolidandone l'efficienza specifica	6.1.c Studi e ricerche	3
		6.2. Promuovere la massima visibilità del programma individuando e finanziando le attività relative alla pubblicità, diffusione delle informazione e scambi di esperienze.	6.2.a Azioni informative	3

- il criterio di valutazione “*Progetti per i quali l’impresa si impegna a presentare una rendicontazione parziale per fasi*” è stato ritenuto non pertinente e non rilevante nella selezione degli interventi, e pertanto è stato valutato 1 (bassa pertinenza).
- il frequente ricorso a criteri di ammissibilità quali ad es. “ Rispetto delle condizioni di cui al regolamento emanato con DPREg 260/2007”, seppur spesso pertinenti all’obiettivo di riferimento, può risultare di difficile applicazione da parte del proponente, in quanto il criterio implica una ricerca in testi normativi e piani regionali per il riscontro di una coerenza generale del progetto con le strategie ivi incluse, ai fini dell’ammissibilità alla procedura selettiva dei beneficiari.
- infine al criterio relativo al grado di cantierabilità è stato attribuito un punteggio medio, in quanto esso non può essere pertinente rispetto ad obiettivi programmatici; esso infatti implica un giudizio sul livello di maturità del progetto, che può risultare utile nell’ambito dei criteri di priorità, in quanto funzionale all’articolazione della graduatoria, piuttosto che in quelli di valutazione.

8.5. VALUTAZIONE DEL GRADO DI COERENZA

Il presente paragrafo affronta la valutazione del grado di coerenza dei criteri di selezione delle operazioni soggette a finanziamento utilizzati nei bandi di attuazione delle Attività del POR.

Obiettivo di tale analisi è valutare come i criteri di selezione previsti nel POR siano utilizzati nei singoli bandi e come l’eventuale articolazione degli stessi abbia mantenuto la coerenza con i criteri di selezione programmatici.

Questo approccio di analisi metodologica per ciascuna Attività e linea di intervento ha valutato:

- la coerenza e l’adeguatezza dei criteri indicati nei bandi/avvisi pubblici di attuazione rispetto a quelli definiti all’interno del POR;
- la coerenza dei punteggi assegnati ai criteri di valutazione rispetto alle finalità del bando/avviso e dell’Attività del POR;
- la rilevanza delle priorità orizzontali nella batteria degli indicatori proposti.

L’azione di verifica ha lo scopo di rilevare le eventuali differenze più significative ed individuarne le principali cause; si ritiene che le cause rilevanti di scostamento siano:

- la ridefinizione della strategia e della linea di intervento che si intendeva attuare per l’Attività;
- individuazione di nuovi fabbisogni;
- definizione di nuovi e più appropriati strumenti di policy.

L’analisi in oggetto è stata condotta sui 26 bandi richiamati nella seguente tabella, attraverso una metodologia *desk*, con l’ausilio di tabelle di coerenza in cui sono stati riportati, da una parte, i criteri di selezione adottati dal CdS, ovvero definiti attraverso procedura scritta, e dall’altra, i criteri adottati dai bandi attuativi del POR.

Tabella 8.3 Bandi/avvisi sottoposti ad analisi di coerenza

Attività e LdI	Attività/LdI congiunta	Decreto di pubblicazione della procedura
1.1 a	Settore Artigianato	D.G.R. n. 112 del 28 gennaio 2010
1.1 a	Settore Commercio e Turismo	D.G.R. n. 114 del 28 gennaio 2010
1.1.a	Settore Industria.	D.G.R. n. 116 del 28 gennaio 2010
1.1.b	Biomedicina Molecolare	D.G.R. n. 2340 del 22 ottobre 2009
1.1.b	Cantieristica Navale e Nautica da Diporto.	D.G.R. n. 2339 del 22 ottobre 2009
1.1.b	Domotica	D.G.R. n. 2215 del 9 ottobre 2009
1.2.a	Sviluppo competitivo delle PMI	D.G.R. n. 1039 del 28 maggio 2010
1.2.a	Fondo di garanzia per le PMI	D.G.R. n. 1530 del 04 agosto 2010
1.2.c	Utilizzo del commercio elettronico da parte delle imprese	D.G.R. n. 2643 del 16 dicembre 2010
2.1a	Archeologia Industriale	D.G.R. n. 1788 del 30 luglio 2010
2.1.a	Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	D.G.R. n. 486 del 18 marzo 2011
2.1.a	Valorizzazione del patrimonio naturale	D.G.R. n. 1577 del 4 agosto 2010
2.1.b	Recupero dell'ambiente fisico	D.G.R. n. 1537 del 05 agosto 2011
3.2.b	Sistema turistico regionale	D.G.R. n. 700 2009
4.1.a	Supporto allo sviluppo urbano	D.G.R. n. 1047 del 01 giugno 2011
4.2.a	Ripristino e/o riqualificazione di infrastrutture, aree pubbliche, itinerari e percorsi attrezzati	D.G.R. n. 2697 del 03 dicembre 2009
4.2.a	Valorizzazione delle fonti termali nelle zone montane	D.G.R. n. 2162 del 28 ottobre 2010
4.2.a	Valorizzazione e fruizione delle risorse naturali, culturali e del patrimonio esistente"	D.G.R.n. 2698 del 03 dicembre 2009
4.2.a	Valorizzazione e fruizione delle risorse naturali, culturali e del patrimonio esistente"	D.G.R: n. 2777 del 10 dicembre 2009
4.2.a	Valorizzazione dell'Albergo Diffuso consolidamento di alberghi diffusi già esistenti o.	D.G.R. n. 2864 del 17 dicembre 2009
5.1.a	Sostenibilità ambientale	D.G.R. n. 1157 del 16 giugno 2010
5.1.a.	Sostenibilità energetica	D.G.R. n. 701 del 21 aprile 2011
5.1.b	Valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili" linea di intervento biomasse.	D.G.R: n. 703 del 15 aprile 2010
5.1.b	Valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili	D.G.R. n. 1424 del 28 luglio 2011
5.1.b	Sfruttamento di fonti rinnovabili (geotermia)"	D.G.R. n. 1009 del 28 maggio 2010
5.1.b	Sfruttamento di fonti rinnovabili (geotermia)	D.G:R. n.1008 del 28/05/2010
5.1.b	Sfruttamento di fonti rinnovabili (geotermia)	D.G.R. n. 2868 del 17 dicembre 2009

Per quanto attiene l'analisi condotta sugli elementi desumibili dalle tabelle di coerenza, è possibile ravvisare una sostanziale coerenza tra i criteri di selezione impiegati nelle procedure attuative e quelli fissati in fase di programmazione. Nella maggior parte dei casi analizzati, infatti, i criteri di selezione dei bandi hanno corrisposto perfettamente ai criteri del POR. Tale corrispondenza è sostanzialmente dovuta alla specificità e al dettaglio dei criteri programmatici, che se da una parte ha compresso l'utilizzo di un'attività discrezionale dei soggetti deputati all'attuazione, dall'altra ha permesso di utilizzare senza variazioni, ai fini della selezione delle operazioni da finanziare, i criteri adottati dal CdS. Tuttavia, va comunque sottolineato, che anche quando i criteri dei bandi sono stati ulteriormente articolati rispetto a quelli programmati, è stata comunque osservata una forte connessione logica, che consente di formulare un giudizio positivo sull'effettiva coerenza generale.

Anche in riferimento delle priorità orizzontali si ravvisa un loro elevato utilizzo, soprattutto nell'ambito dei criteri di priorità, che ha permesso di selezionare proposte progettuali con una più

accentuata attenzione alle politiche di *mainstreaming*. Si sottolinea la forte propensione all'incentivo sulle politiche di genere ed in generale sulle politiche di supporto ai soggetti svantaggiati.

Tuttavia sono stati ravvisati alcuni elementi di debolezza dei criteri utilizzati per la selezione dei progetti. Nonostante l'approfondimento di tali ravvisate criticità si spinga oltre il giudizio di coerenza (che costituisce l'elemento centrale della presente valutazione), esse vengono presentate al programmatore con la finalità di supportare i successivi processi di definizione dei criteri di selezione.

In particolare, si fa presente quanto segue:

- **CRITERI DI AMMISSIBILITÀ**

Nei bandi/avvisi il criterio di ammissibilità previsto in fase di programmazione e relativo agli *“interventi ricadenti negli ambiti prioritari strategici definiti dall'Amministrazione regionale”* in alcuni casi non è presente o comunque non è stato articolato adeguatamente in fase di attuazione. La mancanza di un'adeguata articolazione potrebbe determinare una certa difficoltà da parte del soggetto proponente ad individuare gli effettivi ambiti di priorità strategici definiti dalla regione. Potrebbe essere utile, in fase di attuazione, declinare tali ambiti, in modo da dare maggiore chiarezza e facilitare il lavoro di definizione progettuale del proponente.

Ad esempio, come riportato nelle tabelle di cui all'allegato al capitolo 8, il bando per la realizzazione di progetti di ricerca industriale negli ambiti cantieristica navale e nautica da diporto (D.G.R. n. 2339 del 22 ottobre 2009 - Attività 1.1.b) non riporta il riferimento al criterio di ammissibilità relativo agli *“Interventi ricadenti negli ambiti prioritari strategici definiti dall'amministrazione regionale”*. Parimenti il richiamato criterio di ammissibilità non è riportato nei seguenti bandi:

- D.G.R. n. 2215 del 09 ottobre 2009 Realizzazione di progetti di ricerca industriale nel settore della Domotica (Attività 1.1.b);
- D.G.R. n. 2340 del 22 ottobre 2009 Realizzazione di progetti di ricerca industriale del settore della biomedicina molecolare (Attività 1.1.b)

Per quanto riguarda la mancata articolazione dei criteri di ammissibilità si rimanda ai bandi di seguito indicati, i quali dimostrano coerenza rispetto ai criteri previsti in fase di programmazione, ma per i quali il valutatore suggerisce in futuro di operare una individuazione più specifica degli elementi di coerenza che i progetti dovranno dimostrare rispetto ai programmi regionali e quadri legislativi e regolamentari dei differenti livelli istituzionali. Ciò renderebbe da una parte più agevole l'esercizio di progettazione e dall'altra consentirebbe alla Regione di inquadrare la progettualità all'interno di ambiti di intervento specifici.

- D.G.R. n. 700 2009 Introduzione nel sistema turistico regionale di strumenti innovativi di utilizzo della rete (Attività 3.2.b L.I. 3);
- D.G.R. n. 2781 2009 Miglioramento tecnologico del portale turistico regionale per lo sviluppo di un sistema informatico integrato (Attività 3.2.b L.I 1) .

Non si ravvisano ulteriori elementi di criticità, anzi si sottolinea l'alto grado di coerenza tra criteri di ammissibilità programmatici e quelli fissati nei bandi/avvisi.

- **CRITERI DI VALUTAZIONE**

Gli unici elementi di criticità ravvisati riguardano la mancata assegnazione dei punteggi nei sub criteri individuati nel bando (si veda Attività 1.2.a linea di intervento a – sviluppo competitivo delle imprese, D.G.R n. 1039/2010, criterio di valutazione n.5 della relativa tabella in allegato) e la mancata attribuzione del punteggio ai criteri di valutazione n. 2 e 3 dell'attività 3.2b linea di intervento 3.

Negli altri casi si apprezza l'articolazione effettuata nei bandi dei criteri di valutazione che mantengono nella quasi totalità dei casi un'elevata coerenza con i criteri programmati, specificando in modo chiaro i contenuti progettuali valutabili.

- **CRITERI DI PRIORITÀ**

Relativamente ai criteri di priorità va innanzi tutto sottolineato che essi si distinguono da quelli di valutazione in quanto i primi non attribuiscono un punteggio al progetto esaminato. Essi infatti hanno un valore *ordinante*, in quanto la presenza di uno di questi criteri non dà luogo all'assegnazione di un punteggio, ma concorre, nel caso di proposte che hanno conseguito lo stesso punteggio, ad articolare la graduatoria di assegnazione. Tali criteri quindi dovrebbero essere posti in ordine di importanza in modo da chiarire ai potenziali beneficiari l'ordine delle preferenze espresse dal *policy maker*. Tale approccio è stato utilizzato in quasi tutti i bandi/avvisi. In due casi (Attività 1.2a linea di intervento a e attività 1.2° linea di intervento c), invece, è stato attribuito ad ogni criterio di selezione il punteggio di 1, dando quindi analoga importanza al complesso dei criteri di priorità adottati, appiattendolo l'ordine delle preferenze. Si tratta in particolare del bando/avviso di attivazione dei fondi di garanzia per le PMI e del bando/avviso per lo sviluppo competitivo della PMI. Attribuire uno specifico punteggio in riferimento ai criteri di priorità, significa di fatto trasformarli in criteri di premialità.

È stato notato che i criteri di priorità spesso risultano molto numerosi, in alcuni casi anche più numerosi dei criteri di valutazione (vedi Attività 1.2.c D.G.R 2643/2010). A parere del valutatore il numero dei criteri di priorità dovrebbe essere contenuto intorno ai 3-4, al fine di dare una chiara indicazione delle preferenze del *policy maker*, che siano coerenti con gli obiettivi programmati. Se si considera che i criteri di priorità vengono utilizzati solo nel caso in cui due o più progetti conseguano un punteggio analogo, e che dunque il loro utilizzo risulta eventuale, fissare un numero elevato di tali criteri aggraverebbe, nel caso in cui si dovesse fare ricorso ad essi, le procedure di definizione della graduatoria.

Collegato a quanto precedentemente detto è il giudizio relativo all'utilizzo del criterio di priorità "ordine cronologico di presentazione delle domande". È evidente che l'utilizzo di tale criterio risulta necessariamente incoerente con gli obiettivi programmati, in quanto non attiene né ai contenuti progettuali, né a requisiti del proponente, né al rispetto di requisiti di *mainstreaming*. Esso premia la velocità del proponente nella trasmissione della domanda all'Amministrazione. Tuttavia tale maggiore rapidità non può avere riflessi positivi sulla procedura di selezione, in quanto il termine di avvio della fase di valutazione dei progetti è unico. Difficile per altro ammettere che tale criterio possa premiare le proposte capaci di conseguire un alto punteggio in fase valutativa e i cui soggetti proponenti abbiano dimostrato rapidità nella definizione della proposta progettuale, anticipando così altri progetti che, benché altrettanto meritevoli sotto il profilo valutativo, non hanno dimostrato altrettanta prontezza. Tale principio, oltre che configurarsi

più come criterio di valutazione piuttosto che di priorità, risulterebbe adeguato a selezionare i migliori progetti solo nel caso in cui tutti i proponenti verrebbero a conoscenza dell'opportunità di finanziamento alla stessa data, assunto evidentemente irrealistico. Infatti anche se la pubblicazione del bando/avviso rende potenzialmente conoscibile nello stesso istante l'opportunità di finanziamento a tutti i potenziali beneficiari, l'effettiva acquisizione dell'informazione differisce da beneficiario a beneficiario, rendendo così inadeguato il criterio in discorso. L'unica effettiva utilità di quest'ultimo riguarda la sua "potenzialità dirimente". Infatti potrebbe darsi il caso in cui due o più progetti, con pari punteggio, soddisfino tutti i criteri di priorità. In tale situazione non vi è alcun modo di decidere, in caso di insufficienza delle risorse, quale di questi debba essere finanziato e quale no. L'ordine cronologico, basato sul numero di protocollo, può dare un ordine definitivo. Tuttavia anche altri criteri possono soddisfare la necessità di dare un ordine definitivo alla graduatoria. Si può infatti ricorrere al criterio di priorità relativo alla quota percentuale di cofinanziamento offerto rispetto all'investimento totale, che attivando di fatto una procedura d'asta, contribuisce anche a finanziare un maggior numero di progetti con lo stesso vincolo finanziario.

In ultimo si fa notare che in alcuni bandi/avvisi (coerentemente ai criteri definiti in fase di programmazione) sono stati fissati analoghi criteri sia per la valutazione che per la selezione per priorità. A titolo di esempio si richiama il bando di attuazione dell'Attività 1.1.b (D.G.R n. 2339/2009) in cui la "*presenza di già esistenti collaborazioni tra università regionali*" risulta essere criterio di valutazione e priorità. In tale caso si genera confusione in particolare in fase di selezione dei progetti.

Nello studiare gli elementi emersi dall'analisi del grado di coerenza dei criteri di selezione delle operazioni, il valutatore ha gli elementi necessari per concludere il giudizio di analisi relativo alla Domanda Valutativa n.7.

Il valutatore ritiene che nella maggior parte dei casi, i criteri del POR siano stati specificati e articolati nei diversi bandi/avvisi pubblici con una coerenza elevata, contribuendo a:

- realizzare attraverso la selezione dei progetti le linee strategiche adottate in fase di programmazione del POR;
- rimuovere possibili cause di indeterminatezza nella selezione dei progetti grazie all'utilizzo dei criteri di priorità che, se pure in presenza di qualche criticità, hanno contribuito ad un'adeguata articolazione delle graduatorie;
- selezionare adeguatamente i progetti maggiormente meritevoli grazie all'utilizzo di criteri di valutazione i cui punteggi si sono dimostrati bilanciati rispetto ai contenuti dei bandi e della Attività di riferimento;
- formulare graduatorie con un sufficiente grado di articolazione.

Peraltro va anche considerato che il processo di revisione dei criteri di selezione, illustrato nel paragrafo 1.3 ha permesso all'amministrazione regionale di "sanare" un deficit di programmazione a livello iniziale e di formulare criteri rispondenti alle linee di programmazione condividendo con il CdS (anche attraverso procedura scritta) le modifiche da apportare prima della formulazione dei bandi/avvisi.

In termini di supporto all'attività di programmazione e gestione del POR dell'AdG, i risultati della presente analisi permettono di accertare il corretto approccio utilizzato e di affermare:

- che la strategia delineata e le Attività attuate hanno trovato una corretta traduzione operativa attraverso i criteri di selezione, che nella loro generalità si sono dimostrati idonei a selezionare un “parco progetti” coerente con le finalità del Programma;
- non sono emersi nuovi fabbisogni dall’articolazione dei criteri formulata nei differenti bandi di attuazione delle Attività, grazie anche alle numerose modifiche effettuate sull’originaria batteria dei criteri;
- non è necessaria una nuova definizione di strumenti di *policy*.

Le tabelle presenti in allegato (allegato n. 2) descrivono in modo schematico gli elementi analizzati.

8.6. CONCLUSIONI

Le analisi effettuate sui criteri di selezione del POR FESR 2007-2013 del FVG hanno denotato alti livelli di coerenza e pertinenza. In sostanza le strutture regionali coinvolte nella programmazione ed attuazione del POR hanno adottato la dovuta perizia nell’individuazione di batterie di criteri di selezione caratterizzati da coerenza tra fase programmatica (criteri ex-ante) e attuativa, nonché pertinenti rispetto alle linee strategiche ed agli obiettivi fissati dal POR. Tale risulta la conclusione principale in risposta alla Domanda Valutativa n. 7. Inoltre la valutazione ha messo in evidenza quanto segue:

- l’approccio strategico della programmazione 2007-2013 ha indotto all’individuazione di criteri di selezione programmatici molto dettagliati ed articolati, che hanno rallentato il processo di approvazione di una batteria di criteri stabili e definitiva;
- l’accentuato dettaglio dei criteri programmatici ha compresso gli spazi di intervento dei soggetti delegati all’attuazione delle linee di attività, limitando la capacità di risposta alle possibili ed eventuali criticità in fase attuativa;
- è stato notato, in alcuni casi un ampio ricorso a criteri di priorità che potrebbero comunque essere ridotti nel numero, al fine di non aggravare la fase di articolazione della graduatoria dei beneficiari;
- si suggerisce di incorporare il criterio relativo alla disponibilità del beneficiario di rendicontare per fasi (o comunque tutti i criteri attinenti la velocità di spesa) nell’ambito delle prescrizioni relative alle procedure di rendicontazioni previste dal bando/avviso pubblico di attuazione;
- si suggerisce di limitare il ricorso a quelli che sono stati definiti *requisiti generici*, ovvero declinarli con maggiore dettaglio in fase attuativa (ossia nei bandi/avvisi pubblici di attuazione).
- si suggerisce di limitare il ricorso del criterio di selezione relativo al termine di acquisizione al protocollo del progetto (ordine cronologico di presentazione della domanda).

9. ANALISI DELLA COMPLEMENTARITÀ DEL PO FESR CON GLI ALTRI PROGRAMMI DELLA POLITICA REGIONALE UNITARIA (DOMANDA VALUTATIVA N.9)

9.1. INTRODUZIONE

La **domanda di valutazione n.9** del Piano di Valutazione del PO FESR 2007-2013 della Regione Friuli Venezia Giulia recita:

In quali ambiti di intervento e in che modo si è realizzata la complementarità d'azione tra il PO FESR e gli altri programmi della politica regionale unitaria (in particolare PO FSE, Programma Italia-Slovenia, PAR FAS, PSR) che interessano il FVG?

Rispondere a questa domanda richiede un esercizio valutativo finalizzato a rilevare le modalità attraverso le quali si manifesta l'integrazione a livello di programmazione ed attuazione, che sono fondamentalmente le seguenti:

- in fase di programmazione sono stati evidenziati i risultati potenziali sinergici tra programmazione FESR e gli altri Programmi che concorrono alla strategia regionale unitaria (Fonte: documenti di programmazione e nello specifico il Documento Unitario di Programmazione);
- sono state previste procedure di attuazione per garantire il rispetto dell'integrazione tra Programmi (Fonte: documenti di programmazione);
- nelle modalità di selezione dei progetti da ammettere a finanziamento sono stati introdotti criteri finalizzati a premiare progetti che prevedono forme di integrazione (Fonte: documenti sui criteri di selezione; bandi/avvisi pubblici);
- in fase di attuazione si sono manifestate forme di integrazione (a livello territoriale, settoriale, attoriale, finanziarie) tra i progetti finanziati a valere sui diversi programmi (Fonte: analisi desk e indagini di campo).

9.2. L'ANALISI DELLA PROGRAMMAZIONE

La lettura comparata dei vari Programmi Operativi porta a ricostruire un quadro abbastanza chiaro degli obiettivi di integrazione potenziali, ferme restando alcune regole di natura generale che definiscono e delimitano i rispettivi campi di azione, quali:

- il criterio della demarcazione tra POR FESR Competitività Regionale e Piano di Sviluppo Rurale (FEASR), considerando che l'allegato 1 del TCE definisce gli ambiti nei quali opera il PSR e in generale che l'intervento dei due fondi si differenzia per tipologie di beneficiari e per soglie di intervento; ad esempio, se attraverso il FESR vengono sostenuti in alcuni casi progetti proposti da soggetti pubblici e con importi finanziari uguali o superiori ai 100.000 euro, con il PSR si contribuisce alla realizzazione di progetti privati o di importo inferiore; oppure, come nel caso dei progetti di sostegno alla diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, il PSR interviene su progetti a favore delle imprese agricole e forestali e per quanto riguarda gli Enti pubblici territoriali solo su impianti con una capacità non superiore ai 500 KW;

- il principio della complementarità dei Fondi Strutturali, previsto dall'art.34 del Reg (CE) 1083/2006, in base al quale sia il FESR che il FSE possono finanziare, in misura complementare ed entro un limite del 10% del finanziamento comunitario di ciascun asse prioritario di un programma operativo, azioni che rientrano nel campo di intervento dell'altro Fondo, a condizione che esse siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente legate;
- il carattere transfrontaliero richiesto ai progetti dell'Obiettivo Cooperazione, in base al quale i progetti devono essere proposti da un partenariato transfrontaliero e attuati nell'area ammissibile al Programma.

Più in particolare, per quanto riguarda le possibili sinergie tra Programma "Competitività Regionale" e Programma di Sviluppo Rurale, queste interessano numerosi dei campi di intervento dei due Programmi: tra questi il sostegno alla ricerca e all'innovazione tecnologica, lo sviluppo della banda larga, la promozione delle energie rinnovabili, la realizzazione di infrastrutture di tutela e valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale, la valorizzazione di strutture immobili e manufatti a carattere storico, artistico e culturale e le iniziative per il turismo sostenibile.

Come già anticipato, i criteri di demarcazione sono bene definiti sia all'interno del POR Competitività sia del Piano di Sviluppo Rurale e sono spesso individuabili nella tipologia e scala degli interventi e/o nella tipologia dei beneficiari; sulla base del contenuto delle diverse linee di azione, si può rilevare come l'attuazione congiunta dei due Programmi soprattutto appare in grado di:

- aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili, favorendo anche la produzione e l'utilizzo delle biomasse di origine agricole e forestale;
- promuovere le opportunità derivanti da un utilizzo avanzato delle ICT, dal momento che il PO Competitività interverrà per il cablaggio delle aree industriali dei consorzi e dei distretti industriali della regione, mentre il PSR prevede l'infrastrutturazione in banda larga di alcuni comuni non raggiunti dal PO;
- contribuire alla tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale nelle aree Natura 2000, sia perché il PSR finanzia la stesura dei piani di gestione mentre il PO promuove la realizzazione di interventi di sistemazione idraulico forestale, sia per il fatto che entrambi i Programmi possono intervenire per sostenere interventi di valorizzazione del patrimonio ambientale a fini turistici, sia pure di importo e proponenti diversi;
- promuovere lo sviluppo turistico del territorio, in quanto il PSR interviene sulla ricettività extra-alberghiera in ambito montano, mentre il PO Competitività promuove interventi più complessi, nella logica dei progetti integrati.

Per quanto riguarda le possibili sinergie con il Fondo Sociale Europeo, l'innovazione e lo sviluppo delle conoscenze scientifico – tecnologiche sono gli ambiti in cui è prefigurabile il maggior grado di integrazione e complementarità d'azione. In particolare, le Attività identificate dal POR FSE a valere sugli Assi *Adattabilità* e *Capitale Umano* sono quelle che presentano i maggiori elementi sinergici con le azioni del PO FESR dell'Asse 1, finalizzate a sostenere lo sviluppo delle basi scientifiche e tecnologiche del tessuto imprenditoriale (Obiettivo operativo 1.1) e i processi di trasformazione e/o rafforzamento della struttura produttiva (Obiettivo operativo 1.2):

- attraverso le risorse dell'Asse *Adattabilità*, ad esempio, il FSE sostiene interventi finalizzati alla formazione continua dei lavoratori, alla diffusione e allo sviluppo delle innovazioni tecnologiche, al supporto degli spin-off aziendali, universitari e dai centri di ricerca, con particolare attenzione alle iniziative fondate su idee di impresa ad elevato carattere innovativo;
- mediante le risorse dell'Asse *Capitale Umano*, inoltre, possono essere finanziate attività finalizzate a rafforzare le reti tra scuola, formazione ed impresa, attraverso il rafforzamento e la diffusione di Poli formativi e interventi per lo sviluppo, diffusione e promozione e sperimentazione di metodologie di *technology foresight*. Inoltre, possono essere promosse azioni per il rafforzamento delle reti di relazione tra produttori ed utilizzatori di conoscenza e di saperi tecnico scientifici, nonché azioni di sostegno a politiche di sviluppo regionale in settori strategici secondo logiche di attivazione di poli di eccellenza e di distretti tecnologici.

Infine, alcune possibili aree di complementarità si rilevano con il Programma di Cooperazione Italia – Slovenia, sui temi della sostenibilità ambientale, dell'accessibilità e della diffusione della conoscenza scientifica. Più in particolare, si evidenziano i seguenti ambiti di potenziale sinergia:

- la protezione della biodiversità e la gestione delle aree protette, in quanto il Programma di Cooperazione finanzia campagne di sensibilizzazione e promozione e analisi delle potenzialità di sviluppo delle aree, che ben si integrano con l'azione strutturale promossa in tale ambito di intervento dal PO FESR
- l'energia, ambito nel quale il Programma di Cooperazione sostiene la realizzazione di progetti pilota in materia di energie rinnovabili e risparmio energetico, che possono potenzialmente contribuire a promuovere buone pratiche replicabili in ambito regionale, con il supporto finanziario del PO FESR
- i trasporti, in quanto entrambi i Programmi prevedono interventi, materiali ed immateriali, sulle infrastrutture di trasporto e per il miglioramento dei collegamenti intermodali, in un'ottica integrata di rafforzamento delle reti di breve e media percorrenza e di lungo raggio;
- il turismo, visto il possibile collegamento delle iniziative di marketing che possono realizzarsi mediante i fondi della cooperazione con i progetti integrati di sviluppo turistico sostenuti dall'Asse IV del PO FESR ;
- la competitività delle PMI e la ricerca e sviluppo, soprattutto in relazione alle attività che il Programma Italia-Slovenia può finanziare a favore del trasferimento tecnologico, ma anche ai fini della promozione di progetti realizzati dalle PMI in collaborazione con le Università ed i centri di ricerca, e in vista del consolidamento dei poli per l'innovazione esistenti sul territorio regionale.

9.3. L'ANALISI DEI BANDI/AVVISI

L'analisi delle procedure utilizzate per la selezione dei progetti da ammettere a finanziamento fornisce elementi utili a verificare se e come in fase di attuazione sono state promosse le complementarità e sinergie individuate in fase di programmazione tra i diversi Programmi; in altri termini, la valutazione è finalizzata ad individuare in quali aree di attività l'integrazione si è trasformata da potenziale (programmazione) a fattibile perché perseguita (attuazione).

A tal fine sono stati presi in considerazione i bandi/avvisi del POR Competitività Regionale emessi fino al mese di dicembre 2011, verificando in particolare se le procedure contemplano criteri di selezione diretti a premiare la realizzazione di sinergie e complementarità a livello di Programma.

Il quadro che emerge è nel complesso non del tutto soddisfacente, in quanto sono pochi i bandi che presentano questi elementi rispetto alle possibili aree di integrazione sopra evidenziate.

In linea generale, va osservato come tutti gli avvisi comprendono tra i requisiti di ammissibilità dei progetti il rispetto del criterio di demarcazione con gli altri Fondi; meno frequente è invece l'inclusione di criteri che premiano l'integrazione tra Programmi, come riportato nella Tabella 9.1.

Nel caso delle attività di sostegno ai progetti di ricerca industriale, la valutazione premia progetti che presentano – genericamente – *“sinergie con altri strumenti rientranti nelle politiche di integrazione e coesione europea, nazionale e regionale”*, non proponendo quindi esplicitamente come prioritaria la ricerca di integrazioni con attività finanziabili con il Fondo Sociale Europeo.

Soltanto rispetto a due linee di attività l'integrazione del PO FESR con progetti finanziati dal Piano di Sviluppo Rurale è considerata elemento premiante, vale a dire nell'ambito delle linee di intervento dedicate alla valorizzazione del patrimonio naturale e alla valorizzazione delle fonti energetiche da biomassa. Peraltro, i bandi in questione non rendono esplicite le modalità attraverso cui si applica il criterio di premialità in fase di selezione (a parità di punteggio tra progetti o assegnando un peso specifico al criterio attraverso l'attribuzione di un punteggio).

Tabella 9.1. Modalità di attuazione del POR FESR: presenza di criteri di selezione diretti a premiare l'integrazione tra Fondi / Programmi

Linea di attività		Criteri di valutazione
1.1.a)1	Incentivi alla ricerca industriale, sviluppo e innovazione – settore Artigianato	NO
1.1.a)2	Incentivi alla ricerca industriale, sviluppo e innovazione – settore Industria	NO
1.1.a) 3 e 4	Incentivi alla ricerca industriale, sviluppo e innovazione – settori Commercio e Turismo	NO
1.1.b)	Sostegno ai progetti di ricerca industriale ad elevato impatto sistemico per il rafforzamento delle reti della ricerca e dell'innovazione e dei distretti tecnologici dell'innovazione - Domotica	Presenza di sinergie del progetto con altri strumenti rientranti nelle politiche di integrazione e coesione europea, nazionale e regionale (fino a 2 punti/100)
1.1.b)	Sostegno ai progetti di ricerca industriale ad elevato impatto sistemico per il rafforzamento delle reti della ricerca e dell'innovazione e dei distretti tecnologici dell'innovazione – Biomedicina molecolare	Presenza di sinergie del progetto con altri strumenti rientranti nelle politiche di integrazione e coesione europea, nazionale e regionale (fino a 3 punti/100)
1.1.b)	Sostegno ai progetti di ricerca industriale ad elevato impatto sistemico per il rafforzamento delle reti della ricerca e dell'innovazione e dei distretti tecnologici dell'innovazione – Cantieristica navale e nautica da diporto	Presenza di sinergie del progetto con altri strumenti rientranti nelle politiche di integrazione e coesione europea, nazionale e regionale (fino a 3 punti/100)
1.2.a.A	Sviluppo competitivo delle PMI	NO
1.2.c	Sostegno alle PMI per l'adozione, l'utilizzazione ed il potenziamento delle tecnologie dell'informazione e comunicazione	NO

Linea di attività		Criteri di valutazione
2.1.A	Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale – Archeologia Industriale	NO
2.1.A	Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale – Patrimonio naturale	Criterio di priorità: iniziative avviate in sinergia con i progetti LIFE natura o altri progetti cofinanziati a valere sulla programmazione 2007-2013 del FESR o del FEASR
2.1.B	Recupero dell'ambiente fisico – Bonifica e ripristino ambientale di siti contaminati	NO
4.1.a)	Supporto allo sviluppo urbano – Sostegno allo sviluppo di piani integrati di sviluppo urbano sostenibile (PISUS)	NO
4.2.a)	Valorizzazione e fruizione delle risorse naturali, culturali e del patrimonio esistente – Valorizzazione dell'albergo diffuso	NO
4.2.a)	Valorizzazione e fruizione delle risorse naturali, culturali e del patrimonio esistente – Ristrutturazione e recupero di unità del patrimonio edilizio e manufatti di piccole dimensioni a carattere storico, artistico, culturale, archeologico o etnoantropologico	NO
4.2.a)	Valorizzazione e fruizione delle risorse naturali, culturali e del patrimonio esistente – Valorizzazione delle fonti termali nelle zone montane	NO
4.2.a)	Valorizzazione e fruizione delle risorse naturali, culturali e del patrimonio esistente – Ripristino e/o riqualificazione di infrastrutture, aree pubbliche, itinerari e percorsi attrezzati	NO
5.1.a)1.	Sostenibilità energetica - Sostenibilità ambientale	NO
5.1.b)	Valorizzazione delle fonti energetiche - sfruttamento della risorsa geotermica nelle falde geotermiche note ed esistenti nei primi settecento metri	NO
5.1.b)	Valorizzazione delle fonti energetiche - sfruttamento della risorsa geotermica in profondità, oltre i settecento metri	NO
5.1.b)	Valorizzazione delle fonti energetiche - biomasse	Criterio di priorità: progetti che si integrano a progetti finanziati dal PSR 2007-2013 mediante le misure 122, 125, 213, 226, 227, 321 o 323 per le quali i Comuni risultino i beneficiari del finanziamento o, nel caso non lo siano essi stessi, si possa considerare che l'impianto per il quale si chiede il finanziamento sia oggettivamente favorito dagli interventi finanziati con le misure sopra citate, in quanto ricadenti totalmente o in parte
5.1.b)	Valorizzazione delle fonti energetiche - geotermia	NO

9.4. CONCLUSIONI

Allo stato attuale non è ancora possibile verificare in quali aree di attività del POR FESR sono stati finanziati progetti con elementi di sinergia o complementarità con altri progetti finanziati a valere sugli altri programmi della politica regionale unitaria (in particolare PO FSE, Programma Italia-Slovenia, PSR), verifica che sarà possibile effettuare nel prosieguo dell'attività di valutazione nella fase di analisi dei risultati e degli effetti.

Tuttavia, sulla base delle evidenze emerse dall'analisi delle potenziali complementarità d'azione (operativa) tra i diversi Programmi, allorché sarà possibile sviluppare un *focus* di analisi sull'argomento, si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione su tre ambiti specifici, ovvero:

- la competitività delle PMI e la ricerca e sviluppo, rispetto all'azione del FSE e le possibili attività transfrontaliere del Programma Italia – Slovenia;
- la promozione delle energie rinnovabili, rispetto all'azione del Piano di Sviluppo Rurale e del Programma Italia – Slovenia;
- la valorizzazione delle risorse ambientali, rispetto all'azione del Piano di Sviluppo Rurale e del Programma Italia – Slovenia.

In definitiva, allo stato attuale, data la limitata possibilità di svolgere analisi approfondite su un numero significativo di progetti realizzati, la valutazione inerente la complementarità d'azione tra il PO FESR e gli altri Programmi della politica regionale che interessano il territorio del FVG ha giocoforza riguardato essenzialmente il grado di integrazione nei documenti di programmazione dei principi che possono assicurare tale complementarità (principio di demarcazione tra FESR e FEASR, da una parte e principio di flessibilità tra FESR e FSE, dall'altra).

Sotto tale profilo emerge un elevato livello di attenzione delle Autorità di Gestione verso il conseguimento dell'obiettivo dell'integrazione dell'azione dei Fondi e dei Programmi. L'analisi di alcuni bandi pubblicati, per i quali la complementarità costituiva un criterio rilevante per la selezione dei progetti ha tuttavia evidenziato che l'attenzione riservata al tema in fase di programmazione non si è ancora tradotta in misura soddisfacente nella definizione di criteri specifici in grado di promuovere attivamente e in maniera incisiva la complementarità in termini operativi.

La parzialità dell'analisi, tuttavia, induce a rinviare ogni giudizio definitivo ad una fase successiva, in cui sarà possibile analizzare un più ampio *range* di bandi rilevanti e, soprattutto, un numero significativo di casi di progetti per i quali in fase di programmazione era prefigurata un'azione integrata di più programmi.

10. PRINCIPALI CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

L'analisi tesa a valutare le modificazioni subite dal contesto regionale durante il periodo di prima attuazione del PO FESR per effetto della crisi, l'attualità della strategia di intervento e la rilevanza di obiettivi e attività rispetto ai fabbisogni di intervento sottostanti alla strategia individuata in fase di programmazione, in particolare in relazione al sostegno, e al rafforzamento del tessuto imprenditoriale (**domande valutative 1 e 2**), ha evidenziato i seguenti aspetti principali:

- generale conferma delle caratteristiche del sistema economico e sociale e dei punti di forza e di debolezza che hanno guidato la fase di programmazione del POR FESR
- attualità della strategia definita, che interviene sia per influire sui comportamenti delle aziende, inducendo quindi un cambiamento nella gestione dei processi produttivi che potrebbe agire in senso positivo sulla redditività, sia sull'aumento della dotazione di infrastrutture di servizio alle aziende, nel campo della società dell'informazione, dei trasporti e dell'energia.
- attualità della strategia a favore delle aree svantaggiate, che mostrano tuttora caratteristiche di ritardo rispetto al complesso della regione, anche in considerazione della crisi che ha investito il territorio
- conferma dell'adeguatezza e della coerenza dell'albero degli obiettivi delineato in fase di programmazione
- strategicità dell'intervento pubblico rivolto a migliorare l'offerta di servizi ed infrastrutture anche per far fronte alla perdita di competitività del sistema economico regionale indotta dalla crisi internazionale.

La verifica della coerenza degli obiettivi rispetto alle priorità comunitarie, nazionali e regionali (**domanda valutativa 3**), ha mostrato un complessivo livello di attualità e di coerenza della strategia del POR FESR 2007-2013 della Regione Friuli Venezia Giulia con le priorità tematiche individuate con la strategia Europa 2020 e con le proposte della Commissione Europea per il nuovo periodo di programmazione. Anche se motivata da difficoltà attuative, appare invece poco coerente la scelta di eliminare due linee di attività che concorrono all'obiettivo del sostegno dei processi di trasformazione e/o rafforzamento della struttura produttiva.

In particolare, l'annullamento della linea di attività rivolta ai cluster territoriali risulta non in linea con quanto auspicato dall'iniziativa *faro Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione*, che attribuisce ai cluster e alle reti un ruolo strategico ed auspica l'interconnessione a livello europeo dei cluster locali per raggiungere una massa critica di risorse per la R&S, le competenze professionali, i finanziamenti, la fertilizzazione incrociata delle idee e le iniziative imprenditoriali.

Relativamente alle modalità di cooperazione inter-istituzionale tra Autorità di Gestione (AdG) ed Autorità Ambientale (AA) (**domanda valutativa 8**), si deve segnalare l'esigenza di giungere ad un grado ancora maggiore di integrazione di un'Autorità Ambientale che – se effettivamente potenziata – può superare il suo stato attuale di “controparte” ed esplicare appieno il suo ruolo di soggetto-chiave nel quadro della politica di sviluppo regionale e di promozione dell'innovazione.

Volendo trarre, invece, un giudizio sintetico circa il “prodotto della cooperazione fra AdG ed AA” (**domanda valutativa n° 4**), ciò che si osserva è che se la sostenibilità ambientale (pur con tutte le difficoltà, le contraddizioni ed a volte i conflitti) in qualche modo si afferma come un principio dello sviluppo del territorio in senso lato, essa ancora non emerge come dimensione strutturale della competitività del sistema delle imprese, quasi che esso non fosse un “oggetto territoriale” vero e proprio, produttore di significativi effetti di trasformazione. In effetti, se il principio di sostenibilità concettualmente avanza, le pratiche effettive tendono a considerarlo un “principio accessorio”, per lo meno per quel che riguarda l’attenzione che il settore pubblico riserva a gran parte delle imprese. Da un lato lo scarso peso relativo dei criteri di sostenibilità, che induce una scarsa selettività nella scelta delle operazioni, e dall’altro l’assenza sostanziale di indicatori di sostenibilità relativi alle linee di attività sostenute dall’Asse 1, paiono confermare questa considerazione, che solo parzialmente può essere “mitigata” dalla rilevanza delle operazioni sostenute dall’Asse 5.

Relativamente agli elementi di criticità e efficienza evidenziati nell’avanzamento del POR, (**domande di valutazione 5 e 6**)

Lo stato di avanzamento finanziario del POR FESR FVG, al 31 dicembre 2011, denota risultati che possono essere considerati nel complesso solo parzialmente positivi. Ciò segnala la necessità di una accelerazione dell’azione amministrativa regionale, finalizzata a produrre nel corso del prossimo anno un deciso incremento dei livelli di impegno e di spesa.

Per performance migliori della media, infine, si segnalano gli Assi I e II.

A parte alcuni casi specifici, l’avanzamento a livello di Obiettivo operativo e di Attività rispecchia abbastanza fedelmente quello dei rispettivi Assi.

l’Asse “Sviluppo Territoriale” è quello che manifesta il più rilevante gap di attuazione finanziaria.

Un esame generale dello stato dell’arte al 31 dicembre 2011 restituisce un quadro complessivamente positivo, con oltre 1.000 progetti finanziati. Di questi progetti solo 8 sono stati revocati e 31 hanno visto la rinuncia da parte del beneficiario, mentre 55 risultano già conclusi e 917 sono in corso di esecuzione.

L’osservazione dello stato di avanzamento fisico del Programma mostra con molto evidenza il ritardo attuativo del Programma, registrando un conseguimento ancora molto parziale e limitato dei target, sia con riferimento alle realizzazioni che in relazione ai connessi risultati.

L’analisi delle criticità del POR ha evidenziato i seguenti elementi:

Le questioni relative alle risorse umane nelle strutture regionali impegnate nel ciclo della programmazione gestione e sorveglianza del POR sono una delle criticità più evidenziate nell’analisi dell’attuazione del POR e, soprattutto, nelle opinioni degli intervistati. Poiché è molto improbabile che il trend alla riduzione del personale delle amministrazioni pubbliche sia invertito, e certamente non nel futuro prevedibile. E’ necessario, pertanto, che l’Amministrazione Regionale si orienti verso una riorganizzazione dei propri servizi in modo da riallocare competenze e risorse sulla base di un modello organizzativo dinamico in modo da perseguire la più efficiente allocazione delle risorse possibile (c.d.: reingegnerizzazione dei processi).

Si raccomanda che l' AdG promuova delle specifiche attività formative interne a favore delle risorse umane da inserire nelle SRA come anche degli eventi in forma di laboratorio o workshop mirante ad approfondire temi specifici di rilevanza per l'attuazione del POR nelle varie fasi del ciclo del programma.

Tra le linee di intervento in sofferenza, alcune delle criticità più rilevanti sono state determinate dal mancato verificarsi di una condizione prevista dal Programma, quale ad esempio, l'approvazione di strumenti di pianificazione o gestione territoriale o settoriale. Gli esempi analizzati suggeriscono che la Regione, come istituzione, non ha dato seguito agli impegni da essa stessa assunti in termini di attività programmatica e regolatoria, creando vuoti normativi che sono stati spesso causa diretta e determinante del sostanziale fallimento di diverse linee di intervento del POR.

Per non incorrere nei rischi connessi al mancato rispetto delle condizionalità poste dalla proposta di regolamento per il FESR per il periodo 2014-2020, si raccomanda che l'AdG realizzi quanto prima una valutazione degli adempimenti necessari al rispetto delle condizionalità ex ante sia tematiche, sia generali e avvii quanto prima un processo di sensibilizzazione dei decisori regionali al fine di assicurare la tempestiva disponibilità degli elementi di loro competenza.

Nel corso dell'attuazione delle linee di intervento loro affidate, gli OI si sono trovati ad essere sotto-dimensionati dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo delle risorse umane da coinvolgere nelle attività. E' probabile che laddove le istruttorie di selezione hanno costituito una criticità, lo stesso possa accadere per la fase dei controlli di primo livello. Si raccomanda, pertanto, che l'AdG e le SRA interessate facciano una valutazione delle possibili problematiche che il rapporto con gli OI può porre per la corretta e rapida realizzazione dei controlli di primo livello.

Ancora a livello di programmazione va rilevato un ulteriore elemento di criticità che deriva dall'assegnazione della responsabilità di attuazione di diverse linee di intervento a Servizi le cui specificità tecnico-professionali, o se si vuole il cui "core business" non fornisce le migliori condizioni di partenza.

Si raccomanda, pertanto, che l'AdG si assicuri che la responsabilità attuativa delle linee di intervento sia sempre data ai soggetti che per condizioni oggettive e soggettive siano i più capaci di gestire i necessari processi .

le criticità emerse nel POR nel caso di alcune attività, quali la 4.1.a e la 3.1.a, sembrano suggerire che il coordinamento tra strutture dell'apparato regionale è risultato particolarmente debole nel periodo di attuazione del presente programma. Ciò ha fortemente nuociuto all'efficacia ed all'efficienza del processo di realizzazione del POR.


Le analisi mirate a valutare il grado di coerenza dei criteri di selezione con gli obiettivi del programma e l'efficacia nell'attuazione ovvero nella capacità di selezionare progetti in grado di conseguire gli obiettivi del programma (**domanda di valutazione 7**) hanno rilevato alti livelli di coerenza e pertinenza. In sostanza le strutture regionali coinvolte nella programmazione ed attuazione del POR hanno adottato la dovuta perizia nell'individuazione di batterie di criteri di selezione caratterizzati da coerenza tra fase programmatica (criteri ex-ante) e attuativa, nonché pertinenti rispetto alle linee strategiche ed agli obiettivi fissati dal POR.

Inoltre la valutazione ha messo in evidenza quanto segue:

- l'approccio strategico della programmazione 2007-2013 ha indotto all'individuazione di criteri di selezione programmatici molto dettagliati ed articolari, che hanno rallentato il processo di approvazione di una batteria di criteri stabili e definitiva;
- l'accentuato dettaglio dei criteri programmatici ha compresso gli spazi di intervento dei soggetti delegati all'attuazione delle linee di attività, limitando la capacità di risposta alle possibili ed eventuali criticità in fase attuativa;
- è stato notato, in alcuni casi un ampio ricorso a criteri di priorità che potrebbero comunque essere ridotti nel numero al fine di non aggravare la fase di articolazione della graduatoria dei beneficiari;
- si suggerisce di incorporare il criterio relativo alla disponibilità del beneficiario di rendicontare per fasi (o comunque tutti i criteri attinenti la velocità di spesa) nell'ambito delle prescrizioni relative alle procedure di rendicontazioni previste dal bando di attuazione;
- si suggerisce di limitare il ricorso a quelli che sono stati definiti *requisiti generici*, ovvero declinarli con maggiore dettaglio in fase attuativa (ossia nei bandi di attuazione).
- si suggerisce di limitare il ricorso del criterio di selezione relativo al termine di acquisizione al protocollo del progetto (ordine cronologico di presentazione della domanda).

La valutazione delle modalità di realizzazione della complementarietà tra il PO FESR e gli altri programmi della politica regionale unitaria che interessano il FVG (**domanda di valutazione 9**) allo stato attuale, data la limitata possibilità di svolgere analisi approfondite su un numero significativo di progetti realizzati, ha giocoforza riguardato essenzialmente il grado di integrazione nei documenti di programmazione dei principi che possono assicurare tale complementarietà (principio di demarcazione tra FESR e FEASR, da una parte e principio di flessibilità tra FESR e FSE, dall'altra). Sotto tale profilo emerge un elevato livello di attenzione delle Autorità di Gestione verso il conseguimento dell'obiettivo dell'integrazione dell'azione dei Fondi e dei Programmi. L'analisi di alcuni bandi pubblicati, per i quali la complementarità costituiva un criterio rilevante per la selezione dei progetti ha tuttavia evidenziato che l'attenzione riservata al tema in fase di programmazione non si è ancora tradotta in misura soddisfacente nella definizione di criteri specifici in grado di promuovere attivamente e in maniera incisiva la complementarietà.

La parzialità dell'analisi, tuttavia, induce a rinviare ogni giudizio definitivo ad una fase successiva, in cui sarà possibile analizzare un più ampio range di bandi rilevanti e, soprattutto, un numero significativo di casi di progetti per i quali in fase di programmazione era prefigurata un'azione integrata di più programmi.



Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Direzione centrale finanze, patrimonio,
coordinamento e programmazione
politiche economiche e comunitarie
Servizio gestione fondi comunitari

Trieste, Via Udine, 9

Tel. +39 040 3775928

Fax +39 040 3775943 - 040 3775998

e-mail: fondicomunitari@regione.fvg.it

PEC finanze@certregione.fvg.it