



Gruppo CLAS



Servizio di Valutazione del Programma Operativo "Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione", parte FESR, 2007-2013, Regione Lombardia

RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE

31 ottobre 2012

Sommario

EXECUTIVE SUMMARY	8
0. LO STATO DI AVANZAMENTO DEL POR	11
0.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	11
0.2. L'AVANZAMENTO PROCEDURALE.....	12
0.3. L'AVANZAMENTO FINANZIARIO	16
0.4. L'AVANZAMENTO FISICO	19
1. L'INTERVENTO DEL POR A SUPPORTO DELLE ATTIVITÀ DI RICERCA E SVILUPPO.....	21
1.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	21
1.2. QUALI GLI EFFETTI DEI PROGETTI SULLE IMPRESE COINVOLTE?	22
1.3. IN CHE MODO IL FINANZIAMENTO INFLUENZA I PROGETTI DI INNOVAZIONE DELLE IMPRESE?	23
1.4. QUALI FATTORI DI CRITICITÀ NELLA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI E QUALI ELEMENTI FACILITANTI?	24
1.5. COME LE AZIENDE PERCEPISCONO LE REGOLE E LE PROCEDURE DA SEGUIRE PER ACCEDERE AI FINANZIAMENTI?	25
1.6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	26
2. GLI EFFETTI ATTESI DEGLI INTERVENTI DI PRODUZIONE DI ENERGIA ATTRAVERSO SISTEMI A POMPA DI CALORE	29
2.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	29
2.2. LA LINEA DI INTERVENTO 2.1.1.2.C “INCENTIVI PER LA REALIZZAZIONE DI SISTEMI DI CLIMATIZZAZIONE PER IL SODDISFACIMENTO DEI FABBISOGNI TERMICI DI EDIFICI PUBBLICI, ATTRAVERSO POMPE DI CALORE”	30
2.3. LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI FINANZIATI.....	32
2.3.1. Tipologie di impianti a pompa di calore	32
2.3.2. Esaustività e multifunzionalità degli impianti a pompa di calore	33
2.3.3. Localizzazione degli impianti a pompa di calore	33
2.4. GLI EFFETTI ATTESI DALLA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI.....	35
2.4.1. L'energia risparmiata grazie agli impianti a pompa di calore	35
2.4.2. Il fabbisogno di energia primaria per il riscaldamento invernale	36
2.4.3. Il risparmio in termini di emissioni CO _{2eq}	38
2.4.4. I risparmi nei costi di gestione.....	40

2.4.5. Lezioni apprese dall'esperienza.....	41
2.5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	42
3. GLI EFFETTI ATTESI DEGLI INTERVENTI DI MOBILITÀ SOSTENIBILE NEL TERRITORIO LOMBARDO, IN PARTICOLARE NELLA PROVINCIA DI MANTOVA	45
3.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	45
3.2. LA MAPPATURA DEI PROGETTI PRESENTATI.....	46
3.3. LO STUDIO DI CASO SUGLI INTERVENTI FINANZIATI SUL TERRITORIO DELLA PROVINCIA DI MANTOVA.....	47
3.3.1. I sei interventi finanziati sul territorio della Provincia di Mantova	48
3.3.2. Gli effetti attesi degli interventi di mobilità sostenibile nel territorio della Provincia di Mantova	49
3.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	51
4. LA CONNOTAZIONE SOVRACOMUNALE DEI PIA DEL BANDO EXPO 2015: ATTORI E AZIONI DI SISTEMA	53
4.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	53
4.2. LA LINEA DI INTERVENTO 4.1.1.1.....	54
4.3. COME SI COMPONGONO I PARTENARIATI	55
4.4. L'INDAGINE SULLE AZIONI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE PREVISTE NELL'AMBITO DEI PIA	58
4.5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	64
5. VALUTAZIONE DELLA FUNZIONALITÀ E ADEGUATEZZA DEL SISTEMA DI GESTIONE	66
5.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	66
5.2. I FATTORI RILEVANTI NEL PROCESSO DI IMPLEMENTAZIONE DEL POR.....	66
5.2.1. Gli Attori	67
5.2.2. Il Contesto	68
5.2.3. Sistema di regole, procedure e supporti tecnici	69
5.3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	70
6. VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ E DELLA FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO	72
6.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	72
6.2. L'ARCHITETTURA DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO.....	72
6.3. LA RILEVAZIONE E LA GESTIONE DELLE INFORMAZIONI A LIVELLO DI PROGETTO	74
6.4. LA GESTIONE E LA FRUIZIONE DELLE INFORMAZIONI A LIVELLO AGGREGATO	78

6.5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	79
7. VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ E DELL'EFFICACIA DEL PIANO DI COMUNICAZIONE.....	82
7.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA.....	82
7.2. L'AVANZAMENTO DELLE AZIONI DI COMUNICAZIONE.....	83
7.3. IL SITO INTERNET DEL POR COMPETITIVITÀ	88
7.3.1. Presentazione della metodologia per l'analisi del sito internet del POR.....	88
7.3.2. Valutazione della qualità e della funzionalità del sito internet del POR.....	88
7.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI.....	95
RINGRAZIAMENTI	96

Indice delle Figure

Figura 0. 1 – L'avanzamento procedurale delle linee di intervento del POR.....	12
Figura 0. 2 – Gli investimenti attivati sugli strumenti di ingegneria finanziaria.....	17
Figura 0. 3 – La distribuzione territoriale e per Asse dei progetti finanziati dal POR	19
Figura 0. 4 – La distribuzione territoriale e per Asse degli investimenti attivati dal POR.....	20
 Figura 1. 1 – Elementi chiave delle percezioni sulle regole e sulle procedure	25
Figura 1. 2 – Opportunità e criticità dei progetti di R&S finanziati dal POR.....	28
 Figura 2. 1 – Gli impianti a pompa di calore (valori previsti e valori attesi)	31
Figura 2. 2 – Le caratteristiche del parco progetti finanziati	32
Figura 2. 3 – Premialità per climatizzazione estiva e produzione di ACS.....	33
Figura 2. 4 – La distribuzione territoriale degli impianti.....	34
Figura 2. 5 – La localizzazione in aree protette e in zone critiche.....	34
Figura 2. 6 – L'energia risparmiata grazie agli impianti a pompa di calore.....	36
Figura 2. 7 – La classe di certificazione energetica degli edifici ex ante ed ex post.....	37
Figura 2. 8 – Il miglioramento nella classe di certificazione energetica	37
Figura 2. 9 – Prospetto nord est dell'Istituto Galileo Galilei di Ostiglia in Provincia di Mantova.....	38
Figura 2. 10 – Esclusività del sistema a pompa di calore	39
Figura 2. 11 – Le emissioni CO2 evitate (kt)	40
Figura 2. 12 – Le emissioni CO2 evitate (kt)	43
 Figura 3. 1 – Le tipologie di intervento	46
Figura 3. 2 – La distribuzione territoriale.....	47
 Figura 4. 1 – Gli interventi compresi nei PIA (valori previsti e valori attesi)	55
Figura 4. 2 – La composizione dei partenariati dei PIA finanziati	56
Figura 4. 3 – La composizione dei partenariati dei PIA finanziati	56
Figura 4. 4 – La presenza di un Piano di Comunicazione dei PIA	60
Figura 4. 5 – La scala delle azioni di comunicazione	60
Figura 4. 6 – La programmazione del sito internet dei PIA	61
Figura 4. 7 – Il materiale informativo e promozionale	61
Figura 4. 8 – L'organizzazione di eventi.....	62

Figura 4. 9 – Il materiale di supporto all'organizzazione di eventi e la partecipazione ad eventi di soggetti terzi	63
Figura 4. 10 – L'organizzazione di campagne pubblicitarie	63
Figura 4. 11 – La percezione dell'efficacia delle Linee guida per le azioni di informazione e comunicazione .	64
Figura 6. 1 – Funzionalità del Sistema Informativo Integrato	73
Figura 6. 2 – Esempio di Workflow del progetto	75
Figura 7. 1 – L'individuazione del sito del POR Competitività attraverso i motori di ricerca	89

Indice delle Tabelle

Tabella 0. 1 – Bandi attuativi delle linee di intervento del POR pubblicati	13
Tabella 0. 2 – L'efficienza procedurale del POR.....	14
Tabella 0. 3 – Lo stato di avanzamento procedurale del POR	15
Tabella 0. 4 – Sintesi finanziaria del POR per Asse	16
Tabella 0. 5 –Lo stato di avanzamento finanziario degli strumenti di ingegneria finanziaria.....	17
Tabella 0. 6 – Gli indicatori finanziari del POR: l'effetto leva.....	18
Tabella 1. 1 – Progetti in cui sono coinvolti i partecipanti	21
Tabella 3. 1 – I progetti presi in esame	48
Tabella 5. 1 – Il modello partecipato nella gestione del POR Competitività	67
Tabella 6. 1 – Matrice di funzionalità del sistema GEFO in relazione ai profili di utenza attivati	73
Tabella 6. 2 – Le icone del sistema GEFO	77
Tabella 7. 1 – Destinatari e obiettivi del Piano di Comunicazione del POR.....	83
Tabella 7. 2 – L'efficacia delle azioni di comunicazione.....	86
Tabella 7. 3 – I passaggi per raggiungere il sito del POR Competitività dal sito regionale	90
Tabella 7. 4 – Gli indicatori di realizzazione e di risultato del sito internet del POR	95

Executive Summary

La struttura del Rapporto Annuale di Valutazione (RAV 2012) è articolata in tre parti:

- la prima parte del RAV 2012 – il Rapporto vero e proprio – mira a fornire il quadro complessivo del POR e a presentare una versione sintetica della valutazione della logica e della gestione e implementazione del programma;
- la seconda parte del RAV – l'Allegato 1 al Rapporto Annuale di Valutazione – focalizza l'attenzione sui quattro Assi del POR e approfondisce dettagliatamente l'analisi del sistema di gestione del POR, con particolare attenzione ai fattori chiave del POR, al sistema di monitoraggio e alle iniziative per assicurare la pubblicità e la comunicazione del Programma;
- la terza parte del RAV – l'Allegato 2 al Rapporto Annuale di Valutazione – analizza lo stato di attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria.

Si ritiene opportuno presentare la struttura del presente Rapporto Annuale di Valutazione (2012) sulla base delle attività di valutazione realizzate in relazione ai differenti obiettivi conoscitivi:

- il **capitolo 0. Lo stato di avanzamento del POR Competitività** si prefigge di valutare a livello complessivo gli aspetti relativi all'avanzamento del POR Competitività, focalizzando l'attenzione sugli aspetti procedurali e su ciò che è stato finanziato e concretizzato con le risorse allocate per l'intervento¹;
- i **capitoli 1, 2, 3 e 4** compongono la sezione relativa all'**efficacia e l'efficienza del POR Competitività e i primi impatti** e hanno come obiettivo principale l'attività di verifica di quanto sta concretamente producendo il POR sul territorio. Per ciascuno dei quattro Assi del POR viene pertanto presentata la risposta alla domanda di valutazione prevista per il RAV (2012) in base alle differenti tecniche utilizzate per rispondere alla domanda di valutazione. Si ritiene di interesse precisare fin d'ora che per rispondere alla domanda valutativa:
 - “Quali tipologie di effetti sono attesi dai progetti di R&S finanziati dal POR?”, “Come è percepita l'addizionalità degli incentivi dai beneficiari dei progetti di R&S?” e “Come sono percepite le regole e le procedure da seguire per accedere ai finanziamenti?”, dopo aver esplorato nelle annualità precedenti gli effetti del bando sulle “Aree Tematiche Prioritarie” è parso utile esplorare gli effetti delle altre azioni del Programma dedicate a supportare la capacità di ricerca e sviluppo delle imprese lombarde, ossia gli Avvisi rivolti all’“Efficienza energetica” e alla “Valorizzazione del patrimonio culturale” [**capitolo 1. L'intervento del POR a supporto delle attività di Ricerca e Sviluppo (R&S)**];
 - “Le risorse allocate ai progetti avviati stanno producendo gli effetti attesi?” (Asse 2), di concerto con il Responsabile e il Referente dell'Asse, si è scelto di focalizzare l'attenzione sulla linea di intervento 2.1.1.1.C. relativa alla produzione di energia attraverso sistemi a pompa di calore. A tal fine, dopo un'analisi preliminare basata su dati primari e secondari, si è scelto di orga-

¹ Considerato che i contenuti della verifica delle *performance* del programma rispetto agli indicatori individuati nel POR riguardano l'analisi del sistema di indicatori di realizzazione e di risultato del POR, è parso opportuno collegare tale valutazione con l'analisi dello stato di avanzamento fisico, in cui, pertanto, è confluita. Al riguardo, si ricorda che nel corso del 2011 l'Amministrazione regionale ha dato avvio ad una fase di revisione del sistema di indicatori del POR Competitività. Tuttavia, poiché alla data di aggiornamento del presente Rapporto – 30 giugno 2012 – il nuovo set di indicatori, pur essendo stato approvato nel corso del Comitato di Sorveglianza del 22 giugno 2012, doveva ancora essere validato dalle strutture tecniche del MISE-DPS-UVAL e dalla Commissione Europea, è parso opportuno sospendere l'analisi per il 2012 in virtù della fase di transizione tra il sistema di indicatori previsto in fase di programmazione e quello rivisto.

nizzare un *focus group* cui hanno partecipato i beneficiari dei progetti ritenuti maggiormente interessanti, e alcuni interlocutori privilegiati tra i quali si cita, a titolo esemplificativo, il CESTEC affidatario dell'Assistenza Tecnica dell'Asse 2 (**capitolo 2. Gli effetti attesi degli interventi di produzione di energia attraverso sistemi a pompa di calore**);

- **“In che modo le risorse dedicate dall’Asse 3 del POR stanno contribuendo ad incrementare la mobilità sostenibile nel territorio lombardo”** di concerto con il Responsabile d’Asse e il Referente d’Asse è parso opportuno condurre uno studio di caso condotto su un ambito territoriale ritenuto particolarmente significativo: la Provincia di Mantova. Anche in questo caso si è deciso di organizzare un *focus group* cui hanno partecipato i beneficiari dei progetti ritenuti maggiormente interessanti, e alcuni interlocutori privilegiati (**capitolo 3. Gli effetti attesi degli interventi di mobilità sostenibile nel territorio della Provincia di Mantova**);
- **“Le risorse dedicate all’Asse 4 del POR stanno contribuendo ad accrescere l’attitudine e la capacità degli attori locali ad organizzarsi in un partenariato istituzionale, economico, ambientale e sociale fra soggetti pubblici e privati che concordano uno o più obiettivi di sviluppo locale di una determinata area omogenea?”** e **“Le risorse dedicate all’Asse 4 del POR stanno contribuendo a sviluppare progetti integrati e multifunzionali con una connotazione sovracomunale?”** (**Asse 4**), in continuità con la valutazione condotta nel RVI (2010) e nel RAV (2011) sui PIA finanziati dal 1° bando è parso opportuno analizzare i partenariati dei PIA del bando EXPO, con particolare riferimento alle relazioni e alla modalità di collaborazione dei partner, e indagare le azioni di informazione e comunicazione programmate e avviate dai partenariati dei PIA del bando EXPO nell’ambito delle azioni di sistema (**capitolo 4. La connotazione sovracomunale dei PIA del bando EXPO 2015: attori e azioni di sistema**).
- il **capitolo 5. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione** analizza l’effettiva implementazione del POR per verificare se le premesse poste nella fase di elaborazione del programma siano state riprese e rafforzate nella concreta attuazione del programma. L’attività di valutazione si propone, dunque, di esaminare compiutamente le modalità operative attraverso le quali vengono perseguiti gli obiettivi della programmazione, al fine di identificare i nodi critici di carattere gestionale, amministrativo, normativo e procedurale che possano influenzare l’efficienza attuativa del POR;
- il **capitolo 6. Valutazione della qualità e della funzionalità del sistema di monitoraggio** verifica dapprima l’elaborazione ed attivazione dello strumento informativo che, attraverso la raccolta dei dati a livello di progetto, sia in grado di fornire agli utenti le informazioni necessarie e successivamente appura la percezione della funzionalità del sistema di monitoraggio, la sua conoscenza e le prospettive legate ad un suo utilizzo come strumento utile a migliorare la gestione da parte dei suoi principali fruitori: i Responsabili di Asse;
- il **capitolo 7. Valutazione della qualità e dell’efficacia del Piano di Comunicazione** analizza se le azioni e gli strumenti scelti possono raggiungere gli obiettivi della comunicazione. In particolare, l’attenzione si concentra sull’attuazione del Piano di Comunicazione per verificare il raggiungimento degli obiettivi previsti. A tal fine viene valutata l’efficacia del complesso delle azioni di comunicazioni e approfondita l’analisi del sito internet del POR.

Si segnala inoltre che:

- per ciascun capitolo del Rapporto Annuale di Valutazione, l'équipe di valutazione ha ritenuto di esplicitare le **finalità e gli obiettivi dell'attività, il metodo valutativo utilizzato e le principali considerazioni emerse dall'analisi**, sintetizzando in un paragrafo conclusivo le raccomandazioni per migliorare l'implementazione del POR ed, eventualmente, perfezionare la strategia nella fase di riprogrammazione;
- come concordato con l'Autorità di Gestione **i dati utilizzati nel RAV sono aggiornati al 30 giugno 2012** sebbene, per cercare di fornire un quadro il più possibile aggiornato, in alcuni casi si valorizzano informazioni aggiornate al 30 settembre 2012.

0. Lo stato di avanzamento del POR

0.1. Presentazione della metodologia adottata

Il **Capitolo 0. Lo stato di avanzamento del POR** si prefigge di valutare l'attuazione del POR focalizzando l'attenzione sugli aspetti procedurali e sulle realizzazioni del Programma, ossia su ciò che è finanziato e realizzato con le risorse allocate per l'intervento.

Nel corso del processo di valutazione, l'analisi si **concentra sullo stato di attuazione procedurale, finanziario e fisico** e, prendendo le mosse dai dati del sistema di monitoraggio, **esamina l'andamento degli indicatori procedurali, finanziari e fisici**. In funzione dello stato di avanzamento degli interventi del POR, l'attenzione dell'équipe si focalizza su specifici aspetti ritenuti maggiormente rilevanti, con riferimento esplicito ai nodi critici che possono incidere negativamente sulla regolare attuazione degli interventi e sul raggiungimento degli obiettivi operativi individuati.

Nello specifico, il presente capitolo sintetizza lo stato di attuazione del POR. Per un'analisi puntuale:

- dello stato di avanzamento dei quattro Assi del POR si rimanda alla lettura dell'Allegato 1 del Rapporto Annuale di Valutazione (2012);
- dello stato di avanzamento dei tre Fondi di ingegneria finanziaria del POR si rimanda alla lettura dell'Allegato 2 del Rapporto Annuale di Valutazione (2012).

In questa fase di attuazione del POR – il Rapporto presenta i dati aggiornati al 30 giugno 2012 – il processo di valutazione verte principalmente sull'**analisi dell'avanzamento procedurale** e, nello specifico, si focalizza sulle procedure attuative che hanno consentito di avviare l'iter di definizione e pubblicazione dei bandi di attuazione del POR, approfondendo il processo di istruttoria e valutazione delle domande.

La valutazione approfondisce, inoltre, l'**analisi dell'avanzamento finanziario** per gli Assi e le linee di intervento per cui, identificati i progetti oggetto di contributo, sono disponibili le informazioni relative alla quota di risorse destinata, ai contributi concessi e agli impegni giuridicamente vincolanti assunti.

Infine, per quanto riguarda l'**analisi dell'avanzamento fisico**² in questa fase in cui non è ancora possibile focalizzare l'attenzione sui progetti conclusi³ e, quindi, su quanto effettivamente realizzato sul territorio, la valutazione si concentra sulla distribuzione territoriale dei progetti finanziati e sugli investimenti che tali progetti hanno consentito di avviare sul territorio regionale.

² Come anticipato, considerato che i contenuti della verifica delle *performance* del programma rispetto agli indicatori individuati nel POR riguardano l'analisi del sistema di indicatori di realizzazione e di risultato del POR, è parso opportuno collegare tale valutazione con l'analisi dello stato di avanzamento fisico, in cui, pertanto, è confluita. Al riguardo, si ricorda che nel corso del 2011 l'Amministrazione regionale ha dato avvio ad una fase di revisione del sistema di indicatori del POR Competitività. Tuttavia, poiché alla data di aggiornamento del presente Rapporto – 30 giugno 2012 – il nuovo set di indicatori, pur essendo stato approvato nel corso del Comitato di Sorveglianza del 22 giugno 2012, doveva ancora essere validato dalle strutture tecniche del MISE-DPS-UVAL e dalla Commissione Europea, è parso opportuno sospendere l'analisi per il 2012 in virtù della fase di transizione tra il sistema di indicatori previsto in fase di programmazione e quello rivisto.

³ Al 30 giugno 2012 il numero di progetti conclusi è rilevante solamente per l'Asse 1, mentre per i tre Assi con interventi infrastrutturali è ancora marginale. Si rimanda pertanto alla lettura dell'Allegato 1 al RAV (2012) per un approfondimento dell'avanzamento fisico dell'Asse 1.

0.2. L'avanzamento procedurale

La valutazione dell'avanzamento procedurale del POR assume come periodo di riferimento lo stato di attuazione del programma registrato al 30 giugno 2012; tale analisi è integrata con le considerazioni raccolte presso l'Autorità di Gestione ed i Responsabili di Asse in relazione agli sviluppi maturati fino al mese di ottobre ed attesi per la fine dell'annualità 2012.

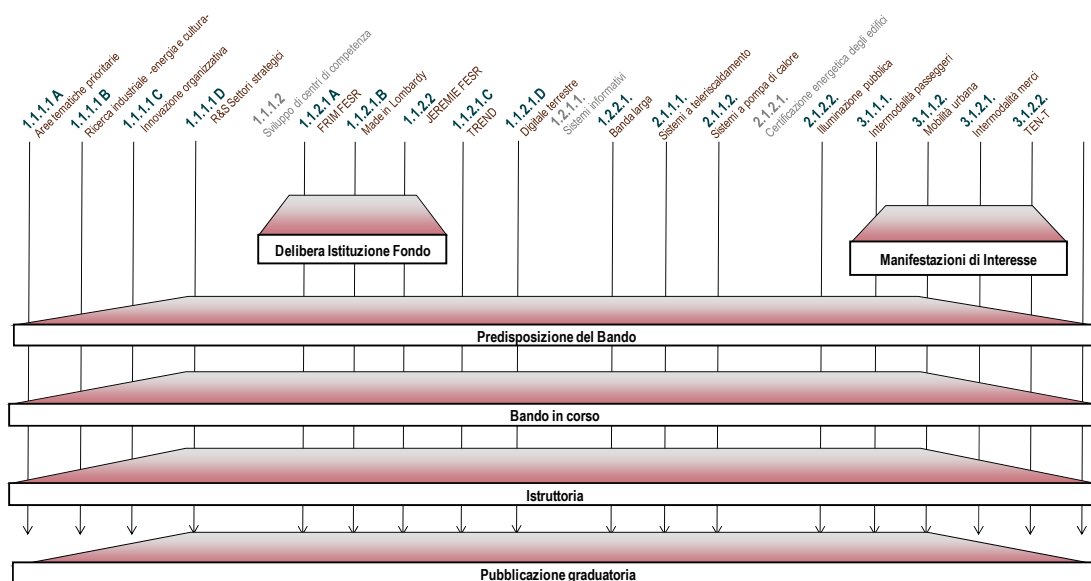
La Figura 0. 1 mostra nel dettaglio il momento del processo di attuazione in cui versano le differenti linee di intervento del POR.

Nello specifico, l'attuazione delle linee di intervento:

- 1.1.1.2. "Sviluppo di centri di competenza di rilievo regionale";
- 1.2.1.1. "Sviluppo di reti e sistemi informativi per la diffusione e condivisione di informazioni e servizi tra PMI, tra PMI e sistema della ricerca, tra PMI e PA";
- 2.1.2.1. "Interventi innovativi, anche a valenza dimostrativa, per ridurre i consumi energetici e implementare la certificazione energetica degli edifici pubblici";

è stata rinviata per dare la precedenza a linee di intervento considerate maggiormente strategiche per il conseguimento degli obiettivi del POR.

Figura 0. 1 – L'avanzamento procedurale delle linee di intervento del POR



Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

Nell'analizzare lo stato di attuazione del POR al 30 giugno 2012 si può esprimere una valutazione positiva. Come mostra la Tabella 0. 1 a quasi quattro anni dall'approvazione delle Linee Guida di Attuazione del POR sono stati attivati la maggior parte dei bandi attuativi, sono stati assegnati i rispettivi contributi e, come si avrà modo di approfondire nella parte dedicata all'analisi dell'avanzamento finanziario del POR, è stata impegnata la gran parte delle risorse.

In particolare sono stati pubblicati due bandi attuativi per cinque linee di intervento:

- la 1.1.1.1.B. Realizzazione di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale nel settore dell'efficienza energetica e del patrimonio culturale;
- la 1.1.2.1.A. Fondo di rotazione per l'imprenditorialità (FRIM FESR)⁴
- la 1.2.1.1.B *Made in Lombardy*⁵;
- la 1.1.2.2. JEREMIE FESR;
- la 4.1.1.1. Realizzazione e promozione di itinerari turistici per la fruizione sostenibile delle risorse culturali e ambientali.

Si segnala, inoltre, che nel corso del 2012 nell'ambito dell'Asse 3 è stata avviata una procedura concorsuale negoziata a seguito della quale sono stati individuati ulteriori interventi finanziabili per le quattro linee di intervento: 3.1.1.1., 3.1.1.2., 3.1.2.1., 3.1.2.2..

Tabella 0.1 – Bandi attuativi delle linee di intervento del POR pubblicati

	Bandi a sportello	Bandi ad eviden- za pubblica			Bandi a sportello	Bandi ad eviden- za pubblica	
1.1.1.1.A		⊙		2.1.1.1.A		⊙	
1.1.1.1.B		⊙ ⊙		2.1.1.1.B		⊙	
1.1.1.1.C		⊙		2.1.1.2.		⊙	
1.1.1.1.D		⊙		2.1.2.1.			
1.1.1.2.				2.1.2.2.		⊙	
1.1.2.1.A	⊙ ⊙			3.1.1.1.		⊙	
1.1.2.1.B	⊙ ⊙			3.1.1.2.		⊙	
1.1.2.1.C	⊙ ⁶	⊙ ⁷		3.1.2.1.		⊙	
1.1.2.2.	⊙ ⊙			3.1.2.2.		⊙	
1.2.1.1.				4.1.1.1.		⊙ ⊙	
1.2.2.1.		⊙					

⁴ Il bando per la concessione di agevolazioni a valere sul FRIM FESR approvato con d.d.u.o. n. 15526 del 23 dicembre 2008 si è chiuso il 20 settembre 2011 contestualmente alla presentazione del nuovo bando FRIM FESR 2011 (approvato con d.d.u.o. n. 6197/11) per l'assegnazione delle risorse disponibili al termine del primo bando, che presenta numerose modifiche rispetto allo strumento attivato nel 2008 in ragione dell'esperienza maturata nel corso di tre anni di attuazione del Fondo.

⁵ Sono considerati in modo distinto l'avviso per la concessione delle garanzie e quello per l'assegnazione dei *voucher* per la predisposizione dei *business plan*.

⁶ Manifestazione di interesse fornitori di servizi per check-up aziendali.

⁷ Bando per l'assegnazione di contributi per la realizzazione di check-up energetici presso le MPMI.

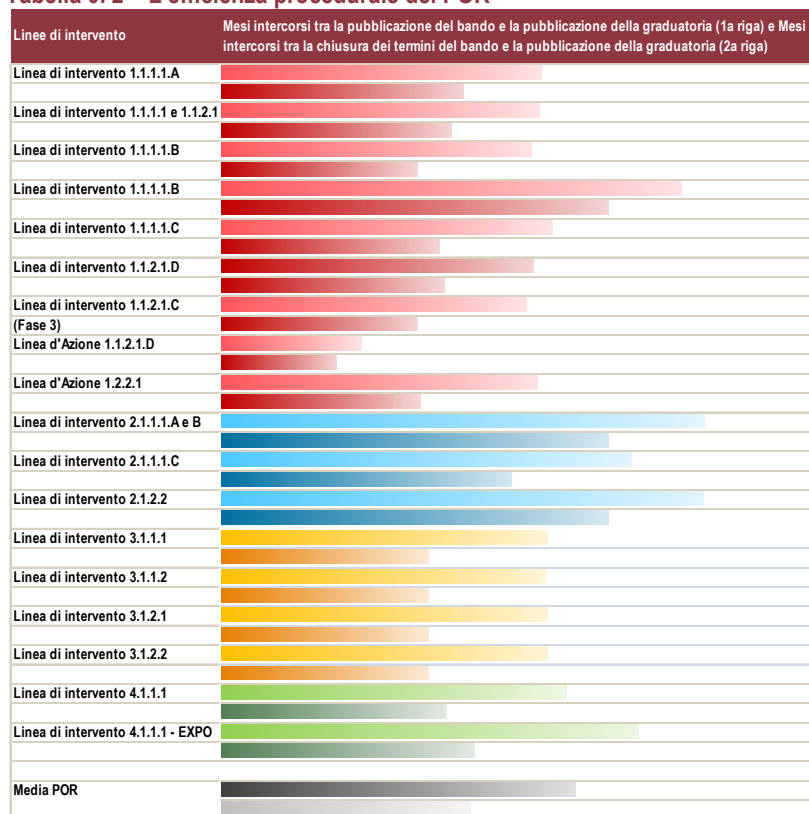
⁸ L'Asse 1 del POR si caratterizza per la costituzione di un Fondo di rotazione per l'imprenditorialità (FRIM) per la concessione di contributi a progetti finalizzati all'innovazione di processo, di prodotto ed all'applicazione industriale di risultati della ricerca, un Fondo di garanzia *Made in Lombardy*, che si propone di migliorare le condizioni di accesso al credito delle imprese operanti in Lombardia, stimolando il sistema finanziario privato su strumenti di credito non tradizionali e, infine, un Fondo di investimento JEREMIE FESR, che intende superare i limiti del sistema finanziario nella concessione di credito a nuove iniziative imprenditoriali. Nello specifico, il Fondo di rotazione per l'imprenditorialità (FRIM) non è stato istituito *ex novo*, in virtù dell'esistenza di un FRIM regionale, cui sono state aggiunte le linee di intervento del FESR; il Fondo di garanzia *Made in Lombardy* è stato istituito con DGR del 29 ottobre 2008; il Fondo di investimento JEREMIE FESR è stato istituito con DGR del 24 Luglio 2008.

⁹ Nel corso del 2012 l'Asse 3 ha avviato una procedura concorsuale negoziata a seguito della quale sono stati individuati degli interventi finanziabili per le quattro linee di intervento: 3.1.1.1., 3.1.1.2., 3.1.2.1., 3.1.2.2..

¹⁰ L'Accordo di Programma (AdP) per la definizione di un "Progetto integrato d'area per la realizzazione di un programma di interventi infrastrutturali e di valorizzazione turistica, ambientale e culturale del sistema dei Navigli e delle Vie d'acqua lombarde in

La Tabella 0. 2 mostra il periodo di tempo intercorso tra la pubblicazione di un bando per la presentazione delle domande di finanziamento e i termini di chiusura del bando con la pubblicazione della graduatoria delle proposte progettuali ammesse e finanziate. In media, sebbene siano intercorsi 12 mesi tra la pubblicazione del bando e la pubblicazione della graduatoria, la durata delle istruttorie per la valutazione dei progetti ha richiesto quasi 8 mesi di tempo, in quanto nella maggior parte dei casi tra la pubblicazione del bando attuativo della linea di intervento e il termine per la presentazione delle domande sono intercorsi oltre 4 mesi.

Tabella 0. 2 – L'efficienza procedurale del POR



Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

vista di Expo 2015" (AdP Navigli) è stato approvato con decreto n. IX/3362 del 9 maggio 2012 e pubblicato BURL n. 20 (Serie Ordinaria) del 14 maggio 2012.

¹¹ L'Asse 5, Assistenza Tecnica, ha affidato attraverso incarichi diretti i servizi di Sviluppo Sistema Informativo della Programmazione Comunitaria 2007-2013 della Regione Lombardia (Lombardia Informatica SPA); Supporto tecnico all'Autorità di Gestione del Por Competitività per la programmazione, gestione, attuazione e controllo degli interventi previsti nell'Asse 1 (Istituto per la Promozione Industriale); Attività di supporto specialistico alla DG Infrastrutture e Mobilità per l'attuazione dell'asse 3 del PO Competitività FESR 2007-2013 (Infrastrutture Lombarde SPA); Affidamento dei servizi di assistenza tecnica per la valutazione dei progetti del bando POR 2007-2013 "interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica (CESTEC SPA); Affidamento del servizio di assistenza tecnica "Supporto alla realizzazione dell'azione di accompagnamento progetto TREND" (CESTEC SPA); Affidamento del servizio di assistenza tecnica delle domande di agevolazione del bando POR FESR 2007-2013 Asse 1 Efficienza Energetica (CESTEC SPA); Affidamento del servizio di Attività di Audit sui sistemi informativi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali della Programmazione Comunitaria FSE e FESR per la D.C. Programmazione Integrata (Lattanzio e Associati SPA); Affidamento del servizio di assistenza tecnica delle domande di agevolazione del bando POR FESR 2007-2013 Asse 1 Digitale terrestre (CESTEC SPA); Servizio di Assistenza Tecnica e supporto per le attività di competenza dell'Autorità di Audit di cui all'art. 62 del Reg. CE n. 1083/2006 per i Programmi Operativi Competitività Regionale e Occupazione parte FESR e parte FSE e Interreg 2007/2013. Ha, inoltre, avviato la "Ripetizione dell'incarico per il Servizio di Assistenza Tecnica all'Autorità Ambientale della Regione Lombardia nella fase di attuazione dei Programmi Cofinanziati dai Fondi Strutturali Comunitari 2007-2013".

In relazione alle modalità individuate per l'istruttoria e la valutazione delle domande di finanziamento meritano di essere segnalate le esperienze di tutte quelle linee di intervento¹² che sembrano essere state particolarmente efficaci (anche se solo la conclusione degli interventi potrà confermare tale giudizio) grazie alla scelta del Responsabile di Asse di definire puntualmente le modalità dell'istruttoria e la valutazione delle domande e di prevedere l'apposita costituzione di un Nucleo di Valutazione, composto dal personale delle Direzioni Generali coinvolte nell'attuazione dell'Asse e completato da esperti esterni.

Per completezza di informazione, sembra opportuno leggere i dati evidenziati dalla Tabella 0. 2 alla luce non solo della tempistica necessaria per completare la valutazione delle domande, ma anche con riferimento al numero dei progetti presentati. Si consideri, a titolo esemplificativo, l'istruttoria degli interventi di miglioramento degli impianti di illuminazione pubblica (2.1.2.2.). I 13 mesi di tempo impiegati per pubblicare la graduatoria degli interventi finanziati si sono resi necessari non solo per l'elevato numero di progetti – le domande di finanziamento presentate sono state 270 – ma, soprattutto, per la complessità degli interventi – ciascun progetto poteva essere composto di diversi lotti – che ha reso necessaria la valutazione di quasi 1.174 lotti, tutti scrupolosamente analizzati. A dimostrazione dell'elevata qualità del lavoro di istruttoria svolto dal CESTEC è sufficiente segnalare che per attribuire il punteggio relativo al criterio del risparmio energetico (A4) non ci si è limitati a considerare il dato dichiarato nella domanda di finanziamento, ma il valore è stato (ri)calcolato puntualmente per ciascun lotto.

In conclusione, la Tabella 0. 3 sintetizza lo stato di avanzamento procedurale del POR e rileva l'ottima risposta del territorio di fronte ad alcune opportunità offerte sia dai bandi per le imprese, nello specifico per gli interventi ATP (1.1.1.1.A), *Made in Lombardy* (1.1.2.1.B) e TREND (1.1.2.1.C), che per i progetti infrastrutturali, con particolare riferimento agli interventi relativi ai sistemi di climatizzazione a pompe di calore (2.1.1.2), all'efficientamento degli impianti illuminazione pubblica (2.1.2.2), al potenziamento dei sistemi e dei nodi di interscambio modale passeggeri ferro-gomma (3.1.1.1) e ai Progetti Integrati d'Area (4.1.1.1). In molti casi, il numero elevato di richieste ha indotto l'Amministrazione regionale all'aumento della dotazione finanziaria della linea di intervento¹³.

Tabella 0. 3 – Lo stato di avanzamento procedurale del POR

	Asse 1 (Contributi a fondo perso)	Asse 1 (Fondi di ingegneria finanziaria)	Asse 2	Asse 3	Asse 4	POR
Progetti protocollati	1.606	686	552	134	41	3.028
Progetti non ammessi	300	190	141	18	18	667
Progetti non finanziati	97	0	80	20	7	210
Progetti finanziati	734	384	279	82	16	1.495
Revoche e rinunce	157	70	13	14	0	254
Efficienza attuativa	46%	56%	51%	57%	39%	49%
Mortalità progettuale	18%	15%	4%	15%	0%	15%

Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

¹² Si citano, a titolo esemplificativo, le linee di intervento 2.1.1.2.C e 2.1.2.2

¹³ Si citano, a titolo esemplificativo, le linee di intervento 1.1.1.1.A, 1.1.1.1.B, 2.1.1.1.C, 2.1.2.2 e 4.1.1.1.

0.3. L'avanzamento finanziario

Per perseguire l'obiettivo di rafforzare la competitività e la dinamicità dell'economia regionale, mirando ad una maggiore coesione sociale, economica e territoriale il POR destina complessivamente 532.000.000 € finalizzati rispettivamente a promuovere, sostenere la ricerca e l'innovazione per la competitività delle imprese lombarde, attraverso la valorizzazione del sistema lombardo della conoscenza e sostenere la crescita collaborativa ed innovativa delle imprese (262.000.000 € pari a circa il 50% delle risorse complessive del POR); incrementare l'autonomia e la sostenibilità energetica (50.000.000 € pari al 9% delle risorse complessive del POR); incrementare la mobilità sostenibile delle persone attraverso l'integrazione modale e la diffusione di forme di trasporto a ridotto (139.000.000 € pari al 26% delle risorse complessive del POR); promuovere e valorizzare il patrimonio naturale e culturale a sostegno dello sviluppo socio-economico e in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile (60.000.000,00 € pari al 11% delle risorse complessive del POR); rafforzare la capacità amministrativa connessa all'attuazione del POR (20.140.000,00 € pari al 4% delle risorse complessive del POR).

Per valutare l'avanzamento finanziario a livello di Asse del POR in questa fase, si ritiene di interesse considerare due indicatori finanziari in grado di confrontare:

- la quota percentuale delle risorse impegnate sul totale delle risorse disponibili per ciascun Asse;
- la quota percentuale delle risorse pagate sul totale delle risorse impegnate per ciascun Asse.

A tal fine, la Tabella 0. 4 riflette la capacità di impegno e la capacità di avanzamento dei diversi Assi al 30 giugno 2012¹⁴. Si precisa che l'avanzamento degli strumenti di ingegneria finanziaria (Linee 1.1.2.1.A "FRIM FESR", 1.1.2.1.B. "Fondo *Made in Lombardy*" e 1.1.2.2. "Fondo JEREMIE FESR"), è presentato in modo distinto dagli altri interventi (Tabella 0. 5 e Figura 0. 2) in quanto i relativi indicatori di avanzamento finanziario richiedono un'interpretazione diversa rispetto ai tradizionali interventi a fondo perduto e l'analisi congiunta rischierebbe di risultare fuorviante.

La Tabella 0. 4 presenta i principali indicatori finanziari del POR e mostra come al 30 giugno 2012 siano stati complessivamente impegnati quasi due terzi delle risorse del POR; tale risultato è ascrivibile principalmente alle risorse impegnate grazie all'istituzione dei Fondi di ingegneria finanziaria. Per quanto riguarda i pagamenti, invece, il POR presenta al 30 giugno 2012 una situazione di ritardo soprattutto per quanto riguarda gli interventi infrastrutturali finanziati dagli Assi 2, 3 e 4 del Programma.

Tabella 0. 4 – Sintesi finanziaria del POR per Asse

	Dotazione finanziaria	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno (Impegni/ Dotazione finanziaria)	Capacità di avanzamento (Pagamenti/ Dotazione finanziaria)	Capacità di realizzazione (Pagamenti/ Impegni/)
Asse 1	262.860.000 €	222.047.178 €	112.772.056 €	84,5%	42,9%	50,8%
Asse 2	50.000.000 €	16.753.817 €	12.916.937 €	33,5 %	25,8 %	77,1 %
Asse 3	139.000.000 €	10.407.682 €	4.365.204 €	7,5 %	3,1 %	41,9 %
Asse 4	60.000.000 €	32.505.162 €	6.560.891 €	54,2 %	10,9 %	20,2 %
Asse 5	20.140.000 €	15.945.603 €	6.642.098 €	79,2 %	33,0 %	41,6 %
POR	532.000.000 €	297.659.442 €	143.257.186 €	56,0%	26,9%	48,1%

Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

¹⁴ In relazione alla sintesi finanziaria del POR per Asse, si ritiene opportuno precisare che la Tabella 0.4. presenta la dotazione finanziaria dell'Asse, in base a quanto stabilito dal Piano Finanziario del POR. Per quanto riguarda, invece, le tabelle di sintesi finanziaria dei singoli Assi presentati in allegato, la dotazione finanziaria corrisponde a quella dei bandi effettivamente pubblicati, non essendovi un Piano Finanziario *ufficiale* per singola linea di intervento.

Rimandando all'Allegato 2 al RAV (2012) per un approfondimento sullo stato di avanzamento dei tre Fondi, in questa sede si ritiene di interesse richiamare la tabella rappresentativa dello stato di avanzamento finanziario dei tre Fondi dalla quale si evince che il 43 % delle risorse destinate all'Asse 1 costituiscono la dotazione finanziaria degli strumenti di ingegneria finanziaria del POR (Tabella 0.5).

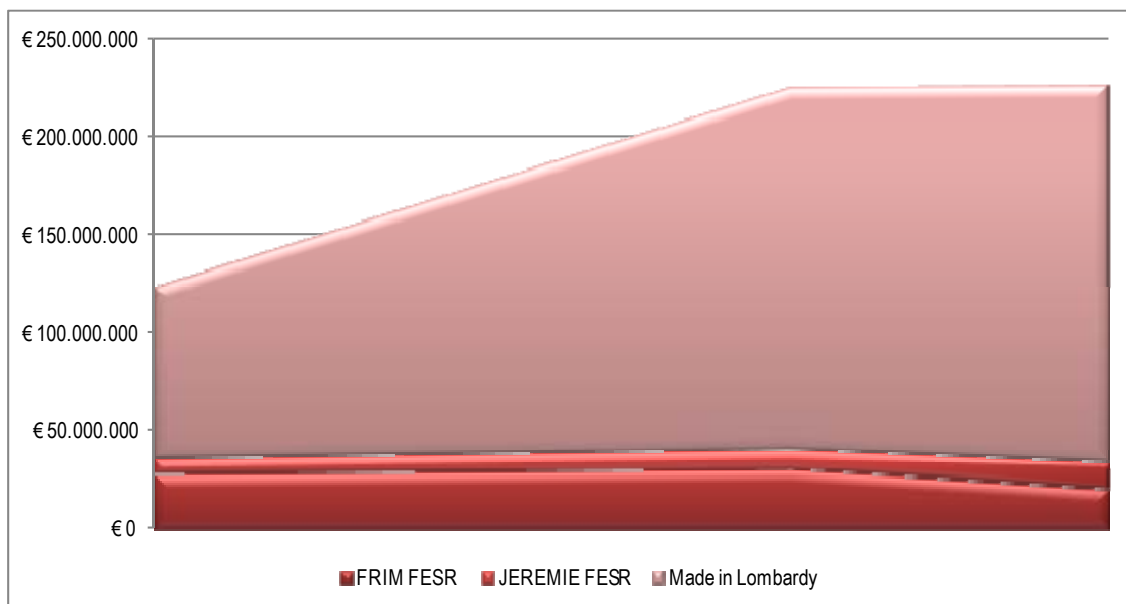
Tabella 0.5 –Lo stato di avanzamento finanziario degli strumenti di ingegneria finanziaria

	Importo versato dal POR allo strumento finanziario	Investimenti attivati	Garanzie concesse	Finanziamenti deliberati
FRIM FESR	35.000.000 €	20.449.479 €		13.898.700 €
<i>Made in Lombardy</i>	33.000.000 €	191.920.437 €	101.981.730 €	
JEREMIE FESR	20.000.000 €	13.864.690 €	9.410.904 €	
Strumenti finanziari POR	113.500.000 €	226.234.606 €	111.392.634 €	13.898.700 €

Fonte: Ns. elaborazione su dati gentilmente concessi da Finlombarda S.p.A. e dall'Autorità di Gestione del POR.

I dati disponibili relativi agli investimenti attivati dai confermano un più deciso avanzamento del Fondo di garanzia "Made in Lombardy" (1.1.2.1.B) rispetto agli altri due Fondi (Figura 0. 2). In particolare, il Fondo di garanzia MIL, attivato con una dotazione di 33.000.000 €, opera a garanzia del portafoglio di risorse stanziato da Finlombarda e dagli istituti bancari¹⁵ per il finanziamento dei programmi di investimento. Sempre con riferimento a Made in Lombardy, al 30 giugno 2012 sono stati ammessi finanziamenti pari a 127,5 M€ e sono state concesse garanzie per 101,9 M€ per un effetto leva pari a poco più di 3: per ogni euro del Fondo di garanzia MIL sono attivati 3 € di investimenti.

Figura 0. 2 – Gli investimenti attivati sugli strumenti di ingegneria finanziaria



Fonte: Ns. elaborazione sui dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

¹⁵ RTI BNL SpA e Artigiancassa SpA.

Infine, la Tabella 0. 6 mostra l'effetto leva attivato dai diversi Assi del POR. Nell'insieme, a fronte di 398.126.559 di contributo pubblico concesso dal POR, sono stati attivati investimenti complessivamente pari a 905.244.763 €, dando così luogo ad un effetto leva complessivo di 2,27 [in leggera crescita rispetto all'1,9 registrato nel RVI (2010) e al 2,21 nel RAV (2011)].

Tabella 0. 6 – Gli indicatori finanziari del POR: l'effetto leva¹⁶

	Asse 1	Asse 2	Asse 3	Asse 4	POR
Investimento ammesso	287.626.398 €	82.014.565 €	422.650.742 €	112.953.058 €	905.244.763 €
Contributo concesso	123.222.342 €	45.202.821 €	181.830.327 €	47.871.069 €	398.126.559 €
Effetto leva (risorse totali/risorse pubbliche)	2,33	1,81	2,32	2,36	2,27

Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

¹⁶ La Tabella non considera l'Asse 5 per il quale il ragionamento sull'effetto leva è poco significativo, né l'effetto leva degli strumenti di ingegneria finanziaria per i quali è più opportuno calcolare il valore del moltiplicatore della dotazione del Fondo di garanzia, come fatto per MIL. Per un'analisi puntuale si rimanda anche in questo caso all'Allegato 2 al RAV.

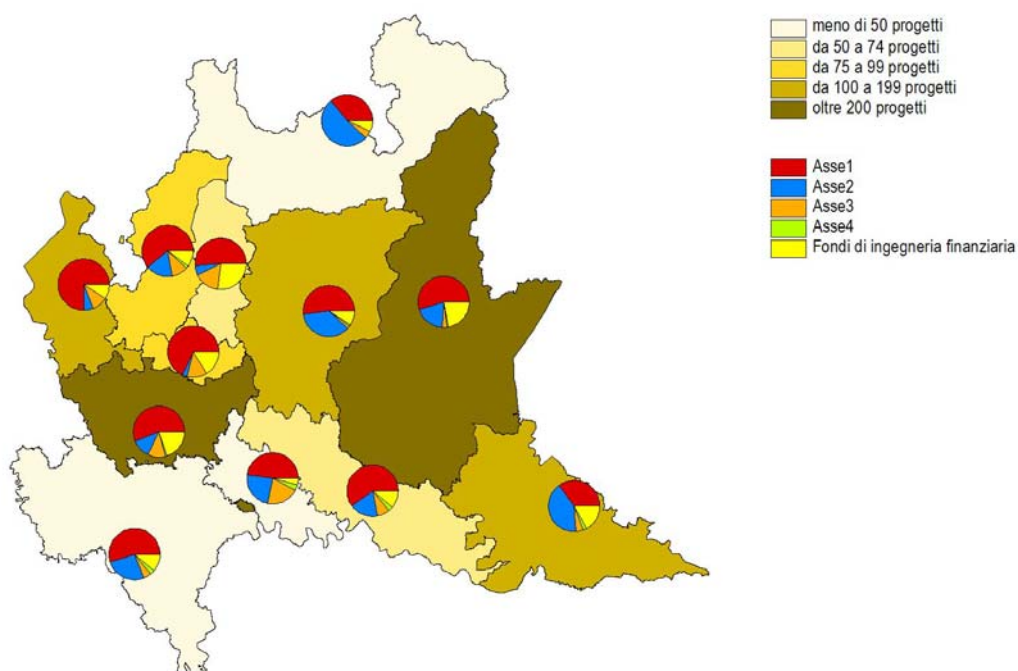
0.4. L'avanzamento fisico

Come anticipato, la riflessione sullo stato di avanzamento fisico esamina la **performance del programma rispetto agli indicatori individuati nel POR** e, in particolare, focalizza l'attenzione sulle realizzazioni fisiche cui dà origine la spesa, che evidenziano i progressi fatti nella realizzazione delle misure (realizzazioni); sugli effetti immediati sui beneficiari delle azioni finanziate (risultati); sugli impatti sul conseguimento degli obiettivi specifici del POR.

Al 30 giugno 2012 lo stato di attuazione del POR consente di esprimere una valutazione parziale delle performance degli Assi in quanto, soprattutto per gli Assi che prevedono interventi infrastrutturali, i progetti finanziati sono *in fieri* e, pertanto, il valore di quegli indicatori che si rifanno a progetti realizzati per gli Assi 2, 3 e 4 risulta essere nella quasi totalità dei casi uguale a zero (sono conclusi un progetto dell'Asse 2 e due dell'Asse 3). In aggiunta, nel corso del 2011 l'Amministrazione regionale ha dato avvio ad una fase di revisione del sistema di indicatori del POR Competitività. Tuttavia, poiché alla data di aggiornamento del presente Rapporto – 30 giugno 2012 – il nuovo set di indicatori, pur essendo stato approvato nel corso del Comitato di Sorveglianza del 22 giugno 2012, doveva ancora essere validato dalle strutture tecniche del MISE-DPS-UVAL e dalla Commissione Europea, il Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria non rileva ancora i nuovi indicatori di avanzamento fisico.

Pertanto, l'**analisi dello stato di avanzamento fisico del POR si focalizza sulla distribuzione territoriale e per Asse dei progetti finanziati dal POR**. Dalla Figura 0.3 emerge una concentrazione degli interventi nelle aree delle province di Brescia e di Milano, che raccolgono il 41% dei progetti finanziati, e, in secondo luogo mostra come gli investimenti attivati siano riconducibili principalmente agli interventi dell'Asse 1 (sia per quanto riguarda le linee di intervento che prevedono contributi a fondo perduto sia con riferimento alle linee di intervento relative all'attivazione di strumenti di ingegneria finanziaria) e dell'Asse 2, com'era d'altronde lecito aspettarsi in considerazione delle caratteristiche dei progetti previsti dai bandi attuativi dei due Assi.

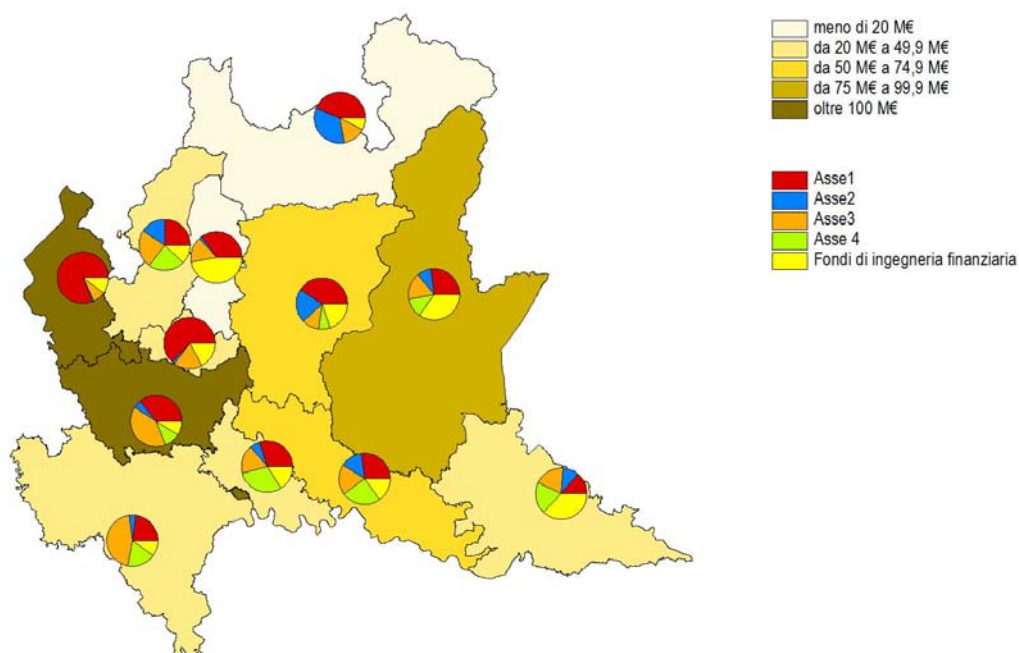
Figura 0.3 – La distribuzione territoriale e per Asse dei progetti finanziati dal POR



Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

Per quanto riguarda invece la distribuzione territoriale e per Asse degli investimenti attivati dal POR rappresentata dalla Figura 0. 4, la mappa evidenzia dapprima una concentrazione degli interventi nelle province di Brescia e Milano e, nel complesso, una distribuzione omogenea tra i diversi Assi sul territorio della Regione.

Figura 0. 4 – La distribuzione territoriale e per Asse degli investimenti attivati dal POR



Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

1. L'intervento del POR a supporto delle attività di ricerca e sviluppo

1.1. Presentazione della metodologia adottata

Nell'ambito dell'Asse 1 la valutazione si focalizza sugli effetti e sull'addizionalità dei progetti di R&S, tema al centro di un'importante azione di *policy* da parte Regione Lombardia e destinato ad assumere un rilievo sempre crescente, anche sulla spinta delle sollecitazioni provenienti dalla UE nell'ambito della politica di coesione post 2013.

In continuità con l'attività svolta dal Valutatore nelle annualità precedenti, nel corso del 2012 l'attenzione si è concentrata sui seguenti quesiti valutativi:

- Quali tipologie di effetti sono attesi dai progetti di R&S finanziati dal POR?
- Come è percepita l'addizionalità degli incentivi dai beneficiari dei progetti di R&S?
- Come sono percepite le regole e le procedure da seguire per accedere ai finanziamenti?

Sulla base degli elementi emersi dallo studio di caso realizzato (sul bando "Aree Tematiche Prioritarie") nel corso delle annualità precedenti, è parso utile esplorare gli effetti delle altre azioni del Programma dedicate a supportare la capacità di ricerca e sviluppo delle imprese lombarde, ossia **gli Avvisi rivolti all'"Efficienza energetica" e alla "Valorizzazione del patrimonio culturale"**.

Per rispondere alle domande valutative il Valutatore ha realizzato **un gruppo di discussione** pensato come momento di confronto tra i referenti dei beneficiari da un lato e Regione Lombardia dall'altro, con un ruolo di facilitazione svolto dal Valutatore indipendente. Le imprese invitate hanno delegato a partecipare all'incontro consulenti coinvolti nei progetti finanziati.

Tabella 1.1 – Progetti in cui sono coinvolti i partecipanti

PROGETTO	Green Extrusion
BANDO	"Efficienza Energetica"
RAGGRUPPAMENTO	Omav SpA, Omav Combustion Srl, Tecnocontrol Srl, Politecnico di Milano
PROGETTO	IndoLED (Indoor Organic LED)
BANDO	"Efficienza Energetica"
RAGGRUPPAMENTO	Optotec SpA, CNR Istituto per lo studio delle macromolecole, Università di Milano Bicocca
PROGETTO	XGArt Sistema XRF per la conservazione, monitoraggio e diagnostica dei beni culturali
BANDO	"Valorizzazione delle risorse culturali"
RAGGRUPPAMENTO	XGLab Srl, Politecnico di Milano, Miazzo Lucia
PROGETTO	Foglie Fruition of goods landscape in interactive environment
BANDO	"Valorizzazione delle risorse culturali"
RAGGRUPPAMENTO	Magnetic Media Network SpA, Politecnico di Milano, Coclea Società Cooperativa Sociale - Onlus, Commonext S.C.p.A., Volovisione Srl, Start Srl
PROGETTO	ArtHub
BANDO	"Valorizzazione delle risorse culturali"
RAGGRUPPAMENTO	M.I.DA. Informatica, TAI Snc, Codex società cooperativa

Sono stati discussi quattro aspetti:

- il significato che i progetti hanno avuto per le organizzazioni coinvolte e gli effetti attesi;
- il valore aggiunto del finanziamento pubblico;
- i fattori di criticità e gli elementi facilitanti;
- l'adeguatezza delle regole e delle procedure.

1.2. Quali gli effetti dei progetti sulle imprese coinvolte?

Il confronto ha messo in luce le ricadute (sia manifeste sia attese) dei progetti sulle imprese destinatarie dei finanziamenti. Nella percezione dei referenti dei beneficiari, tutti consulenti delle imprese coinvolte, gli effetti già visibili sono relativi a quattro aspetti:

- lo sviluppo di nuove tecnologie;
- la diversificazione dei prodotti;
- il rafforzamento delle relazioni con altri soggetti;
- l'acquisizione di nuove conoscenze.

Si tratta, dunque, da un lato di effetti tangibili di tipo tecnico (nuove tecnologie, nuovi prodotti) derivanti dalla realizzazione dei progetti finanziati, dall'altro di ricadute intangibili legate alla capacità delle imprese di innovare (migliori relazioni, maggiori conoscenze).

Gli effetti del primo tipo sono riconducibili in modo diretto alla finalità perseguita dalla Regione attraverso i bandi di R&S e al principale obiettivo dei beneficiari dei finanziamenti. Pertanto, **in merito alle ricadute tecniche nel gruppo si registra un generale consenso** e non si sviluppano piste di discussione specifiche. L'unica distinzione emersa è relativa alle prospettive future poiché, in virtù delle innovazioni realizzate, **i progetti consentiranno:**

- **ad alcune aziende di presentarsi sul mercato di riferimento con maggiore forza** perché con "prodotti nuovi", oppure con "un sistema di prodotto più completo";
- **ad altre aziende di affacciarsi su mercati nuovi.**

Le ricadute intangibili dei finanziamenti, suscitano, invece, un ampio confronto, anche perché in parte inattese. In primo luogo, **realizzare un progetto assieme ad altri soggetti fornisce alle imprese coinvolte l'occasione per creare o consolidare le relazioni con altre aziende della filiera e/o con centri di ricerca**. Lavorando insieme ad altri soggetti le imprese acquisiscono maggiore confidenza e facilità di comunicazione con realtà che, anche in prospettiva, possono fornire contributi utili allo sviluppo del loro lavoro. Inoltre, gli effetti dal punto di vista relazionale appaiono fortemente intrecciati con l'acquisizione di nuove conoscenze, in quanto **gli effetti di apprendimento**, descritti dai partecipanti al gruppo, **derivano in gran parte dallo scambio e dal confronto**, generati dalla realizzazione del progetto, con soggetti esterni all'azienda.

«Di solito le piccole aziende si occupano solo delle loro cose (del loro input) mentre nel caso di questo bando tutti vengono coinvolti in tutto il progetto che consente alle imprese di apprendere e di avere una visione più globale del medio periodo».

È significativo notare che, nel caso di collaborazioni tra imprese e centri di ricerca l'apprendimento riguarda non solo contenuti di tipo tecnico, ma anche le modalità di lavoro. È evidente, infatti che, nel condurre progetti di ricerca le priorità delle imprese, interessate a presentare le loro innovazioni sul mercato prima possibile, sono parzialmente diverse da quelle dei centri di ricerca, che mirano piuttosto ad ottenere dalla ricerca il miglior risultato possibile. Come descritto da uno dei consulenti:

«Tutti i gruppi di ricerca che hanno capito come l'impresa ragiona sviluppano molte più idee rispetto ai gruppi che non si interfacciano con le imprese. L'impresa, che va a sfruttare le conoscenze di un centro di ricerca impara che aspettando una settimana può ottenere un progetto doppiamente più efficiente».

1.3. In che modo il finanziamento influenza i progetti di innovazione delle imprese?

Il gruppo concorda nel ritenere l'incentivo un elemento molto importante per la realizzazione degli investimenti effettuati, con qualche differenza: per gran parte dei partecipanti il finanziamento è servito ad accelerare e a rafforzare investimenti che sarebbero stati effettuati dalle aziende anche in assenza di incentivi, mentre secondo qualcuno il contributo pubblico ha dato la possibilità di realizzare un investimento in R&S che altrimenti non sarebbe stato sostenuto.

La posizione predominante è che il finanziamento ha consentito alle aziende di realizzare investimenti maggiori e in tempi più brevi rispetto a quanto sarebbe stato possibile altrimenti. Più che il dimensionamento del progetto, **è la dimensione temporale ad avere un grande peso nella descrizione del valore aggiunto apportato dal contributo pubblico**. Come spiegato da uno dei partecipanti:

«Per un progetto grosso è importante il vincolo temporale. Il progetto poteva essere pensabile con realizzazione quinquennale. [Con l'incentivo] c'è un'accelerazione (...), riduce i tempi tecnici della metà».

Altri partecipanti sottolineano l'**opportunità** che questo tipo di bandi offre alle imprese **per giungere alla definizione di progetti più completi** rispetto a quanto sarebbe stato possibile senza il supporto pubblico, e questo anche grazie alla collaborazione con soggetti esterni all'azienda.

«Dà l'occasione di prendere l'azienda e la sua filiera e mettersi attorno un tavolo per vedere cosa di può fare tutti insieme per mettere tutti i pezzi del puzzle nel progetto. (...) Invece di avere uno sviluppo inorganico della strategia di sviluppo del prodotto si possono mettere intorno ad un tavolo le idee per creare un progetto più interessante e quindi vincente e al contempo maturare conoscenze su un più ampio spettro».

In particolare, ai soggetti più "deboli" riguardo alla posizione di mercato, come ad esempio gli spin-off di recente costituzione, questi **bandi offrono l'occasione di sperimentare nuove idee e di consolidarsi come imprese**.

Come anticipato, **non sempre i finanziamenti supportano progetti già pianificati dall'azienda**. Uno dei partecipanti, infatti, ha messo in luce che per l'impresa il rischio correlato all'investimento effettuato – legato all'ingresso in un mercato nuovo – sarebbe stato eccessivo senza il supporto pubblico. Inoltre il progetto richiedeva una partnership con soggetti complementari, che non sarebbe stato possibile attivare in assenza dell'iniziativa regionale.

«I rischi sono tanti e il momento non è mai buono per rischiare. Capitali di rischio in Italia non ce ne sono. (...) Hanno approfittato del bando per lanciarsi in un mercato nuovo. Il rischio per l'azienda era minimale se non zero. (...) La Regione in questo senso avendo detto fate questo progetto, vi diamo la disponibilità di soldi, cercate di investirli per fare qualcosa, ... e questo (...) ha convinto l'azienda a mettersi di impegno ...».

A questo proposito il gruppo concorda sulla scarsa propensione delle imprese, soprattutto di ridotte dimensioni, ad investire in R&S, e anche a ricercare opportunità di finanziamento in tal senso. Il problema, oltre che di tipo finanziario, sembra avere natura culturale: **il valore aggiunto delle attività di R&S, e anche dei finanziamenti relativi, non sempre è immediatamente percepito dalle imprese**. Spesso a monte della domanda di finanziamento c'è un'azione di sensibilizzazione svolta da un soggetto esperto ed esterno all'azienda che esplicita i vantaggi di questo tipo di investimenti e talvolta si fa promotore della stessa idea progettuale.

«L'azienda normalmente per sua natura pensa al brevissimo termine. Bisogna spiegare che questi tipi di attività di ricerca offerti dai bandi (che hanno tempi di dodici diciotto mesi) spostano i ragionamenti in termini temporali. Bisogna spiegare all'azienda che si tratta di un discorso più ampio di acquisizione di tecnologie che negli anni si possono affinare e rendere prodotti di mercato».

«E anche le grandi aziende che potrebbero permettersi di avere personale dedicato a seguire le potenzialità offerte dai bandi europei non lo fanno ...».

1.4. Quali fattori di criticità nella realizzazione dei progetti e quali elementi facilitanti?

Il confronto tra i partecipanti al gruppo ha fatto emergere alcuni elementi di criticità nella realizzazione dei progetti. Un primo fattore problematico riguarda **la costruzione del partenariato**: in molti casi, infatti, la realizzazione del progetto rende indispensabile per l'impresa avviare delle collaborazioni con soggetti esterni che possiedono la tecnologia necessaria per realizzare l'investimento, spesso centri di ricerca. L'attivazione di queste collaborazioni, tuttavia, **risulta spesso un processo oneroso per l'impresa**. Spesso per i centri di ricerca altamente qualificati altre opportunità di finanziamento della ricerca risultano maggiormente appetibili, in termini di risorse finanziarie disponibili e di oggetto di ricerca:

«Se qualunque soggetto universitario deve scegliere se mettere l'impegno del suo personale su un progetto europeo (dove la percentuale di contributo a fondo perso è molto più elevata rispetto ai progetti della Regione Lombardia) o uno regionale sceglierà quello europeo perché sono in ballo più soldi, rende di più. Questo crea problemi per i progetti proposti sul territorio regionale nell'avere partner di ricerca».

«Normalmente per gli enti di ricerca la ricerca proposta dalle imprese è obsoleta e poco interessante: il mondo della ricerca è avanti dieci venti anni rispetto al mondo normale».

A questa difficoltà si aggiunge il fatto che talvolta le tecnologie necessarie sono patrimonio di soggetti collocati all'esterno del territorio lombardo, che, secondo le regole del FESR, non possono rientrare nel partenariato, come riportato da uno dei consulenti intervenuto al gruppo:

«Per realizzare questo prototipo, nel primo anno di attività, come piccola azienda ho dovuto muovermi per trovare qualcuno in grado di farmelo. Non saremmo mai riusciti a farli all'interno, in Italia non credo... In Europa ne abbiamo trovato uno in grado di farlo ...».

In seguito all'avvio dei progetti, i principali fattori di difficoltà sono legati al project management, in due sensi: da un lato per il coordinamento del partenariato, dall'altro per la complessità della gestione tecnica di progetti cofinanziati dai Fondi Strutturali, in particolare riguardo alla presentazione della domanda e rendicontazione delle spese. **Anche in questo ambito la soluzione arriva spesso dall'esterno: le aziende tendono infatti ad affidare il management del progetto a consulenti esperti nella gestione amministrativa di iniziative simili e nel coordinamento di gruppi.**

«Il fatto che il capofila di un progetto debba essere l'elemento trainante dando la direzione all'attività di ricerca e sviluppo che stanno svolgendo è un ruolo fondamentale. Che poi ci sia qualcuno che si faccia trascinare è sempre un dato di fatto ed è per questo che le aziende si rivolgono ad un professionista per tenere le fila».

Le **frizioni nelle relazioni tra i partner** sono rilevate, come prevedibile, in particolare nei gruppi di progetto numerosi *«... se il gruppo è molto piccolo anche questo aiuta a far funzionare il progetto, perché si trovano sempre»*. Le difficoltà riguardano soprattutto il coordinamento delle relazioni tra imprese e centri di ricerca, che comporta un'azione di mediazione tra soggetti con *«tempi e linguaggi completamente differenti»* e di conciliazione tra due diversi approcci al lavoro, ciascuno dei quali presenta punti di forza per il successo dei progetti, accanto ad elementi critici:

«Quando si ha a che fare con l'ente di ricerca si è avanti anni luce su alcuni aspetti e indietro di secoli su altri».

In particolare le Università, meno sensibili alla tempistica rispetto alle imprese, richiedono spesso un monitoraggio attento dei tempi relativi all'adempimento delle diverse procedure. Dalle testimonianze di alcuni partecipanti emerge la «*necessità dell'impresa di tenere una mano ferma, soprattutto con l'Università*». A questo proposito, non sorprende che facciano eccezione le relazioni tra le università e i loro *spin off*, che sono nel complesso fluide.

1.5. Come le aziende percepiscono le regole e le procedure da seguire per accedere ai finanziamenti?

Nel complesso il gruppo di discussione ha fatto emergere una **valutazione sostanzialmente positiva della gestione amministrativa dei bandi da parte della Regione**, seppure in presenza di qualche elemento di criticità. I referenti delle imprese beneficiarie riconoscono i progressi fatti dall'Amministrazione regionale nella gestione di questo tipo di bandi, **in particolare rispetto alla progressiva digitalizzazione delle procedure**. Si registra un generale apprezzamento verso lo snellimento delle procedure derivante dal processo di informatizzazione, sia della fase di presentazione delle domande di finanziamento sia della rendicontazione delle spese. Questa valutazione positiva scaturisce anche dalla comparazione con gli incentivi concessi da altre Amministrazioni regionali e nazionali, i cui bandi vengono ritenuti maggiormente onerosi, in termini di adempimenti burocratici, rispetto a quelli emanati dalla Regione Lombardia. I consulenti apprezzano la capacità dell'Amministrazione di affrontare i problemi via via emergenti, impegnandosi nella ricerca delle soluzioni più efficaci. Un esempio è fornito dalla disponibilità a modificare in corsa le regole, ove possibile, come ad esempio l'alleggerimento delle richieste per la rendicontazione delle spese del personale, che inizialmente prevedeva la trasmissione di tutte le busta paga dei dipendenti coinvolti nel progetto.

Con riferimento alla fase di rendicontazione, viene, inoltre, **apprezzato l'obbligo di monitoraggio periodico** (in alcuni bandi con cadenza bimestrale) in quanto ritenuto un utile strumento per consentire al capofila di sollecitare tutti i partner a «*tenere il passo*» e a gestire la documentazione in modo efficiente.

Riguardo alla tipologia di ostacoli incontrati dai beneficiari, oltre all'onerosità di alcune richieste, **i principali problemi fanno riferimento al funzionamento del sistema informativo** utilizzato dalla Regione per la gestione delle domande di finanziamento (sistema GEFO). Sebbene i servizi offerti dal sistema (presentazione della domanda on line, gestione e consultazione dello stato di avanzamento dei progetti finanziati) siano ritenuti «indispensabili», tuttavia il funzionamento effettivo pare essere un elemento di penalizzazione per le imprese ai fini di una gestione efficiente dei progetti. Il sistema è, infatti, percepito come eccessivamente rigido e ancora poco «*user friendly*». In particolare l'operazione di caricamento dei dati relativi alla presentazione della domanda viene giudicata piuttosto macchinosa ed il gruppo concorda sulla necessità di introdurre elementi di semplificazione. A ciò si aggiunge una valutazione non sempre positiva del supporto fornito attraverso il servizio di assistenza tecnica di Lombardia Informatica.

Figura 1. 1 – Elementi chiave delle percezioni sulle regole e sulle procedure

	FASE DI PRESENTAZIONE DELLE DOMANDE	FASE DI RENDICONTAZIONE
ELEMENTI POSITIVI	Eliminazione dei documenti cartacei per la presentazione delle domande	Processi informatizzati per la rendicontazione
	Richiesta della firma digitale del solo capofila (anziché di tutti i partner)	Monitoraggio bimestrale
	Tempi congrui per la presentazione dei progetti	Capacità della Regione di adattare in itinere le regole per la rendicontazione
	Disponibilità dei funzionari regionali	Disponibilità dei funzionari regionali
OSTACOLI INCONTRATI	Esclusione, dall'elenco dei soggetti beneficiari, di enti di ricerca localizzati all'estero	Procedure inizialmente non chiare

FASE DI PRESENTAZIONE DELLE DOMANDE	FASE DI RENDICONTAZIONE
Tempi di istruttoria lunghi	Richiesta di eccessiva documentazione
Difficoltà nell'utilizzo del portale GEFO	Difficoltà nell'utilizzo del portale GEFO
Sistema fideiussorio	

Un secondo elemento problematico riguarda la dimensione della documentazione da produrre per la rendicontazione, su cui si intravedono ancora margini di semplificazione. In particolare si ritiene gravosa la rendicontazione delle spese generali delle aziende, che devono essere totalmente supportate da documenti giustificativi di spesa e questo rappresenta in realtà un aggravio sia per le aziende sia per la Regione. L'Amministrazione regionale appare consapevole del problema ed impegnata attivamente nell'individuazione di modalità alternative per il prossimo ciclo di programmazione. Una possibile direzione, emersa dal confronto con i consulenti, prevede la possibilità di rendicontare le spese generali in modo forfettario, affidando ad una successiva fase di controlli la verifica puntuale della pertinenza al progetto di ogni singola spesa.

Altri problemi incontrati dalle imprese nell'accesso al finanziamento hanno riguardato aspetti su cui il margine di intervento della Regione Lombardia è limitato. Si fa riferimento al costo di stipula delle polizze fideiussorie necessarie per avere l'erogazione di un anticipo di spesa e all'impossibilità di coinvolgere nel partenariato centri di ricerca stranieri detentori di competenze e tecnologie utili al progetto.

Infine, i consulenti sono stati sollecitati ad esprimere una valutazione rispetto alle tipologie di incentivi per l'innovazione attivate dalla Regione e a fornire indicazioni per ulteriori iniziative di supporto. Un elemento su cui tutti concordano, indipendentemente dal settore di attività, è il **bisogno diffuso da parte delle imprese di forme di supporto pubblico per la promozione degli output delle attività di innovazione, nella fase di passaggio dalla sperimentazione alla commercializzazione**. In particolare, per chi costruisce impianti e dunque «vende sulla carta» è ritenuto fondamentale promuovere su larga scala i prototipi realizzati. Oltre al sostegno regionale per la partecipazione delle aziende alle fiere di settore, che è ancora, per le imprese, il principale canale di presentazione dei propri prodotti, il confronto con i consulenti consente di individuare altre due tipologie di iniziative: da un lato la Regione potrebbe contribuire alla promozione dei prototipi diffondendo, attraverso il web, relative schede descrittive, anche supportate da immagini, d'altra parte l'Amministrazione potrebbe farsi promotrice di eventi a tema, che prevedano l'esposizione di fotografie dei prototipi realizzati, o degli stessi prototipi.

1.6. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

Le considerazioni emerse in sede di discussione con i rappresentanti aziendali hanno messo in luce alcuni punti di interesse per valutare quanto compiuto finora attraverso il Programma operativo FESR a favore delle attività di R&S delle PMI lombarde e per sviluppare il percorso futuro. La Figura 1.2 riepiloga i principali elementi positivi e negativi emersi dal confronto, in relazione a ciascuna fase di vita dei progetti finanziati.

Innanzitutto è unanime il riconoscimento di un progressivo impegno da parte della Regione Lombardia per agevolare le imprese nella gestione degli aspetti strettamente procedurali e burocratici dell'accesso ai finanziamenti. **L'approccio collaborativo e concreto** dimostrato dai funzionari regionali coinvolti è un aspetto che raccoglie un diffuso apprezzamento e **può costituire un elemento convincente nel consolidamento della reputazione dell'Ente**, in chiave di apertura e reciprocità.

In secondo luogo la partecipazione al bando in sé, pur con le difficoltà illustrate, relative alla gestione dei rapporti tra realtà profondamente diverse come PMI e centri di ricerca, così come relative alla concerta-

zione di attività di ricerca, attività creative, attività produttive e attività amministrative, è stata per tutti un'esperienza positiva. Al di là delle importanti ricadute in termini di investimento e acquisizione di tecnologia, infatti, **la partecipazione al bando può costituire un'opportunità saliente di autoformazione interna alle PMI** che attraverso di esso entrano in contatto con sistemi organizzativi diversi dal proprio, da cui assorbire elementi di innovazione. I vincoli procedurali posti dall'Ente e la necessità di una regia amministrativa delle relazioni tra organizzazioni, da un lato, e il confronto sul percorso di traduzione dall'idea al prodotto con i centri di ricerca, dall'altro, richiedono infatti un metodo di lavoro più ordinato e trasparente rispetto alle prassi consolidate presso le PMI.

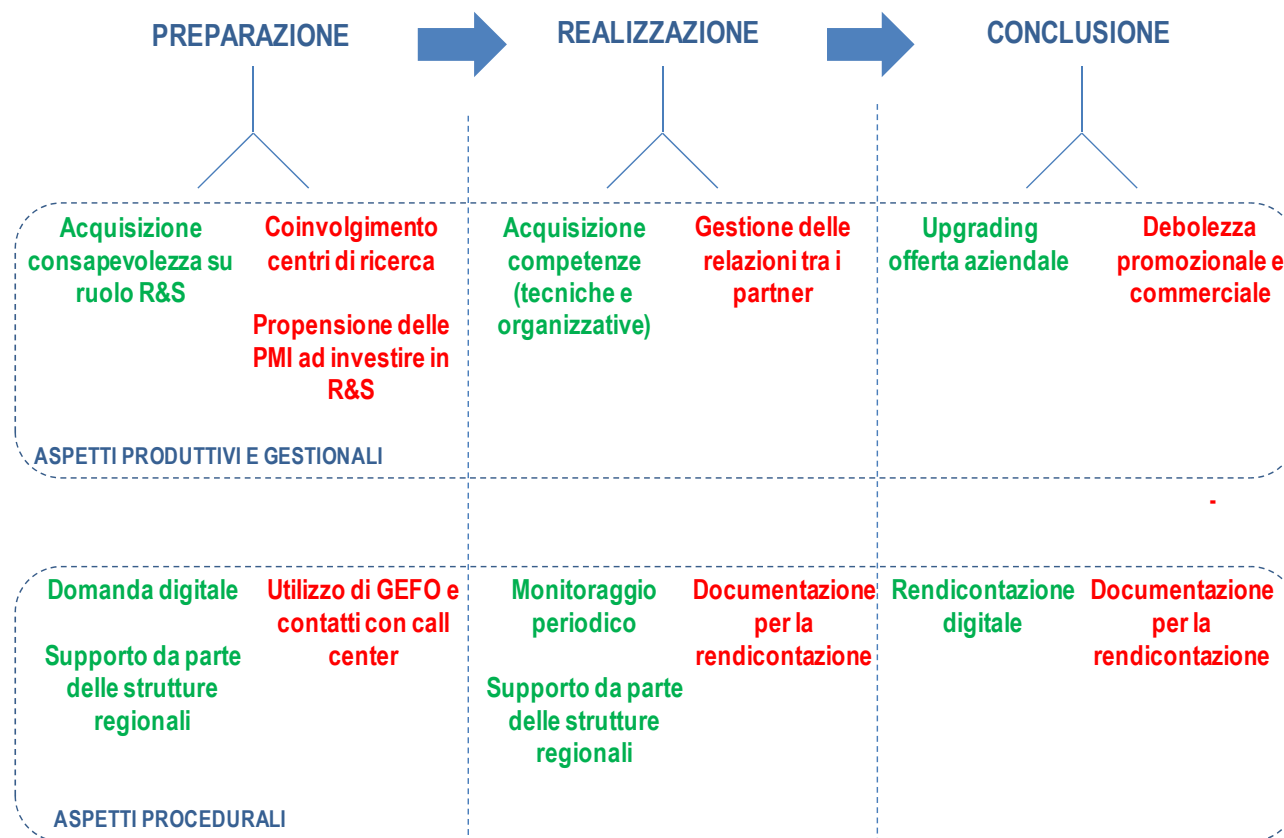
Se i bandi FESR a favore delle attività di R&S costituiscono un'opportunità di autoformazione per la PMI lombarda è pur vero che l'accesso al bando in sé dipende dalla mentalità organizzativa pregressa all'interno dell'impresa e, in modo correlato, dal livello di aggiornamento circa le opportunità di finanziamento, nonché dal *know how* amministrativo necessario per redigere la domanda di finanziamento e per rendicontare le spese di progetto. A fronte di una bassa propensione media delle PMI ad investire in R&S e di frequenti difficoltà a ricercare opportunità di finanziamento, **risulta importante la figura del consulente esterno, che fornisce le competenze mancanti e funge spesso da stimolo e**, andando a svolgere anche una funzione di divulgazione dell'iniziativa di finanziamento presso imprese e centri di ricerca, ad integrazione delle azioni di comunicazione condotte dalla Regione. Tra le considerazioni fatte dai consulenti presenti alla discussione, infatti, il compito di stimolo nei confronti dei soggetti partecipanti è spesso menzionato e riguarda il progetto fin dalla costruzione della partnership. In tale fase l'impegno dei consulenti è di traduzione delle opportunità offerte dal Programma – un compito non sempre facile – ma anche di coinvolgimento nel progetto dei centri di ricerca rispetto ai quali è più difficile individuare leve motivanti alla partecipazione.

La preoccupazione dei rappresentanti aziendali coinvolti, una volta chiuso con soddisfazione il percorso di ricerca e sviluppo, riguarda la fase successiva relativa alla promozione e alla vendita del prodotto potenziato e rinnovato attraverso il bando ed è proprio in relazione a questa fase che si concentrano le richieste di supporto da parte dell'Ente. È possibile leggere questa richiesta ancora una volta in connessione con la debolezza nella competenza organizzativa delle piccole e medie imprese: se la partecipazione al Programma risulta essere un'occasione di acquisizione di conoscenza e di ampliamento degli orizzonti organizzativi, **l'auspicio è che il supporto fornito dall'Ente abbia una durata sufficiente ad assorbire le innovazioni organizzative sperimentate, includendo forme di sostegno anche negli ambiti del marketing e della comunicazione.**

In conclusione, i punti da sottoporre all'attenzione dell'Ente Regione nel prosieguo dell'attività, e in particolare nel prossimo ciclo di programmazione, sono:

- la valorizzazione della funzione autoformativa della partecipazione al Programma di finanziamento, ad esempio attraverso la raccolta di testimonianze aziendali e la loro presentazione pubblica, dove il pubblico degli imprenditori e dei loro rappresentanti aziendali possano riconoscersi nel linguaggio e nelle esperienze dei relatori e questi ultimi possano trovare un momento di visibilità e promozione della propria offerta rinnovata;
- il sostegno a imprese e consulenti nel coinvolgimento dei centri di ricerca;
- l'individuazione e la proposta di formule per agevolare la promozione e la commercializzazione dei prototipi realizzati attraverso gli incentivi alla R&S.

Figura 1. 2 – Opportunità e criticità dei progetti di R&S finanziati dal POR



2. Gli effetti attesi degli interventi di produzione di energia attraverso sistemi a pompa di calore

2.1. Presentazione della metodologia adottata

Il paragrafo presenta l'impostazione metodologica della attività di valutazione condotta nel RAV (2012) in relazione all'Asse 2. Nelle passate annualità, l'analisi si è focalizzata:

- nel RAV (2009) sulla domanda **D2.1. In che misura il territorio ha risposto alle iniziative dell'Asse 2 del POR?** analizzando la risposta del territorio rispetto agli Incentivi per la diffusione di sistemi di teleriscaldamento, poiché erano già stati assegnati i contributi alle linee di intervento 2.1.1.1.A. Iniziativa di supporto per reti di teleriscaldamento alimentate con l'uso di risorse energetiche locali rinnovabili e 2.1.1.1.B. Iniziativa di supporto per la diffusione di reti di teleriscaldamento;
- nel RVI (2010) sulla domanda **D2.2. Le risorse allocate ai progetti avviati stanno producendo gli effetti attesi?**. Nello specifico, la valutazione si è focalizzata sugli effetti attesi dell'Asse 2 in relazione ad una specifica linea di intervento la **2.1.2.2 Interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica**;
- nel RAV (2011) sulla domanda **D2.3. Le risorse allocate contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di policy regionali/nazionali/comunitari in uno dei seguenti ambiti: risparmio energetico, promozione energie rinnovabili, riduzioni emissioni inquinanti e climalteranti con particolare riferimento al CO2?**. Nello specifico, la valutazione si è focalizzata sugli effetti attesi dell'Asse 2 in relazione ad una specifica linea di intervento la **2.1.1.1. Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento (2.1.1.1.A e 2.1.1.1.B)**.

In continuità con le attività di valutazione condotte nel corso dell'annualità 2011 e di concerto con l'Autorità di Gestione del POR e la struttura responsabile dell'attuazione dell'Asse 2, nel 2012 la valutazione si prefigge di analizzare se **D2.3. Le risorse allocate contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di policy regionali/nazionali/comunitari in uno dei seguenti ambiti: risparmio energetico, promozione energie rinnovabili, riduzioni emissioni inquinanti e climalteranti con particolare riferimento al CO2?** concentrando l'attenzione sugli effetti attesi delle iniziative finalizzate alla "Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici, da fonti geotermiche e attraverso sistemi a pompe di calore" e, in particolare, alla **realizzazione di sistemi di climatizzazione per il soddisfacimento dei fabbisogni termici di edifici pubblici, attraverso pompe di calore** finanziati nell'ambito della linea di intervento 2.1.1.2.C.

Pertanto, nel RAV (2012) la valutazione esamina i progetti di realizzazione di sistemi di climatizzazione per il soddisfacimento dei fabbisogni termici di edifici pubblici, attraverso pompe di calore analizzando se:

- i risultati attesi dai progetti finanziati sono in linea con gli obiettivi prefissati per l'Asse 2;
- gli interventi finanziati stiano producendo effetti inattesi.

In considerazione di ciò, la domanda di valutazione del 2012 si è concretizzata nella realizzazione di uno studio di caso volto ad analizzare gli effetti attesi dell'Asse 2 in relazione ad una specifica linea di intervento, la **produzione di energia attraverso pompe di calore (2.1.1.2.C)**.

In particolare, l'innovatività della linea di intervento e l'ampiezza delle questioni ad essa correlate motivano la scelta del Valutatore di valorizzare le informazioni rilevabili dal **sistema di monitoraggio integrato**, ivi comprese le schede relative alle istruttorie dei singoli interventi, per approfondire le principali caratteristiche degli interventi finanziati e ricorrere alla tecnica del **focus group** per capire **come** e **perché** si produrranno gli effetti attesi dei progetti attivati sul territorio.

2.2. La linea di intervento 2.1.1.2.C “Incentivi per la realizzazione di sistemi di climatizzazione per il soddisfacimento dei fabbisogni termici di edifici pubblici, attraverso pompe di calore”

L'azione 2.1.1.2.C si inserisce nell'ambito della **linea di intervento 2.1.1.2 Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici, da fonti geotermiche e attraverso sistemi a pompa di calore** identificata dall'Amministrazione Regionale nella fase iniziale del periodo di programmazione come uno strumento per conseguire l'obiettivo dell'Asse 2 di incrementare l'autonomia e la sostenibilità energetica attraverso l'aumento della produzione energetica da fonti rinnovabili e lo sviluppo della cogenerazione (obiettivo operativo 2.1.1.).

Tuttavia, lo schema di incentivazione introdotto dalla Legge Finanziaria 2008 (e successivamente disciplinato dal D.M. 18/12/2008 e dalla delibera AEEG ARG/elt 1/09) ha reso non conveniente per i destinatari l'utilizzo dei fondi FESR del mini idrico (linea di intervento 2.1.1.2). Per tale ragione, l'Amministrazione Regionale ha preferito congelare gli incentivi per il mini idrico e l'attenzione dell'AdG e della DG Ambiente, Energia e Reti si è concentrata sull'azione destinata a finanziare interventi per la realizzazione di sistemi di climatizzazione per il soddisfacimento dei fabbisogni termici di edifici pubblici, attraverso pompe di calore.

La decisione di ideare nell'ambito del POR una linea di azione espressamente finalizzata alla produzione di energia attraverso sistemi a pompa di calore nasce dall'esigenza dell'Amministrazione Regionale di testare sul campo la possibilità di implementare la climatizzazione attraverso sistemi a pompa di calore. D'altronde, la **Direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009** sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili considera l'energia prodotta dalle pompe di calore (decurtata della quota di energia utilizzata per far funzionare le pompe di calore) come energia prodotta da fonti rinnovabili e, pertanto, utile a raggiungere l'obiettivo di Europa 20-20-20 di soddisfare il 20% del fabbisogno energetico mediante l'utilizzo delle energie rinnovabili.

In considerazione di ciò e in continuità con il **Bando per la presentazione delle domande di aiuto finanziario per la realizzazione di progetti infrastrutturali nelle aree Obiettivo 2¹⁷** pubblicato nel giugno del 2009, l'Amministrazione Regionale ha scelto di attivare un bando che consentisse di finanziare impianti di climatizzazione attraverso sistemi a pompa di calore sia per perseguire gli obiettivi propri dell'Asse 2 di incrementare l'autonomia e la sostenibilità energetica regionale, sia per poter **monitorare un ampio parco progetti al fine di disporre di utili informazioni sui risultati ottenuti dai sistemi a pompa di calore** a seconda delle differenti caratteristiche tecniche degli impianti, delle specificità del territorio, etc ...

D'altronde, poiché le pompe di calore – definite come sistemi che consentono di riscaldare un ambiente (sorgente calda) prelevando il calore da una sorgente a temperatura inferiore (sorgente fredda) attivando un processo di rigenerazione termodinamica di tale calore grazie ad un limitato input energetico¹⁸ – presentano caratteristiche differenti a seconda delle **tipologie di input** (pompa di calore elettrica e pompa di calore ad assorbimento a gas) o dell'**energia rinnovabile utilizzata dalla pompa di calore per riscaldare** [che può essere energia aerotermica (aria), energia geotermica (terreno) o energia idrotermica (acqua)]

¹⁷ Nell'ambito del bando per l'utilizzo di parte dei rientri del Fondo infrastrutture del DocUP OB2 2000-2006, è stata prevista una linea di intervento volta a favorire iniziative per la sostenibilità ambientale per la produzione e all'uso dell'energia prodotta con tecniche finalizzate al risparmio delle risorse e alla riduzione degli impatti ambientali. In particolare, il bando prescriveva che in relazione agli interventi sul sistema energetico questi dovessero essere orientati alla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili per il soddisfacimento dei fabbisogni termici delle strutture pubbliche, attraverso **azioni di supporto economico per l'acquisizione di impianti e tecnologie innovative e a elevata efficienza energetica tramite pompe di calore**. Tale azione si prefiggeva l'obiettivo di diminuzione della dipendenza da combustibile fossile, valorizzazione delle risorse energetiche disponibili localmente e miglioramento delle condizioni ambientali con la riduzione di emissioni climalteranti.

¹⁸ Il vantaggio nell'uso della pompa di calore deriva dalla sua capacità di fornire più energia (calore) di quanta ne impieghi per il suo funzionamento in quanto estrae calore “gratuito” dall'ambiente esterno.

l'esigenza di verificare l'efficienza e l'efficacia della tecnologia delle pompe di calore a seconda delle caratteristiche territoriali e della tipologia degli impianti¹⁹ è parsa quanto mai pressante.

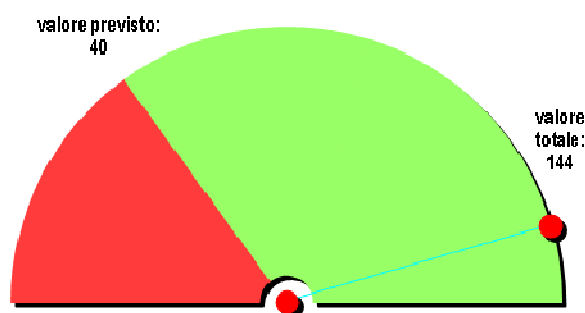
Pertanto, con decreto n. 8413 dell'8 settembre 2010 del Dirigente della Struttura Reti Tecnologiche della DG Ambiente, Energia e Reti è stato approvato il bando "Incentivi per la realizzazione di sistemi di climatizzazione per il soddisfacimento dei fabbisogni termici di edifici pubblici, attraverso pompe di calore" finalizzato a sostenere la presentazione, da parte degli Enti locali, di progetti per la realizzazione di impianti di generazione di calore a pompa di calore per la **climatizzazione di strutture pubbliche destinate al soddisfacimento delle finalità istituzionali degli enti proponenti**.

A fronte di una dotazione finanziaria del bando di 5 M€, sono state presentate ben 231 domande di finanziamento²⁰; la numerosità delle domande presentate e la complessità degli interventi proposti (a seguito della quale si è reso necessario il coinvolgimento di un soggetto esterno alla DG, il CESTEC) ha fatto sì che l'istruttoria dei progetti di pompe di calore si sia protratta per diversi mesi, al termine dei quali 171 interventi sono stati ammessi a finanziamento²¹. Al riguardo appare opportuno segnalare come **più di un progetto su quattro (62 progetti su 231) non sia stato ammesso a finanziamento**. Tale dato non necessariamente è indicativo della qualità complessiva dei progetti presentati in termini di efficienza energetica, quanto piuttosto di un non rispetto delle condizioni di ammissibilità formali e sostanziali del bando. I partecipanti al *focus group* hanno messo in luce che:

«Non è quindi un giudizio sulla qualità di quelli che sono stati esclusi, ma purtroppo dobbiamo rispettare comunque i parametri stringenti del bando».

La considerevole risposta del territorio ha indotto l'Amministrazione regionale già in fase di approvazione della graduatoria ad aumentare le risorse disponibili per il finanziamento degli impianti a pompa di calore a 16 M€, consentendo così di finanziare 120 interventi. Successivamente, sono state stanziati ulteriori risorse per il finanziamento degli impianti a pompa di calore, in modo che sono stati effettivamente finanziati 144 progetti con 23 M€²² il cui investimento in media è pari a poco meno di 200.000 €, a fronte di un contributo pubblico medio di poco più di 150.000 €.

Figura 2. 1 – Gli impianti a pompa di calore (valori previsti e valori attesi)



Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

¹⁹ In aggiunta, i sistemi a pompa di calore, oltre a soddisfare le esigenze della climatizzazione invernale, possono fornire funzioni aggiuntive quali, ad esempio, la climatizzazione estiva o la produzione di Acqua Calda Sanitaria.

²⁰ Si segnala che sono stati presentati 230 progetti in via telematica e ulteriori tre progetti cartacei, di cui uno è stato effettivamente considerato valido.

²² Per completezza di informazione si precisa che 120 progetti sono stati finanziati a seguito del Decreto del dirigente di struttura della D.G. Ambiente, energia e reti n. 11227 del 25 novembre 2011 e, successivamente, un ulteriore incremento della dotazione finanziaria del bando ha reso possibile il finanziamento di altri 28 interventi con Decreto del dirigente di struttura della D.G. Ambiente, energia e reti n. 4302 del 17 maggio 2012. Al netto delle 6 rinunce, quindi, sono stati finanziati 144 impianti.

2.3. Le principali caratteristiche degli interventi finanziati

Poiché al momento l'attuazione della linea di intervento 2.1.1.2. non consente di focalizzare l'attenzione sugli interventi conclusi – i progetti finanziati ancora in fase di realizzazione – è parso opportuno avviare una ricognizione degli interventi finanziati che fornisca **una fotografia complessiva degli effetti attesi dalla realizzazione degli impianti a pompa di calore.**

In questa sede si ritiene di interesse esaminare le caratteristiche degli interventi in base alla valutazione effettuata in sede di istruttoria e, pertanto, verranno analizzati gli effetti attesi dalla realizzazione degli interventi in base ai punteggi assegnati ai diversi criteri di valutazione, con riferimento ai principali effetti attesi dall'allocazione delle risorse della linea di intervento 2.1.1.2. in relazione agli obiettivi di policy di risparmio energetico, promozione energie rinnovabili e riduzione delle emissioni CO_{2eq}.

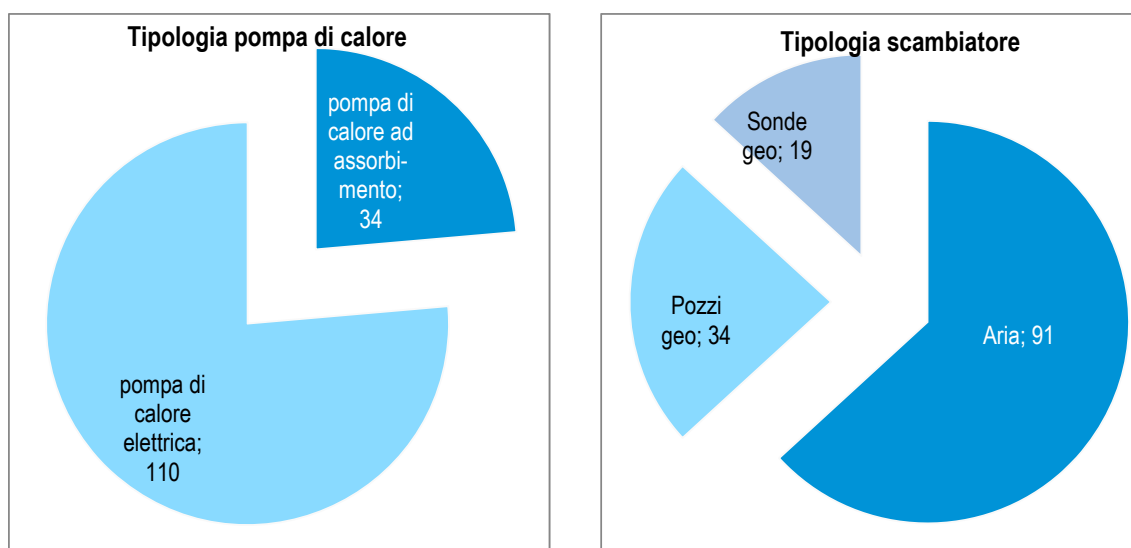
2.3.1. Tipologie di impianti a pompa di calore

Come anticipato, tra le finalità del bando per il finanziamento degli impianti a pompa di calore è contemplata anche la realizzazione di un monitoraggio dei sistemi delle pompe di calore che consenta di valutare i reali vantaggi energetici ed economici di tale tecnologia che sembra permettere grandi risparmi, ma attualmente è poco diffusa. Proprio per poter avere un ampio spettro di tipologia di impianti e, quindi, disporre di database composito e variegato, che riflettesse anche le condizioni in cui opera il mercato delle pompe di calore per gli edifici pubblici, l'Amministrazione regionale ha scelto di consentire ai proponenti di scegliere in autonomia la tecnologia preferita in termini di tipologia di pompa di calore e tipologia di scambiatore dell'impianto. Come ribadito nell'ambito del *focus group*, infatti:

«l'approccio è stato a 360 gradi perché il bando prevedeva qualsiasi tipo di scambiatore (...) e non faceva differenza fra pompe di calore elettriche e pompe di calore a gas».

Dei 144 progetti finanziati solamente un progetto su quattro riguarda un impianto con pompa di calore da assorbimento (e tutte hanno come scambiatori l'aria), mentre la maggior parte degli interventi riguarda pompe di calore elettriche. Per quanto riguarda, invece, gli scambiatori quasi due progetti su tre riguardano impianti che scambiano con aria, il 24% riguarda pozzi geotermici con prelievo di acqua e, infine, il 12% utilizza sonde geotermiche.

Figura 2. 2 – Le caratteristiche del parco progetti finanziati



Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Ambiente, energia e reti.

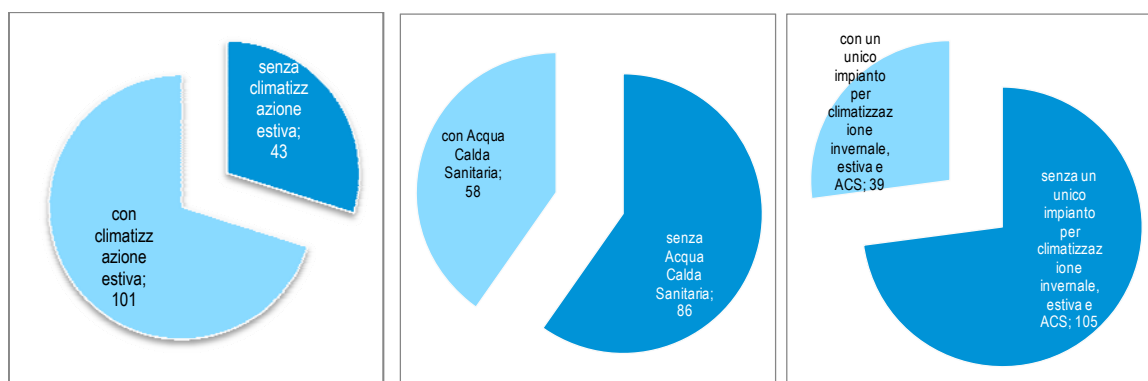
2.3.2. Esaustività e multifunzionalità degli impianti a pompa di calore

I sistemi a pompa di calore, oltre a differire per scambiatori e tecnologie, possono fornire funzioni aggiuntive quali, ad esempio, la climatizzazione estiva o la produzione di Acqua Calda Sanitaria e, proprio per tale ragione, l'Amministrazione regionale ha predisposto una premialità per i progetti in funzione della loro capacità di svolgere funzioni aggiuntive quali la climatizzazione estiva e/o la produzione di Acqua Calda Sanitaria (ACS).

Infatti, con riferimento alla **capacità degli impianti a pompa di calore** di svolgere funzioni aggiuntive quali la climatizzazione estiva e/o la produzione di Acqua Calda Sanitaria (ACS), si sottolinea come la scelta dell'Amministrazione regionale di attribuire una premialità agli impianti in grado di effettuare anche la **climatizzazione estiva** è connessa al vantaggio di avere una climatizzazione a ciclo annuale (riscaldamento e raffrescamento) con un'unico impianto. Analogamente, è parso opportuno premiare la capacità del sistema a pompa di calore di **produrre ACS**, consentendo, anche in questo caso di essere provvisti di un unico impianto evitando così di avere doppie apparecchiature e doppie gestioni.

Come mostra la Figura 2. 3, se quasi tre impianti su quattro sono in grado di effettuare la climatizzazione estiva, il 40% degli impianti produce ACS e poco più un progetto su quattro riguarda un impianto in grado di effettuare la climatizzazione invernale, estiva e di produrre ACS.

Figura 2. 3 – Premialità per climatizzazione estiva e produzione di ACS

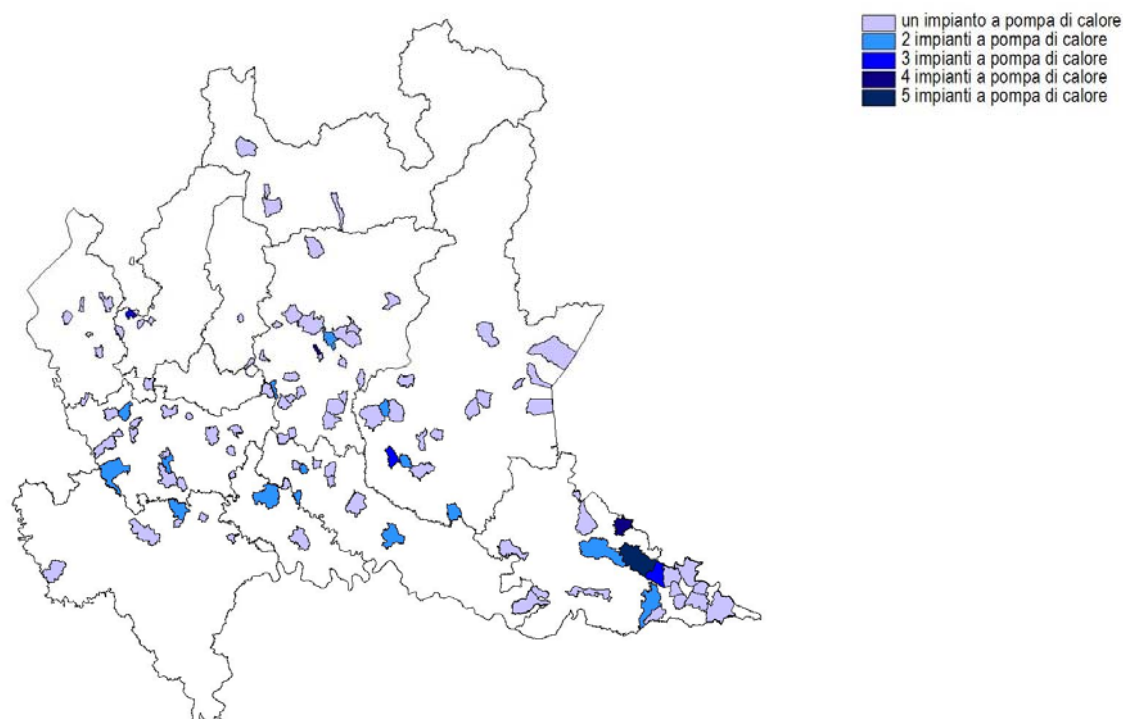


Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Ambiente, energia e reti.

2.3.3. Localizzazione degli impianti a pompa di calore

Come nella passata programmazione del DocUP OB2, si conferma una maggiore capacità del territorio orientale della Regione Lombardia nel cogliere le opportunità offerte dalla D.G. Ambiente, energia e reti. Infatti, come mostra la Figura 2.4, il 56,3% dei progetti finanziati si colloca nelle province di Bergamo, Brescia e Mantova, il 15,3% nella provincia di Milano e la quota restante si distribuisce tra le altre province, ad eccezione di Monza e Brianza che, pur avendo presentato 4 progetti, non ne ha avuto finanziato nemmeno uno.

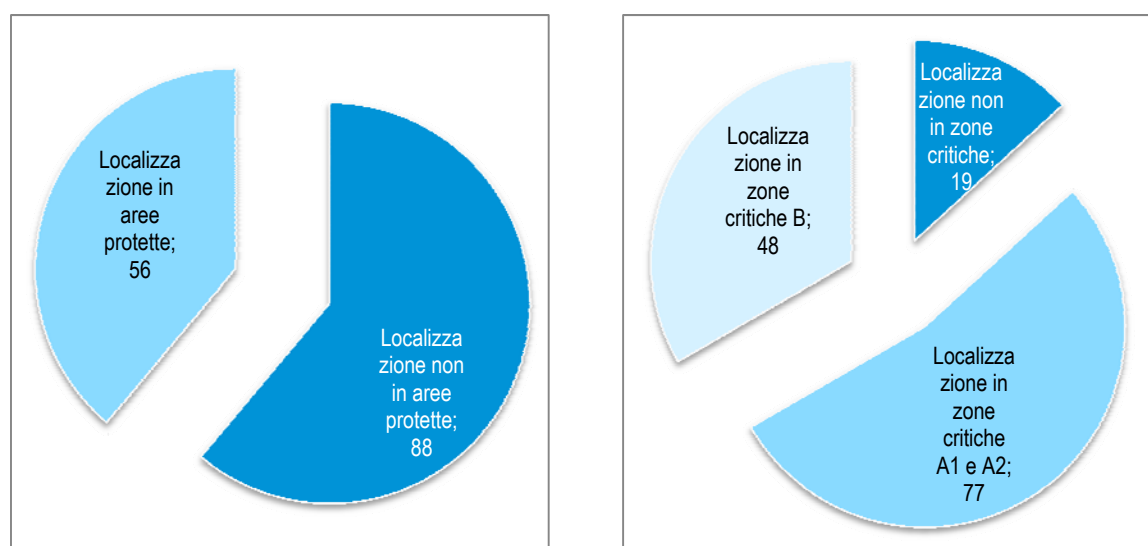
Figura 2. 4 – La distribuzione territoriale degli impianti



Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

Per quanto riguarda la premialità per progetti localizzati in aree protette o in zone critiche, sono rispettivamente il 38,9% e il 46,5% gli impianti ivi situati.

Figura 2. 5 – La localizzazione in aree protette e in zone critiche



Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Ambiente, energia e reti.

2.4. Gli effetti attesi dalla realizzazione dei progetti

Come anticipato, la linea di intervento 2.1.1.2. si prefigge di promuovere le energie rinnovabili, diminuendo così la dipendenza da combustibile fossile, e migliorare le condizioni ambientali con la riduzione di emissioni climalteranti attraverso l'incentivazione di impianti a pompa di calore per il soddisfacimento dei fabbisogni termici per la climatizzazione invernale delle strutture pubbliche.

Sebbene in questa fase i dati disponibili in relazione alle prestazioni energetiche degli impianti corrispondano alle informazioni fornite dal progettista al momento della presentazione della domanda di finanziamento e validate dall'Amministrazione regionale, si ritiene comunque di interesse focalizzare l'attenzione sui risultati attesi dalla realizzazione degli impianti in termini di:

- energia risparmiata (kWh/anno) e potenza termica utile (kWt);
- fabbisogno di energia primaria per il riscaldamento invernale EPh espresso in kilowattora;
- CO2 evitata (kt);
- risparmio nei costi di gestione.

2.4.1. L'energia risparmiata grazie agli impianti a pompa di calore

Con riferimento all'autonomia e alla sostenibilità energetica attraverso l'aumento della produzione energetica da fonti rinnovabili, come già evidenziato nel caso dei progetti di sviluppo della cogenerazione (→ [Capitolo 3. Gli effetti attesi degli interventi di realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento del Rapporto Annuale di Valutazione 2011](#)), il primo elemento di interesse, che emerge fin dall'analisi delle istruttorie e viene ribadito nell'ambito del *focus group*, è che i progetti finanziati daranno un contributo al miglioramento dell'efficienza energetica. Anche in questo caso, infatti, fin dalla scelta dei criteri di valutazione delle domande di finanziamento il bando aveva compiutamente definito quello che sarebbe stato l'aspetto di maggior interesse valorizzato nell'istruttoria e nella valutazione degli interventi: il parametro REI che rappresenta il rapporto tra i benefici energetici annuali, in termini di riduzione dei consumi energetici per la climatizzazione invernale²³, conseguibili dal progetto (Energia primaria risparmiata), e il costo richiesto per la realizzazione del medesimo.

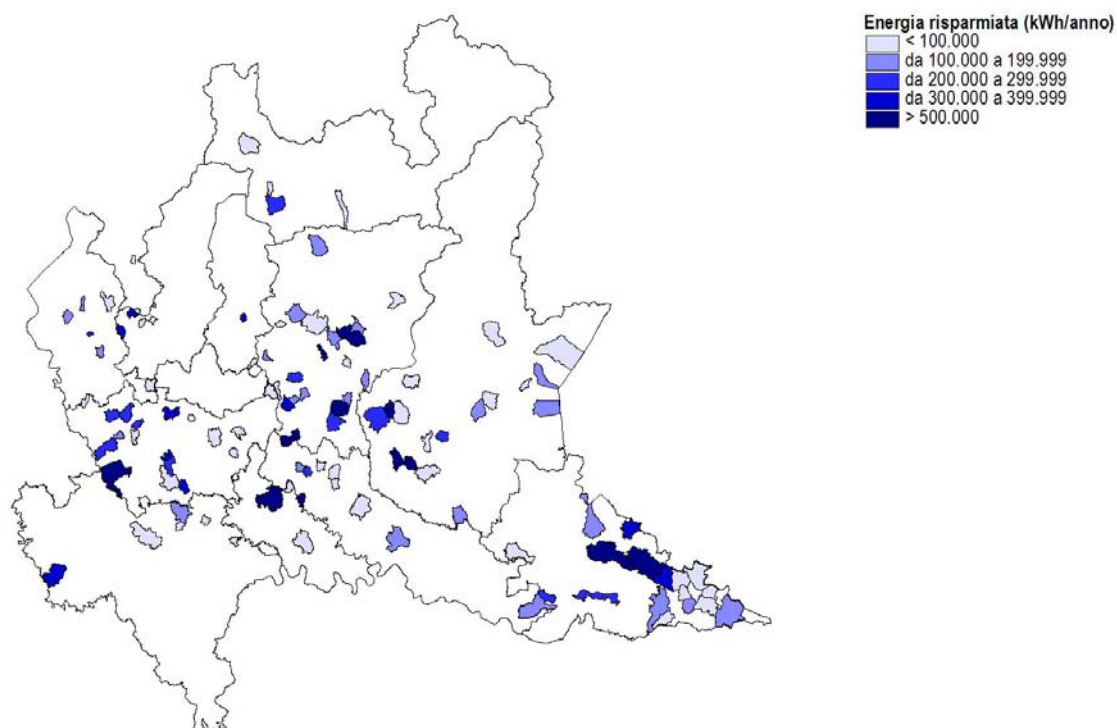
Tutti i partecipanti al *focus group*, in modo implicito o esplicito, esprimono aspettative sul risparmio di energia e, di conseguenza, dei costi di gestione (→ [§ 2.4.4. I risparmi nei costi di gestione](#)) che verranno conseguiti con la realizzazione degli impianti a pompa di calore.

Complessivamente, grazie ad una potenza termica utile installata in termini di climatizzazione invernale pari a 19,53 (MWt) i progetti finanziati dovrebbero consentire un risparmio energetico di 23.599,03 MWh. Nello specifico, con un contributo inferiore ad un euro (0,92 €) il contributo concesso dall'Asse 2 ha consentito di ottenere 1 kWh di energia risparmiata.

Se mediamente, la potenza termica utile di un singolo impianto si attesta a 135,63 (kWt) per un risparmio energetico di 163,88 MWh, come si evince dalla Figura 2.7, oltre il 75% del maggior risparmio energetico si concentra nelle Province di Bergamo (1,27 kt di CO2 evitate), Milano (0,86), Brescia (0,74) e Mantova (0,67).

²³ La scelta di considerare solamente la riduzione dei consumi energetici per la climatizzazione invernale e non anche per la climatizzazione estiva nel valutare le prestazioni energetiche dipende dal fatto che esistono procedure standardizzate per il calcolo del REI nella climatizzazione invernale che consentono di calcolare in modo omogeneo i fabbisogni, ossia di «ragionare per tutti i progetti alla stessa maniera».

Figura 2. 6 – L'energia risparmiata grazie agli impianti a pompa di calore

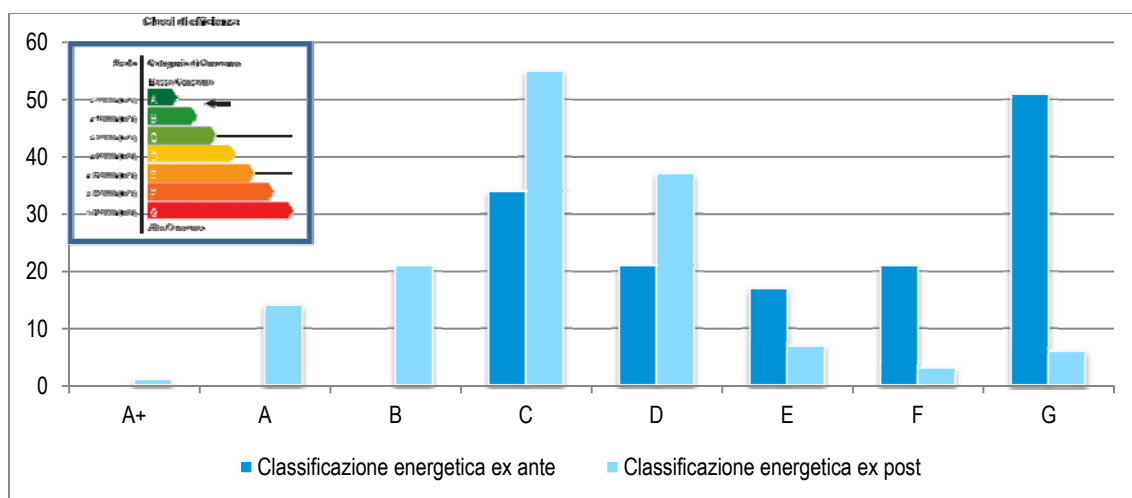


Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Ambiente, energia e reti.

2.4.2. Il fabbisogno di energia primaria per il riscaldamento invernale

Strettamente correlati al concetto di risparmio energetico degli impianti sono gli indici di prestazione energetica per la climatizzazione invernale ante e post interventi: la Figura 2.6 mostra come la realizzazione degli impianti finanziati nel complesso abbia migliorato notevolmente la classificazione energetica degli edifici. Se prima del bando tre edifici su quattro appartenevano alle classi E, F e G, in base alle stime effettuate in fase di predisposizione della domanda di finanziamento si ipotizza che alla conclusione dei lavori solamente un edificio su 10 verrà registrato nelle ultime tre classi.

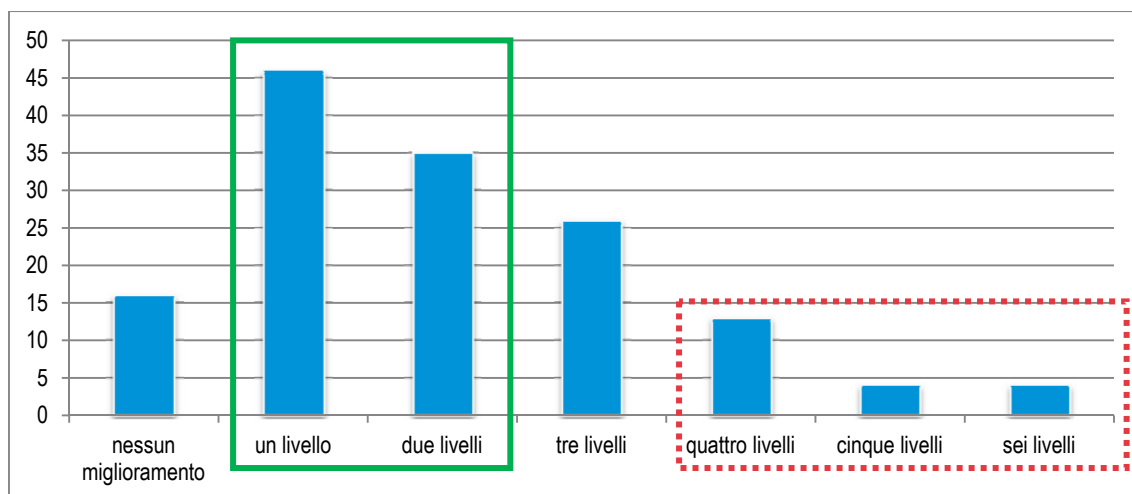
Figura 2. 7 – La classe di certificazione energetica degli edifici ex ante ed ex post



Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Ambiente, energia e reti.

Come rappresenta la Figura 2. 8 l'installazione degli impianti a pompa di calore negli edifici pubblici determina un considerevole miglioramento delle prestazioni energetiche dei sistemi che, in generale, è maggiore per gli edifici che si collocano nelle classi energetiche inferiori. Ad esempio, il passaggio da una classe energetica a quattro, cinque o addirittura sei posizioni migliori in graduatoria (il riquadro tratteggiato in rosso nella Figura 2. 8) riguarda esclusivamente gli edifici in classe energetica G. Per oltre la metà dei progetti finanziati, comunque, (il riquadro verde nella Figura 2. 8) l'installazione delle pompe di calore ha consentito di passare ad una o due classi energetiche superiori.

Figura 2. 8 – Il miglioramento nella classe di certificazione energetica



Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Ambiente, energia e reti.

Come ricorda CESTEC, il miglioramento delle prestazioni energetiche è stato talvolta influenzato dalla realizzazione di opere di riqualificazione energetica dell'edificio a livello di componenti edilizie e/o l'installazione di pannelli FV. D'altronde, come evidenzia chiaramente l'esperienza dell'impianto a pompa di calore dell'Istituto Galileo Galilei di Ostiglia in Provincia di Mantova – l'edificio è stato collaudato ed ha

ottenuto la certificazione energetica in classe A – per migliorare le prestazioni energetiche oltre alla realizzazione della pompa di calore:

«è stato importante l'aver perseguito alcuni aspetti molto importanti dal punto di vista progettuale (...). Innanzitutto l'orientamento: le aule sono state aperte con le finestre e la facciata continua centrale, sul lato di sud-est, mentre tutti i locali di servizio, le scale, i servizi igienici, sono stati aperti a nord-ovest (...). Inoltre l'involucro edilizio ... adesso l'involucro edilizio termicamente ben isolato, per potere avere una macchina che consumi poco e quindi è stato isolato nella migliore misura possibile (...). A questo punto entra in gioco il nostro impianto».

Figura 2. 9 – Prospetto nord est dell'Istituto Galileo Galilei di Ostiglia in Provincia di Mantova



Fonte: Gentile concessione della Provincia di Mantova.

Dell'importanza della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente degli Enti Locali per migliorare l'efficienza energetica l'Amministrazione regionale era d'altronde già consapevole in quanto l'architettura del POR Competitività inizialmente pensata prevedeva proprio la realizzazione di interventi innovativi, anche a valenza dimostrativa, per ridurre i consumi energetici e implementare la certificazione energetica degli edifici pubblici (2.1.2.1.). Tuttavia, nel corso del processo di implementazione dell'Asse 2 l'Amministrazione regionale ha preferito concentrare attenzione e risorse sulle linee di intervento 2.1.1.2. e 2.1.2.2. che hanno riscosso un considerevole successo in termini di risposta del territorio e demandare forse nel futuro e con altre fonti di finanziamento, l'attuazione dell'iniziativa di promozione di interventi di diagnosi energetica e di riqualificazione del patrimonio edilizio.

2.4.3. Il risparmio in termini di emissioni CO_{2eq}

I sistemi a pompa di calore, se opportunamente progettati, possono diventare una fonte completamente rinnovabile. Per tale ragione, una questione accuratamente considerata dall'Amministrazione regionale è stata **l'integrazione dell'impianto a pompa di calore con impianti che utilizzano altre tecnologie**. Sebbene l'utilizzo di gruppi di integrazione consenta di unire due o più sistemi di generazione differenti,

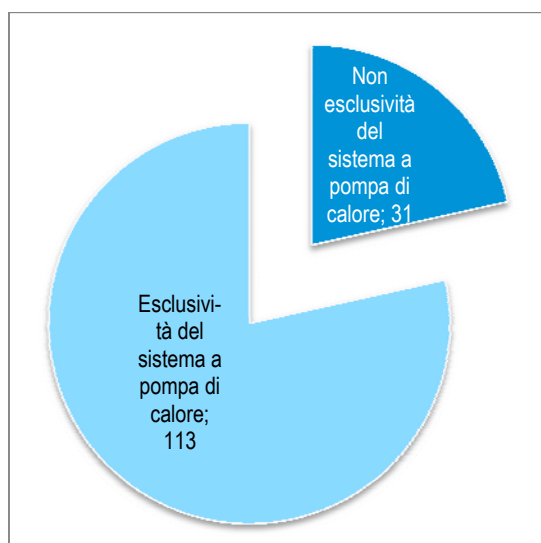
permettendo un migliore dimensionamento dell'impianto a pompa di calore, l'Amministrazione regionale ha scelto di premiare gli impianti in grado di soddisfare i fabbisogni energetici di energia primaria per la climatizzazione invernale con il solo ausilio del sistema a pompa di calore, al fine di riconoscere il maggiore valore degli **impianti a pompe di calore completamente rinnovabili**, come dimostra il fatto che fosse comunque premiata l'integrazione tramite pannelli solari termici. D'altronde, poiché:

- nell'ambito dei criteri di valutazione l'analisi delle prestazioni energetiche è considerata in relazione al costo dell'investimento;
- gli impianti a pompa di calore richiedono un investimento maggiore rispetto al costo, ad esempio, di una caldaia ad integrazione;

se non fosse stata stabilita la premialità per l'esclusività del sistema di pompa di calore, impianti non completamente rinnovabili avrebbero avuto un punteggio maggiore rispetto a fonti completamente rinnovabili.

Come evidenzia la Figura 2.10, quasi quattro impianti su cinque hanno esclusivamente il sistema a pompa di calore per la copertura del servizio di climatizzazione invernale. L'analisi dei punteggi attribuiti nell'ambito dell'istruttoria delle domande di finanziamento fa risaltare **la significatività del criterio "B6. Esclusività del sistema a pompa di calore"**. Infatti, tutti i progetti che sono stati ammessi al finanziamento, ma non sono stati finanziati non soddisfano tale criterio; per contro, l'attribuzione del punteggio premiale avrebbe consentito loro di salire in classifica ed essere finanziati.

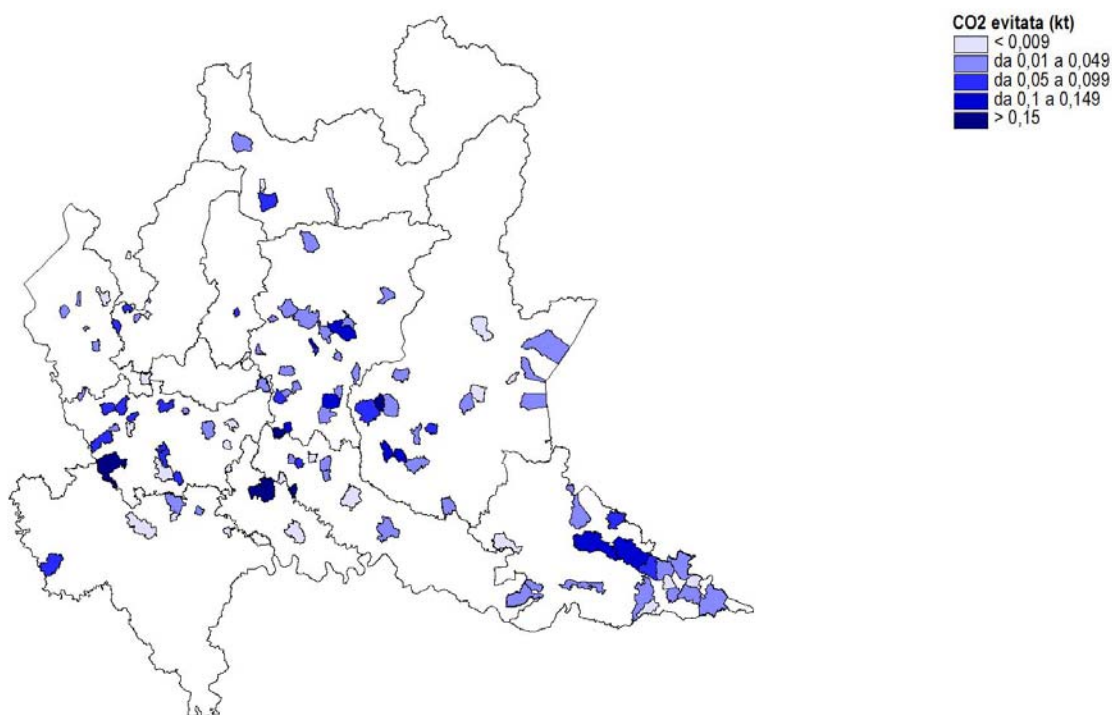
Figura 2. 10 – Esclusività del sistema a pompa di calore



Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Ambiente, energia e reti.

La Figura 2.11 mostra il quantitativo di emissioni CO₂ evitate grazie al finanziamento degli impianti a pompa di calore. Si ritiene di interesse ricordare che per il calcolo delle emissioni evitate la DG Ambiente, Reti ed Energia ed il CESTEC hanno supposto che l'energia risparmiata fosse prodotta da generatori tradizionali alimentati a metano con un fattore di emissione pari a 199,8 tonnellate di CO₂eq per GWh di energia primaria. Come anticipato, oltre il 75% delle emissioni complessivamente evitate si colloca nelle Province di Bergamo (1,27 kt di CO₂ evitate), Milano (0,86), Brescia (0,74) e Mantova (0,67).

Figura 2. 11 – Le emissioni CO2 evitate (kt)



Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Ambiente, energia e reti.

2.4.4. I risparmi nei costi di gestione

Gli impianti a pompa di calore, oltre a incrementare la produzione energetica da fonti rinnovabili e dare un contributo significativo al risparmio di energia ed alla protezione del clima con la riduzione delle emissioni CO_{2eq} consentono un considerevole risparmio in termini economici che può essere quantificato sia a livello di sistema regionale lombardo, sia in termini di risparmio nei costi di gestione dei singoli impianti. In generale, come anticipato, per quanto riguarda la Regione Lombardia, per gli impianti finanziati dall'Asse 2 risparmiare 1 kWh è costato 0,92 €.

Con riferimento ai singoli impianti, sebbene ad oggi si abbia a disposizione solamente delle stime che differiscono anche notevolmente a seconda del singolo impianto considerato, in questa sede si ritiene di interesse richiamare alcune esperienze relative a progetti conclusi realizzati dai partecipanti al *focus group*. Si consideri a titolo esemplificativo, il **progetto del Comune di Romano di Lombardia** che prevede la realizzazione di un impianto di tipo centralizzato, una centrale geotermica costituita da n. 2 pompe di calore, che farà capo a due sottocentrali, una posta nel municipio ed una nel palazzo dell'anagrafe/biblioteca. Si tratta di un intervento attuato al termine di un'ingente ristrutturazione dell'edificio in questione, ristrutturazione che ha sicuramente inciso sul miglioramento delle prestazioni energetiche e che ha consentito di innovare radicalmente la climatizzazione del palazzo:

«esisteva solo la fase di riscaldamento con una pompa con una caldaia a gasolio e quindi passare da una caldaia a gasolio ad un impianto di geotermia che fa il raffrescamento ed il riscaldamento, è stata più un'innovazione culturale, tant'è vero che all'esterno del palazzo c'è ancora la presa del gasolio ed è messa come in memoria ai posteri».

Se nel passato con la caldaia convenzionale a gasolio il costo per il riscaldamento nei mesi invernali ammontava a circa 25.000 € solamente per il municipio, in seguito alla realizzazione della centrale termica in

pompa di calore le spese per la climatizzazione invernale e la climatizzazione estiva del palazzo comunale e dell'anagrafe ammontano a circa 12.000 €, in coerenza con quanto dichiarato in fase progettuale, ossia che:

«il costo specifico medio per unità di calore prodotto pari a 1/3 rispetto ad impianti alimentati a gasolio e 1/2 per impianti alimentati a gas metano asserviti da caldaie a condensazione» (Comune di Romano di Lombardia, 2011, Relazione illustrativa dell'intervento da realizzare).

Un'ulteriore conferma del risparmio in termini economici della sostituzione di una caldaia convenzionale con un impianto a pompa di calore si ha con un altro intervento concluso, **l'installazione di un impianto di climatizzazione e rinnovo aria a recupero presso il nuovo fabbricato in ampliamento del Liceo Scientifico di Ostiglia (MN)**, alimentato esclusivamente con pompe di calore. Come anticipato (→ § 2.4.2. **Il fabbisogno di energia primaria per il riscaldamento invernale**), l'intervento impiantistico è stato inserito in un'operazione più articolata finalizzata a migliorare le prestazioni energetiche dell'edificio, comprendente l'utilizzo massiccio di materiali isolanti, nonché pannelli solari termici e serramenti di elevate caratteristiche energetiche.

Anche in questo caso si evidenziano consistenti risparmi nelle spese per il riscaldamento. Considerando i sei mesi della stagione invernale, infatti, si passa dai circa 30.000 € per il riscaldamento ai 12.000 € per la climatizzazione invernale. Anche in questo caso, l'innovazione, oltre a presentare vantaggi benefici in termini di risparmio energetico ed economico, produce benefici in termini di miglioramento della qualità della vita. Grazie alla reversibilità della pompa di calore, infatti, è possibile disporre del condizionamento estivo che, sebbene aumenti il costo di circa un 20%, determina:

«una condizione assolutamente ottimale, soprattutto rispetto alle condizioni a cui eravamo abituati fino a pochi anni fa ... nella scuola c'era da morire dal caldo e si spalancavano tutte le finestre, adesso il concetto è proprio completamente cambiato».

2.4.5. Lezioni apprese dall'esperienza

A fronte dei considerevoli risultati generati dal finanziamento degli impianti a pompa di calore, la conclusione dei primi interventi evidenzia alcune problematiche emerse nel corso dell'attuazione che si ritiene di interesse richiamare in questa sede in quanto possono offrire utili suggerimenti per la progettazione e l'implementazione di altri interventi.

Un primo aspetto su cui focalizzare l'attenzione riguarda le **Unità di Trattamento Aria (UTA)**, vale a dire quei dispositivi appositamente predisposti per consentire il ricambio dell'aria interna e il controllo dell'umidità e che consentono di espellere l'aria viziata dagli ambienti chiusi e immettere aria esterna climatizzata e purificata. Come anticipato, i progetti finanziati dal bando dell'Asse 2 del POR riguardano una tipologia specifica di edificio in quanto attengono solamente strutture pubbliche destinate al soddisfacimento delle finalità istituzionali degli enti locali. In tale contesto, gli edifici pubblici spesso si caratterizzano per un numero discontinuo di persone presenti – possono esserci dei momenti in cui in un palazzo ci sono solamente i 30 dipendenti e altri in cui ci sono oltre 100 utenti – e, pertanto, la fase di progettazione delle UTA diventa particolarmente complessa in quanto al tecnico si presenta un *trade off* tra il contenimento dei costi (che indurrebbe a dimensionare l'impianto in base al numero dei dipendenti) e la soddisfazione massima dell'utente (che consiglierebbe di stimare il numero di utenti nel picco massimo di affluenza e realizzare un impianto adeguato).

Come avverte un partecipante al *focus group*:

«Noi abbiamo forse l'unico problema che abbiamo avuto è il sistema di ricambio di aria ... purtroppo si cerca sempre di tenere le braccine corte, però ... un palazzo comunale dove magari ci sono dei momenti in cui sei in 30 persone, ci sono dei momenti in cui sei 100 persone soffri realmente, quindi il ricambio, le UTA (Unità di Trattamento Aria) hanno questa particolarità che probabilmente sono leggermente sottodimensionate».

Un secondo elemento di interesse, anch'esso derivante dalla specificità degli impianti finanziati di riguardare strutture pubbliche, è che molto spesso gli edifici oggetto dell'intervento sono edifici storici e/o nel centro storico del Comune. In questi casi, l'impianto a pompa di calore riguarda un edificio che è collocato in una zona soggetta ai vincoli imposti dalla Sovrintendenza per i Beni Culturali e, pertanto, alcuni interventi di ristrutturazione edilizia che potrebbero migliorare le prestazioni energetiche dell'impianto (ad esempio, il cappotto termico, ma, a volte, anche la sostituzione di serramenti) non possono essere realizzati. Le prestazioni, quindi, saranno inferiori rispetto a quelle che sarebbe stato possibile ottenere in altri contesti. In aggiunta, l'energia richiesta per riscaldare edifici datati è superiore a quella necessaria per altri ambienti. Per tali ragioni, alcuni dei partecipanti al *focus group* segnalano di aver identificato come miglior soluzione possibile l'impianto a pompa di calore a gas.

Infine, le condizioni climatiche di parte del territorio lombardo – temperature prossime allo zero termico e alta percentuale di umidità – possono determinare alcuni inconvenienti nel funzionamento degli impianti a pompa di calore:

«Quando arrivano queste temperature così basse, una pompa aria-acqua rispetto ad una pompa acqua-acqua è fra virgolette in balia della temperatura esterna che varia molto non solo da stagione a stagione, ma all'interno della stessa giornata ... andando con temperature vicino allo zero, ovviamente la resa cala drasticamente e per questo motivo la temperatura è bassa. C'è poi un altro calo di resa sempre della pompa dovuto al fatto che avendo la brina l'area non può più entrare quindi deve invertire il ciclo la pompa deve sbrinare, quindi non riscalda più, per 10-15 anche 20 minuti ogni ora nel periodo più freddo... sì, sì da noi è successo così».

Se talvolta una pompa di calore aria-acqua sia l'unica soluzione possibile, l'esperienza dei primi anni di funzionamento della pompa di calore durante i freddi inverni della bassa ha consentito di superare i problemi e di fornire utili lezioni per casi analoghi.

2.5. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

La linea di intervento 2.1.1.2. del POR Competitività si prefigge di migliorare l'efficienza energetica, sviluppare le fonti energetiche rinnovabili e ridurre l'inquinamento ambientale dovuto all'emissione dei gas serra. Come visto dall'analisi presentata nel capitolo, gli impianti a pompa di calore finanziati dall'Asse 2 dovrebbero consentire di raggiungere gli obiettivi prefissati e, in particolare, è verosimile che vengano:

- utilizzati dei sistemi di riscaldamento ad alta efficienza energetica, funzionali²⁴, sicuri, tecnologicamente al passo con i tempi e compatibili con i livelli di temperatura utilizzabili dalle pompe di calore;
- migliorate le prestazioni energetiche degli edifici che, pertanto, dovrebbero ottenere una migliore classificazione energetica;
- diminuite le emissioni inquinanti CO_{2eq} o, addirittura, eliminate nel caso di impianti che non prevedono gruppi di integrazioni²⁵ e sono pertanto impianti a 0 emissioni di inquinanti, in quanto non previsto l'utilizzo di combustibili fossili;
- ridotti i costi di gestione delle strutture pubbliche.

In aggiunta, il parco progetti finanziato fornirà all'Amministrazione regionale dati di monitoraggio e informazioni utili sulla tecnologia degli impianti di generazione di calore a pompa di calore per la climatizzazione di strutture pubbliche. Tra l'altro, l'interesse della Regione Lombardia di valutare le prestazioni delle pompe di calore è tale da aver promosso con il [progetto RELAB \(Renewable heating and cooling labs\)](#)

²⁴ La maggior parte degli impianti è in grado di fornire il condizionamento estivo grazie alla reversibilità della pompa di calore e/o di produrre acqua calda sanitaria.

²⁵ Quattro impianti su cinque sono a zero emissioni inquinanti.

in collaborazione con il Politecnico di Milano e grazie al finanziamento del Ministero dell'Ambiente.

Tra le varie attività previste per RELAB, infatti, una si prefigge di monitorare i sistemi delle pompe di calore in condizioni reali di funzionamento a partire da un campione di 50 sistemi di climatizzazione di enti pubblici che hanno ricevuto il finanziamento con il bando del POR e si concluderanno nel 2012.

Se, com'è lecito presumere in base alla documentazione progettuale, la linea di intervento 2.1.1.2. produrrà davvero gli effetti attesi identificati in questa sede, parte dell'esito positivo dell'iniziativa è sicuramente da ascrivere alla scelta dell'Amministrazione regionale di **prevedere un'intensità di aiuto dell'80%**, cogliendo sia la novità della climatizzazione a pompa di calore e comprendendo, nel contempo, la situazione di crisi economica degli Enti locali che difficilmente sarebbero stati in grado di investire risorse in un progetto a suo modo innovativo. Sebbene tale decisione abbia comportato un aggravio aggiuntivo per l'organizzazione regionale – l'intensità di aiuto inizialmente prevista era del 60% ed è stato necessario modificare le Linee Guida di attuazione del POR con una delibera della Giunta regionale – la modifica è stata sicuramente apprezzata dalle Amministrazioni comunali, come ha ben espresso un partecipante al *focus group*:

«[questa intensità di aiuto è stata soddisfacente] al 100%. L'Amministrazione mi ha dato mandato di ringraziare la Regione Lombardia».

In conclusione si ritiene di interesse offrire all'Autorità di Gestione **alcuni suggerimenti per potenziare l'efficacia della linea di intervento nella programmazione 2007-2013 e per migliorare l'attuazione dei fondi strutturali in vista della programmazione 2014-2020.**

Innanzitutto, considerata l'endemica scarsità delle risorse pubbliche, è necessario valorizzare il più possibile **l'azione di comunicazione** in modo da diffondere sul territorio le informazioni sugli effetti prodotti dagli impianti a pompa di calore e incentivare, così, altri soggetti a sperimentare impianti a pompa di calore. Ad esempio, prendendo spunto dagli impianti fotovoltaici per i quali sovente vengono allestiti dei pannelli indicativi della potenza dell'impianto (kW), dell'energia prodotta (kWh) e delle emissioni evitate (kg CO_{2eq}), varrebbe la pena prendere come termine di paragone un'ipotetica caldaia a condensazione e valutare la resa dell'impianto a pompa di calore, anche predisponendo dei pannelli comparativi. D'altronde, un partecipante al *focus group* ha ricordato come tale esperimento sia già stato realizzato con successo in una scuola elementare a Suzzara:

«Questa scuola è divisa in due plessi, una parte vecchia ed una parte nuova, la parte vecchia è riscaldata a metano con una caldaia a condensazione, la parte nuova c'è la pompa di calore. Sono stati uniti insieme con diagrammi comparativi, sia il rendimento della pompa di calore, che della caldaia, che quello che si riesce ad ottenere dal pannello fotovoltaico ... questo diventa anche un messaggio di promozione, è abbastanza carino».

Figura 2. 12 – Le emissioni CO2 evitate (kt)



Fonte: Gentile concessione della Provincia di Mantova.

In secondo luogo, il *focus group* ha evidenziato come le pompe di calore siano una tecnologia che richiede un'adeguata competenza da parte dei manutentori per garantire l'alta efficienza energetica degli impianti. Nel contempo, però, i manutentori "tradizionali" hanno delle difficoltà nel gestire gli impianti a pompa di calore:

«sanno tutto di tutto, di qualsiasi tipo di caldaia, perché sono tutti caldaisti, però sulle pompe di calore ... però anche solo riuscire a gestire queste macchine è una cosa che trovano molto difficoltoso e non penso che sia solo della nostra ditta, della ditta che segue noi».

In considerazione di ciò, varrebbe la pena valorizzare l'integrazione con il FSE per promuovere corsi ad hoc per tecnici e manutentori competenti per le pompe di calore.

In conclusione, nell'ambito del *focus group* è emersa una criticità già palesatasi in altre circostanze, vale a dire la difficoltà per le Amministrazioni comunali beneficiarie dei finanziamenti del POR Competitività di riuscire a rispondere tempestivamente e in modo produttivo con il **Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria** (GEFO). Con particolare riferimento ad interventi per i quali la parte tecnica è talmente complessa da richiedere il coinvolgimento di un professionista esterno come i sistemi di climatizzazione a pompa di calore, molti dei partecipanti al *focus group* suggeriscono che venga presa in considerazione la possibilità che il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) deleghi il progettista a implementare il software di monitoraggio.

3. Gli effetti attesi degli interventi di mobilità sostenibile nel territorio lombardo, in particolare nella Provincia di Mantova

3.1. Presentazione della metodologia adottata

Il paragrafo presenta l'impostazione metodologica della attività di valutazione dell'**Asse 3. Mobilità sostenibile** che agisce, tramite quattro specifiche linee di intervento, in materia di trasporto passeggeri e merci per la riduzione delle emissioni inquinanti, oltre che per l'incremento della competitività regionale, puntando alla diminuzione della congestione veicolare – specie negli ambiti urbani – e all'incremento dell'accessibilità dei territori e delle imprese.

Nello specifico, vengono illustrate la domanda valutativa cui l'analisi si prefigge di fornire una risposta e la metodologia che l'équipe di valutazione ha adottato per perseguire gli obiettivi conoscitivi.

Nelle passate annualità, l'analisi si è focalizzata:

- nel RAV (2009) sulla **risposta del territorio alla pubblicazione della manifestazione di interesse**²⁶, in quanto lo stato di avanzamento del POR non consentiva di disporre della graduatoria dei progetti ammessi e finanziati, non essendo ancora conclusi²⁷ i termini dei bandi;
- nel RVI (2010) sulla **risposta del territorio in termini di interventi finanziati**. Nello specifico, non essendo possibile verificare quanto stesse concretamente producendo l'Asse 3 sul territorio (la graduatoria relativa ai progetti finanziati è stata pubblicata in data 27 aprile 2010), l'analisi valutativa si è concentrata sulle caratteristiche dei progetti finanziati dalle quattro linee di intervento dell'Asse 3, fornendo una mappatura territoriale e tematica degli interventi finanziati;
- nel RAV (2011) lo stato di attuazione dell'Asse ha suggerito di concentrare l'attenzione sulla domanda **In che modo le risorse dedicate dall'Asse 3 del POR stanno contribuendo ad incrementare la mobilità sostenibile nel territorio lombardo?** avviando una ricognizione degli interventi finanziati che ha consentito di ricostruire la strategia adottata a partire dall'analisi desk della documentazione disponibile e analizzare lo stato di attuazione dei dispositivi messi in atto.

In continuità con il RAV (2011), nel corso dell'annualità 2012 la valutazione si prefigge di rispondere alla domanda **D3.2. In che modo le risorse dedicate dall'Asse 3 del POR stanno contribuendo ad incrementare la mobilità sostenibile nel territorio lombardo?**

A tal fine si ritiene di interesse avviare una ricognizione degli interventi promossi che si prefigga di:

- realizzare una **mappatura** dei progetti finanziati che fornisca una fotografia complessiva, qualificata rispetto alla tipologia di interventi, alla concentrazione territoriale e alle caratteristiche dei soggetti coinvolti che consentirà di apprezzare complessivamente l'efficacia attesa delle linee di intervento dell'Asse 3. Sebbene tale analisi sia stata già realizzata nel RVI (2010), è parso opportuno aggiornare l'analisi alla luce dell'ampliamento del parco progetti finanziati dall'Asse **a seguito della conclusione della procedura concorsuale negoziata**;
- approfondire la valutazione degli interventi avviati mediante la conduzione di uno studio di caso condotto su un **ambito territoriale** che è stato definito di concerto con il Responsabile d'Asse e il Referente d'Asse con il supporto della rappresentazione territoriale degli interventi presentata dall'équipe

²⁶ In data 12 dicembre 2008 sono stati pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia (BURL, n. 50, 3° Supplemento Straordinario) gli inviti a presentare manifestazioni di interesse nell'ambito delle quattro linee di intervento dell'Asse 3.

²⁷ Sono stati pubblicati sul BURL n. 20, 4° Supplemento Straordinario del 22 maggio 2009, i rispettivi bandi in relazione ai quali i soggetti interessati potevano presentare domanda fino al 19 ottobre 2009.

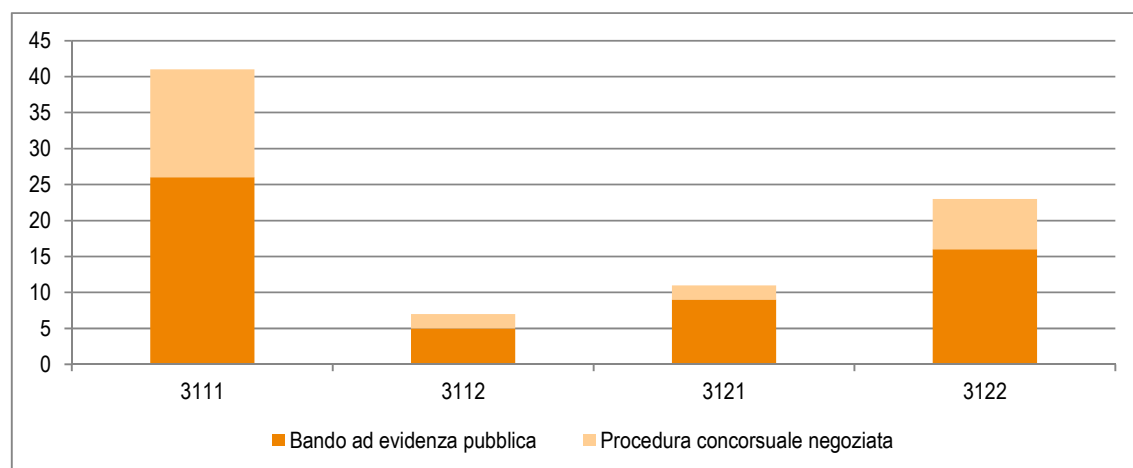
di valutazione: **la Provincia di Mantova**. Nello specifico, per capire **come** e **perché** si produrranno sul territorio gli effetti attesi dell'iniziativa il Valutatore ha scelto di ricorrere alla tecnica del **focus group** che ha consentito di mettere a confronto e, successivamente, di ricomporre in un quadro unitario, le percezioni di diversi interlocutori privilegiati circa gli effetti delle iniziative selezionate e degli elementi che potranno avere un valore aggiunto rispetto al complesso delle politiche regionali. D'altronde, lo strumento del *focus group* è stato scelto proprio perché consente un'analisi dei processi da più punti di vista, valorizzando il bagaglio di informazioni di soggetti diversi.

3.2. La mappatura dei progetti presentati

Per il perseguimento dell'obiettivo dell'Asse 3 dedicato al tema della mobilità sostenibile, l'Amministrazione regionale ha individuato due modalità attuative differenti: un bando ad evidenza pubblica nel 2009 e una procedura concorsuale negoziata nel 2012 a seguito dei quali sono stati finanziati rispettivamente 56 e 26 interventi²⁸.

Come si evince dalla **Figura 3.1**, la metà dei progetti finanziati appartiene alla linea **3.1.1.1**. "Accessibilità e integrazione urbana delle stazioni per lo sviluppo del trasporto ferroviario e dell'intermodalità passeggeri" (41 progetti su 82 finanziati totali). Si tratta, principalmente, di interventi di accessibilità e di riqualificazione urbana nell'ambito dell'area delle stazioni ferroviarie (parcheggi di interscambio e opere di collegamento alla viabilità esistente) ed, in misura minore, della realizzazione di nuove fermate ferroviarie. I 7 progetti finanziati dalla linea **3.1.1.2**. "Interventi integrati per la riduzione degli impatti ambientali derivanti dalla mobilità urbana ed interurbana" propongono interventi di infomobilità mediante la realizzazione di piattaforme informatiche e di centrali operative. I servizi che verranno gestiti tramite le piattaforme informatiche riguardano servizi di trasporto a chiamata, *bike sharing* e sistemi automatici di regolamentazione e controllo degli accessi di zone a traffico limitato. La linea **3.1.2.1**. "Implementazioni delle reti infrastrutturali secondarie per un trasporto merci efficiente, flessibile, sicuro e ambientalmente sostenibile" ha finanziato 11 interventi sugli scali merci e sulle aree intermodali al fine di incrementarne l'accessibilità. Infine, la linea **3.1.2.2**. "Potenziamento delle reti stradali secondarie, mediante il miglioramento del collegamento con le reti di trasporto primarie (TEN-T)" ha finanziato complessivamente 23 progetti.

Figura 3.1 – Le tipologie di intervento



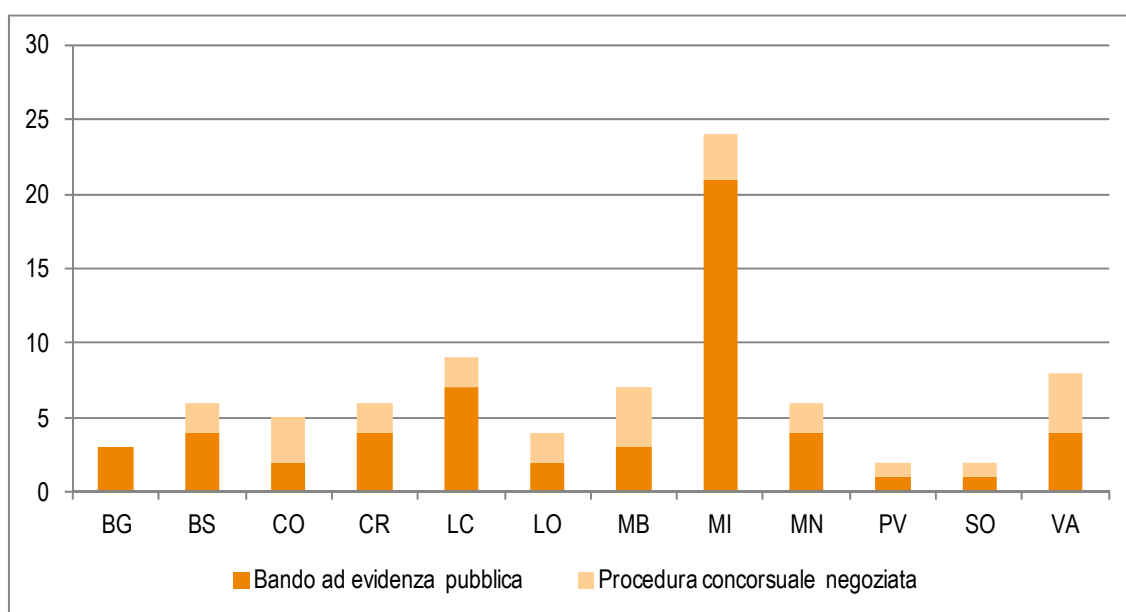
Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

²⁸ Per approfondire lo stato di avanzamento dell'Asse 3 si rimanda alla lettura dell'Allegato del RAV (2012).

Infine, in relazione alla **distribuzione territoriale degli interventi**, il POR ha scelto di sviluppare una concentrazione territoriale delle iniziative definite nell'ambito dell'**obiettivo operativo 3.1.1**. "Incremento della mobilità sostenibile delle persone attraverso l'integrazione modale e la diffusione di forme di trasporto a ridotto impatto ambientale" nelle aree densamente antropizzate, caratterizzate da elevati carichi veicolari e contraddistinte da livelli critici per la qualità dell'aria. Per tale ragione, quindi, i progetti presentati nell'ambito delle linee di intervento 3.1.1.1. e 3.1.1.2. provengono principalmente da ambiti urbani "critici" dal punto di vista ambientale, ossia riconducibili a zone critiche per la qualità dell'aria e ambiti d'area sui quali gli interventi per incrementare l'attrattività dei collegamenti alternativi alla gomma verso le grandi polarità urbane presentano maggiori efficacia ed efficienza per la soluzione delle situazioni di emergenza trasportistica e ambientale rilevate. Sempre la zonizzazione regionale, inoltre, giustifica in parte la numerosità degli interventi finanziati dalle due linee di intervento nelle Province di Milano e Varese e il numero limitato di progetti nelle Province di Sondrio e Pavia, il cui territorio provinciale ammesso alla presentazione di domande di finanziamento era residuale.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale degli investimenti ammessi si evidenzia il ruolo preponderante della Provincia di Milano, dove sono concentrati quasi un terzo degli interventi finanziati (29,3%), e delle Province di Lecco (11,0%) e Varese (9,8%).

Figura 3. 2 – La distribuzione territoriale



Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

3.3. Lo studio di caso sugli interventi finanziati sul territorio della Provincia di Mantova

Nella fase di attuazione in cui si colloca l'Asse 3 – gli interventi finanziati dai bandi del 2009 sono avviati, ma solamente il 5% è concluso al 30 giugno 2012 – è sembrato prematuro verificare puntualmente sul territorio i risultati prodotti dalla realizzazione degli interventi infrastrutturali, mentre è parso opportuno riflettere sugli effetti attesi dall'attuazione dei progetti a livello locale e, soprattutto, verificare su un ambito territoriale specifico se gli interventi, oltre a produrre le realizzazioni e i risultati previsti nella domanda di finanziamento, incidono anche a livello di sistema di trasporto nel complesso.

3.3.1. I sei interventi finanziati sul territorio della Provincia di Mantova

Come si evince dalla Tabella 3.1, nel territorio della Provincia di Mantova sono stati finanziati complessivamente sei interventi, di quattro dei quali l'Amministrazione provinciale è diretta beneficiaria, per un contributo concesso complessivo di quasi 10,5 M€.

Tabella 3.1 – I progetti presi in esame

Linea di intervento	Titolo	Beneficiario	Contributo concesso
3.1.1.1.	Progetto integrato di nodi di interscambio ferro gomma nell'area urbana di Mantova	Provincia di Mantova	€ 481.961,27
3.1.2.1.	Potenziamento della viabilità al terminale di scambio intermodale "gomma - ferro" nell'ambito del polo logistico "Mantova - Valdaro"	Comune di Mantova	€ 3.000.000,00
3.1.2.1.	Realizzazione banchine verticali e piazzali nel 3° lotto del Porto di Valdaro	Provincia di Mantova	€ 2.752.000,00
3.1.2.1.	Completamento aree di urbanizzazione per il Porto di Valdaro: verticalizzazione banchine oblique I e II lotto porto di Mantova-Valdaro testata nord della darsena	Provincia di Mantova	€ 800.000,00
3.1.2.2.	Tangenziale sud di Quistello	Provincia di Mantova	€ 3.013.603,46
3.1.2.2.	Riqualificazione tratto di asse stradale esistente a confine tra il Comune di Bagnolo San Vito e Borgoforte al fine di potenziare e migliorare l'accessibilità alla rete Ten-T esistente	Comune di Bagnolo San Vito	€ 360.000,00
			€ 10.407.564,73

Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

Il **Progetto integrato di nodi di interscambio ferro gomma nell'area urbana di Mantova** comprende la realizzazione di due nuove fermate ferroviarie sulla linea "Verona –Mantova – Modena" rispettivamente a Levata e Borgochiesanuova e la riorganizzazione logistica per la stazione passante del trasporto pubblico interurbano di Borgochiesanuova. Nello specifico, la nuova fermata di Levata²⁹ si inserisce in una realtà territoriale in espansione nel settore residenziale, mentre la struttura intermodale di Borgochiesanuova, che si colloca su una strada particolarmente trafficata, integrerà la stazione passante degli autobus interurbani con la fermata ferroviaria nei pressi degli Istituti Superiori IPSIA e ITIS Fermi.

I due interventi di potenziamento delle reti stradali secondarie, mediante il miglioramento del collegamento con le reti di trasporto primarie (TEN-T), la **Tangenziale sud di Quistello** e la **Riqualificazione tratto di asse stradale esistente a confine tra il Comune di Bagnolo San Vito e Borgoforte al fine di potenziare e migliorare l'accessibilità alla rete Ten-T esistente**, si prefiggono di ridurre sensibilmente il traffico dei mezzi pesanti nei centri abitati anche in termini di popolazione esposta e, nel contempo, sotto il profilo funzionale entrambi gli interventi assumono come obiettivo specifico l'aumento dell'accessibilità alle reti TEN-T attraverso la ristrutturazione e/o il completamento della connessione all'autostrada del Brennero di una parte del sistema.

Gli interventi di maggiore interesse dell'area mantovana sono rappresentati dai tre progetti della linea 3.1.2.1. che si prefiggono di realizzare gli interventi di completamento e di potenziamento dell'accessibilità stradale del Porto di Mantova Valdaro al fine di **favorire il trasporto delle merci lungo le vie d'acqua**,

²⁹ Sorgerà nelle vicinanze del passaggio a livello di Levata adiacente al nuovo comparto residenziale "P.L. Zanzur".

promuovendo un'importante soluzione alternativa al trasporto su gomma. Nel complesso, si tratta di interventi del valore complessivo di circa 6,5 M€ in grado di:

- ridurre il traffico stradale connesso al trasporto delle merci valorizzando la via d'acqua esistente;
- diminuire l'impatto ambientale del trasporto delle merci, problema particolarmente presente all'interno dell'area;
- contribuire allo sviluppo economico e produttivo dell'area attraverso il rafforzamento del sistema di trasporto locale.

D'altra parte, fin dalla precedente programmazione comunitaria la Provincia di Mantova si è dimostrata fortemente **interessata a rispondere alle esigenze delle imprese del territorio di rafforzare il sistema portuale**, con attrezzature portuali qualificate ed il miglioramento dell'accessibilità stradale e ferroviaria. E, infatti, con il DocUP OB2 erano stati finanziati l'intervento di adeguamento alla V classe Cemt del canale Fissero Tartaro, che consente il passaggio di chiatte di dimensioni maggiori, e la costruzione di banchine e gli interventi sul porto di Ostiglia. Con le risorse della programmazione 2007-2013, la Provincia di Mantova, beneficiaria dei tre interventi della linea 3.1.2.1., prosegue nell'intento di sviluppare nel territorio sistema portuale policentrico. D'altronde, l'obiettivo di **sviluppare il traffico merci sulle vie d'acqua interne**, oltre a rappresentare una priorità strategica della Regione Lombardia³⁰, costituisce un obiettivo in linea con i contenuti del Libro Bianco europeo dei Trasporti.

3.3.2. Gli effetti attesi degli interventi di mobilità sostenibile nel territorio della Provincia di Mantova

Come anticipato, i progetti maggiormente significativi dell'area mantovana sono rappresentati dagli interventi infrastrutturali per lo sviluppo dell'intermodalità merci dell'area del Porto di Mantova Valdaro che, in quanto terminal naturale dell'idrovia Mantova Adriatico (136 km), costituisce il più importante centro intermodale della Lombardia Orientale. Proprio per consentire alla struttura portuale di supportare l'incremento di traffico derivante dalla connessione diretta e continua con il mare Adriatico, la Regione e gli Enti locali coinvolti hanno deciso di potenziare il porto di Valdaro.

Al momento attuale, la dotazione del polo logistico di Valdaro (la cui superficie ammonta a circa 3.600.000 mq) si caratterizza per la presenza di 960 metri di moli con diverse caratteristiche di accosto (obliquo, verticale, orizzontale) e una serie di attrezzature (carroponte, magazzini a sbalzo, raccordo ferroviario) che permettono una specializzazione funzionale per tipologia merceologica dei vari moli e, infatti, il porto dispone di aree di stoccaggio dedicate ai prodotti chimici, siderurgici e alle granaglie ed è presente un'area dedicata alla cantieristica e piazzali di movimentazione.

Nel complesso, i tre interventi finanziati dall'Asse 3 POR sono finalizzati **favorire lo sviluppo della naturale vocazione intermodale dell'area** attraverso la razionalizzazione degli spazi logistici dell'area e del porto di Valdaro (interventi di completamento aree di urbanizzazione per il Porto di Valdaro e di realizzazione di banchine verticali e piazzali nel 3° lotto del Porto di Valdaro) per permetterne un utilizzo integrato in grado di migliorarne l'operatività e l'accessibilità (potenziamento della viabilità al terminale di scambio intermodale "gomma - ferro" nell'ambito del polo logistico "Mantova - Valdaro").

Con particolare riferimento al **potenziamento della viabilità al terminale di scambio intermodale "gomma - ferro" nell'ambito del polo logistico "Mantova - Valdaro"**, l'intervento mira ad incrementare le attrezzature presenti presso il centro intermodale che si occupano di trasferire le merci del sistema di trasporto su gomma a quello su rotaia attraverso la costituzione, lungo i fasci di riordino, di un binario per

³⁰ Si ricorda che la Regione Lombardia nel 2011 ha istituito il "Tavolo regionale della Mobilità delle merci", con l'obiettivo di mettere a punto un programma di azioni condivise per il supporto e il rilancio del settore logistico in termini di sviluppo infrastrutturale, semplificazione amministrativa e miglioramento della mobilità urbana delle merci.

le operazioni di carico-scarico e di interscambio tra ferro e gomma in sinergia con le operazioni di logistica portuale. Tale progetto è sinergico all'intervento di **completamento aree di urbanizzazione per il Porto di Valdaro**; la verticalizzazione delle banchine oblique, infatti, dovrebbe consentire lo spostamento delle operazioni di interscambio ferro-gomma dalle banchine al fascio di riordino, al fine di utilizzare in modo maggiormente funzionale lo spazio portuale e, così facendo, ridurre i tempi di carico e scarico delle merci e, nel contempo, potenziare il polo logistico in termini di merci movimentate. All'obiettivo di aumentare la capacità operativa e il potenziale di assorbimento dei traffici futuri del porto, concorre inoltre l'intervento di **realizzazione delle banchine verticali e piazzali nel 3° lotto del Porto di Valdaro**.

In questo quadro, gli interventi per lo sviluppo dell'intermodalità delle merci sul territorio della Provincia di Mantova dovrebbero generare degli effetti in termini di:

- **mobilità delle merci e accessibilità del territorio:** la sintetica descrizione dei tre interventi del Porto di Valdaro evidenzia un incremento della capacità lineare del Porto. Come è emerso nel *focus group*:

«per migliorare e fluidificare ... questi accessi sono consentiti solo verticalizzando le banchine. La questione è che verticalizzando le banchine, anche quei natanti che hanno delle profondità di scafo minori possono entrare, invece adesso devono stare più lontani, insomma ci sono proprio problematiche di esercizio (...) mi spiegavano che prima dovevano aspettare fuori che questo caricasse e scaricasse e se ne andasse per poi far entrare un altro perché non c'era la possibilità di operare al fianco».

In realtà, lo sforzo di miglioramento infrastrutturale è teso a consentire in un momento successivo l'utilizzo del Porto di Valdaro da parte delle navi fluvio-marittime che, per capacità di carico e flessibilità di utilizzo, possono raggiungere destinazioni molto interessanti per il passaggio delle merci verso l'est.

- **riduzione della congestione:** l'utilizzo più funzionale dello spazio portuale, grazie alla realizzazione di attrezzature e servizi adeguati, e l'esecuzione di interventi di completamento e di potenziamento dell'accessibilità stradale del Porto agiscono per favorire il trasporto delle merci lungo le vie d'acqua, promuovendo un'importante soluzione alternativa al trasporto su gomma:

«la linea ferroviaria arriva fino all'acqua (...) il terminal ferro-gomma è appunto sul nuovo raccordo che porta i binari fino all'infrastruttura portuale, quindi noi lo vediamo come un unico politermodale che può consentire di fare arrivare a Mantova via acqua delle merci, alcune di mandarle direttamente per lunghe percorrenze via ferro e altre smezzarle e mandarle via gomma. Questo recente collaudo dovrebbe consentire nel corso del 2012 tutte quelle fasi di implementazione degli scambi dovuti al fatto che anche gli operatori sanno che c'è questa nuova opportunità di interconnessione».

- **miglioramento della sicurezza e diminuzione dell'inquinamento:** è indubbio che tra gli effetti attesi dalla realizzazione degli interventi per lo sviluppo dell'intermodalità merci dell'area del Porto di Mantova Valdaro debbano essere annoverate tutti quei vantaggi che caratterizzano in generale il trasporto fluviale, vale a dire bassi consumi energetici (17% rispetto al trasporto su strada e 50% al trasporto ferroviario in km/t di merci trasportate), modeste emissioni inquinanti ed un alto livello di sicurezza:

«Se il target è spostare merci dalla strada alla rotaia e al sistema fluvio-marittimo, tutto questo avrà una serie di effetti sulla sicurezza stradale importante, perché appunto il rapporto è molto differente, il grado di rischio è estremamente differente, è una delle esternalità ambientali più forti quella dell'incidentalità del trasporto stradale, per cui riducendola attraverso il trasferimento a modalità molto più sicure ci siano degli effetti ambientali. (...) il primo effetto è quello appunto della riduzione della probabilità di incidenti e poi ovviamente tutti gli effetti in termini di riduzione di emissioni, riduzione del rumore, riduzione di tutte le polveri sottili, evitare il grado di congestione in specifici nodi e poi appunto lavorare le merci in un contesto specificamente dedicato, lontano dai centri abitati con strutture moderne è una bella differenza soprattutto anche per attività che sono di tipo polveroso come granelle e farine che portano anche a dispersione di vario tipo».

- **miglioramento della competitività territoriale:** Nell'ambito del *focus group* sono stati messi in rilievo gli effetti attesi del trasporto fluviale – un trasporto merci efficiente, flessibile, sicuro e ambientalmente

te sostenibile – sul territorio, che dovrebbe diventare maggiormente dinamico e attrattivo per le attività economiche. Di fatto, tra gli effetti indiretti attesi degli interventi vi è sicuramente la **riduzione dei costi di trasporto e della logistica** per le aziende insediate nell'area mantovana:

«È una politica apprezzabile (...) soprattutto per merci relativamente povere dal punto di vista del valore complessivo. Un conto ridurre è ridurre il costo su carichi dal valore medio di € 50.000 a camion [00:45:35 non comprensibile] un conto è ridurre i costi su dei tondini che valgono € 10.000, per cui quei 200-300 euro in meno aiutano ad estendere il mercato e a raggiungere nuovi clienti per cui sicuramente sono dei progetti importanti».

D'altronde, in termini di prospettive di sviluppo, la Provincia di Mantova può beneficiare delle sinergie con l'Autorità Portuale di Venezia per sviluppare una serie di iniziative che consentano al sistema idrografico del Po di fare il salto di qualità integrandosi con il sistema Adriatico. Infatti, sebbene il sistema idrografico italiano sia sensibilmente indietro rispetto al contesto europeo in cui la percentuale di traffici fluviali è rilevante, l'unico ambito di sperimentazione è rappresentato dal Po, che già ora viene utilizzato principalmente per le rinfuse secche, in particolare i cereali, e per prodotti legati al settore dell'edilizia, quali sabbie e cementi di vario tipo.

3.4. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

Come anticipato, poiché gli interventi infrastrutturali finanziati dall'Asse 3 del POR sono ancora in fase di attuazione, il ragionamento sugli effetti dei progetti finanziati si è concentrato **sull'analisi dei risultati ipotizzabili** alla luce della situazione attuale. In aggiunta, al fine di poter analizzare approfonditamente gli effetti attesi dalla realizzazione dell'Asse 3, è stato opportuno selezionare un ristretto ambito territoriale dove verranno portati a compimento gli interventi infrastrutturali: **il territorio della Provincia di Mantova**.

Se nel complesso gli interventi finanziati dall'Asse 3 nel territorio della Provincia di Mantova sembrano contribuire positivamente allo sviluppo della mobilità sostenibile di persone e merci, particolarmente significativa appare l'esperienza progettuale dell'area in termini di sviluppo dell'intermodalità merci, con particolare riferimento all'implementazione delle reti infrastrutturali secondarie per un trasporto merci efficiente, flessibile, sicuro e ambientalmente sostenibile.

Alla base di questa esperienza è possibile individuare tra le condizioni favorevoli per l'attuazione degli interventi l'elevata **capacità di governo del territorio da parte dell'Amministrazione provinciale di Mantova** che dal 2006, in esecuzione dell'art.8 della Legge Regionale n.30 ha assunto le funzioni di autorità portuale relativamente all'area del porto di Valdaro a Mantova.

Allo stato attuale **il principale risultato atteso dell'attuazione dell'Asse è lo sviluppo dell'intermodalità merci**: i tre progetti finanziati dal POR Competitività si inseriscono nel più ampio progetto di sviluppo del sistema di navigazione della Provincia, già potenziatosi grazie ai progetti già realizzati con il DocUP OB2. Gli interventi di sistemazione e realizzazione di porti e banchine si collocano, infatti, nell'ambito del processo di riattivazione e rafforzamento del sistema idroviario e portuale mantovano³¹ e gli interventi realizzati dovrebbero agire ulteriormente in direzione dello sviluppo del sistema produttivo.

Nell'ambito del *focus group* sono stati messi in rilievo gli effetti attesi dello sviluppo dell'intermodalità merci del Porto di Valdaro. Sebbene il Porto di Valdaro a Mantova, anche grazie al completamento del canale Fissero-Tartaro finanziato dal DocUP OB2 2000-2006, abbia sicuramente delle carte importanti da giocare grazie alle possibili sinergie con il Porto di Venezia, permangono tuttavia una serie di **problematiche** per lo sviluppo del sistema portuale policentrico della Provincia di Mantova: dalla necessità di ottenere una

³¹ Il sistema può contare su un insieme di porti attrezzati, 6 pubblici e 6 privati, per un totale di 2,2 km di banchine.

risposta positiva da parte degli operatori, alle certificazioni che devono avere i piloti³² fino alla tipologia di imbarcazione da utilizzare³³.

Nondimeno vi sono **ampie opportunità** aperte dalla scelta della Provincia di Mantova di potenziare il trasporto fluviale; possibilità che potrebbero essere consolidate con delle politiche regionali di supporto ai traffici fluviali. Al riguardo si ritiene di interesse segnalare l'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia che, ha notificato un aiuto di Stato volto a sostenere il trasferimento modale del trasporto merci dalla strada alla ferrovia e alla nave, mediante la concessione di aiuti ferroviari e di trasporto marittimo a corto raggio per compensare i sovra costi esterni infrastrutturali del trasporto combinato e del trasporto marittimo rispetto al trasporto su strada.

³² Attualmente i piloti in grado di avere le certificazioni per poter operare su questa tipologia di tratta sono veramente poche decine.

³³ Attualmente anche le chiatte utilizzabili su questa tipologia di tratta sono limitate.

4. La connotazione sovracomunale dei PIA del bando EXPO 2015: attori e azioni di sistema

4.1. Presentazione della metodologia adottata

Il paragrafo illustra l'impostazione metodologica del processo di valutazione dell'**Asse 4. Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale** del POR che si prefigge di promuovere e salvaguardare il patrimonio naturale e culturale e potenziare lo sviluppo del turismo sostenibile. A tal fine, l'Asse 4 finanzia i Progetti Integrati d'Area (PIA) per la realizzazione e la promozione di itinerari turistici per la fruizione sostenibile delle risorse culturali e ambientali. Nello specifico, vengono presentati la **domanda valutativa** e la **metodologia e gli strumenti** che l'équipe di valutazione ha adottato per perseguire gli obiettivi conoscitivi del 2012.

Nelle passate annualità, l'analisi si è focalizzata:

- nel RAV (2009) sulla domanda **D4.1. In che misura il territorio ha risposto alle iniziative dell'Asse 4 del POR?**. In particolare, analizzando la risposta del territorio al bando per il finanziamento dei PIA grazie principalmente ai dati emersi dal sistema di monitoraggio, si è soddisfatta l'esigenza primaria di *accountability*;
- nel RVI (2010) sulla domanda **D4.2 Le risorse dedicate all'Asse 4 del POR stanno contribuendo ad accrescere l'attitudine e la capacità degli attori locali ad organizzarsi in un partenariato istituzionale, economico, ambientale e sociale fra soggetti pubblici e privati che concordano uno o più obiettivi di sviluppo locale di una determinata area omogenea?**. In particolare, per rispondere alla domanda valutativa D4.2 è parso opportuno focalizzare l'attenzione sui partenariati dei PIA finanziati dal 1° bando attuativo;
- nel RAV (2011) sulla domanda **D4.3. Le risorse dedicate all'Asse 4 del POR stanno contribuendo a sviluppare progetti integrati e multifunzionali con una connotazione sovracomunale?**. In particolare, considerato il ruolo strategico riconosciuto anche a livello comunitario dalle azioni di informazione e comunicazione degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali, dal confronto con l'Autorità di Gestione del POR è emerso come ambito privilegiato di indagine dovessero essere le **azioni di sistema** per la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale dei PIA finanziati dal 1° bando attuativo finalizzate alla comunicazione.

In continuità con le annualità 2010 e 2011 in cui la valutazione ha concentrato l'attenzione sui PIA finanziati dal 1° bando attuativo, di concerto con l'Autorità di Gestione del POR e la struttura responsabile dell'attuazione dell'Asse 4 nel 2012 è parso opportuno completare l'analisi effettuata sui PIA finanziati dal 1° bando attuativo con l'analisi dei **PIA finanziati dal 2° bando attuativo**.

Nello specifico a seguito del bando EXPO 2015 si è scelto di approfondire **in che misura gli attori locali:**

- **si sono organizzati in un partenariato istituzionale, economico, ambientale e sociale**. A tal fine, è stata verificata la **composizione del partenariato** per valutare se il partenariato contemperasse effettivamente le dimensioni istituzionale, economico, ambientale e sociale. L'**analisi dei partenariati dei PIA**, con particolare riferimento alle relazioni e alla modalità di collaborazione dei partner, è stata svolta attraverso un'analisi desk della documentazione progettuale presentata dai PIA finanziati con il 2° bando attuativo;
- **hanno sviluppato progetti integrati e multifunzionali con una connotazione sovracomunale, con particolare riferimento alle azioni di informazione e comunicazione previste dai PIA**. A tal fine è stata effettuata una **ricognizione delle attività di comunicazione dei PIA** che, a partire dall'analisi *desk* della documentazione disponibile, si è concretizzata nella **somministrazione al Ca-**

profilo del PIA di un questionario on line per mappare le azioni di informazione e comunicazione previste dai PIA e raccogliere la percezione dei referenti dei PIA sulle iniziative avviate dall'Autorità di Gestione per sostenere i partenariati nell'azione di comunicazione.

4.2. La linea di intervento 4.1.1.1

La linea di intervento 4.1.1.1. "Realizzazione e promozione di itinerari turistici per la fruizione sostenibile delle risorse culturali e ambientali" si propone di sostenere il sistema delle aree protette e le aree della rete ecologica lombarda attraverso la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale per rafforzare l'attrattività del territorio.

Rimandando all'Allegato al Rapporto Annuale di Valutazione per un approfondimento dello stato di avanzamento dei **Progetti Integrati d'Area (PIA)**, in questa sede si ritiene di interesse richiamare in modo sintetico gli elementi maggiormente significativi dell'attuazione della linea di intervento 4.1.1.1. al 30 giugno 2012.

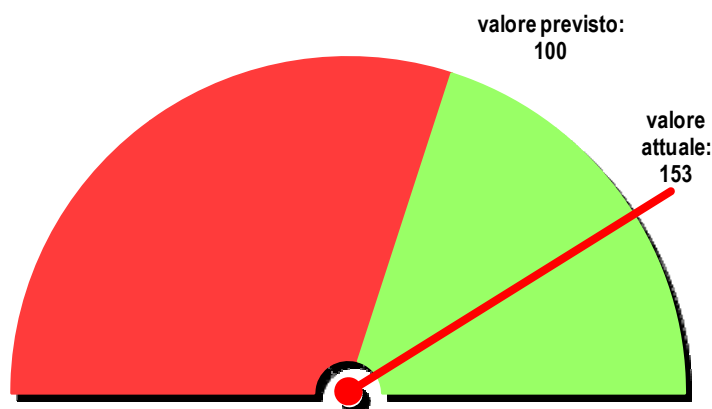
Nello specifico, per finanziare i Progetti Integrati d'Area (PIA) – strumento che ha come illustri predecessori i Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) e, in parte, la misura 2.5 "Sviluppo delle competenze programmatorie degli enti locali" del DocUP OB2, 2000-2006 della Regione Lombardia – l'Amministrazione Regionale ha emanato due bandi attuativi³⁴ a seguito dei quali sono stati finanziati rispettivamente 9 e 6 progetti, per un totale di 15 Progetti Integrati d'Area finanziati che coinvolgono Comuni o Enti Locali in forma associata appartenenti alla maggior parte delle Province lombarde, rimanendo tuttavia escluse solamente le Province di Monza e Brianza, Sondrio e Varese.

Ciascun PIA, pena la non ammissibilità, avrebbe dovuto prevedere al suo interno diverse tipologie di operazioni, in forma integrata e complementare rispetto ai temi ambiente, cultura e fruibilità turistica. Sebbene ad oggi vista la fase di implementazione dei PIA, non sia ancora possibile riflettere compiutamente sulle operazioni effettivamente realizzate, si ritiene comunque di interesse considerare se i valori attesi dall'attuazione dei PIA siano (o meno) in linea con le stime del POR.

La Figura 4.1 mostra come il valore attuale di interventi finanziati dall'Asse 4 del POR sia maggiore di quanto inizialmente previsto e, pertanto, sia legittimo attendersi che la linea di intervento riesca a perseguire, e verosimilmente a superare, quanto prefissato in fase di programmazione.

³⁴ Il primo bando attuativo è stato approvato con decreto n. 15140 del 15 dicembre 2008. I termini per la presentazione delle domande di finanziamento si sono chiusi il 28 maggio 2009 e il 29 dicembre 2009 (1° Supplemento Straordinario al BURL n. 52) è stata approvata la graduatoria dei PIA. Il 5 maggio 2010 (2° Supplemento Straordinario al BURL n. 18) è stato pubblicato il 2° bando per la presentazione delle domande di contributo sulla linea di intervento 4.1.1.1. (approvato con decreto n. 4390 del 27 aprile 2010). I termini per la presentazione delle domande di finanziamento si sono chiusi il 30 novembre 2010 e il 19 luglio 2011 (BURL n. 31) è stata approvata la graduatoria dei PIA.

Figura 4. 1 – Gli interventi compresi nei PIA (valori previsti e valori attesi)



Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

4.3. Come si compongono i partenariati

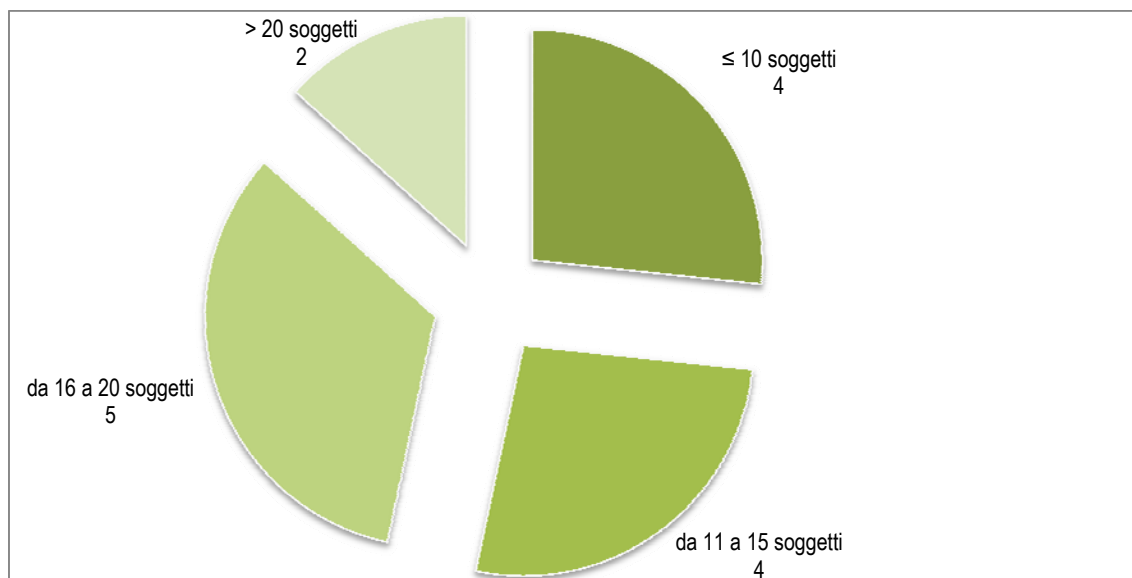
Come anticipato, in continuità con l'analisi svolta nel 2010, è stata verificata la **composizione del partenariato** per valutare come **si sono organizzati gli attori locali in un partenariato istituzionale, economico, ambientale e sociale**. D'altronde appare opportuno riflettere sulla composizione dei partenariati, anche in ragione del fatto che, com'era avvenuto già per il 1° bando attuativo, anche per il 2° bando tra i criteri di valutazione dei PIA è attribuito un punteggio per la "Composizione del PIA" declinata in base alla tipologia dei soggetti coinvolti e al grado di rappresentatività di tutti gli interessi potenzialmente coinvolti³⁵.

Il primo elemento di interesse riguarda la **numerosità dei componenti dei partenariati**. Come mostra la Figura 4.2, i PIA sono formati in media da 14 / 15 soggetti, sia per quanto riguarda il 1° bando, sia per quanto riguarda il 2° bando. Tra l'altro, sebbene i bandi attuativi della linea di intervento 4.1.1.1. abbiano imposto un numero minimo di 3 partner, in realtà il numero minimo di componenti dei PIA finanziati è decisamente superiore: 8 partner nel 1° e 7 nel 2°. In tal senso, la capacità dei PIA di **garantire una massa critica sufficiente a sostenere una strategia di sviluppo locale** sembra evidenziare una crescita degli attori locali rispetto all'esperienza dei PISL del DocUP OB2, due PISL su dieci erano costituito da un numero di partner uguale o inferiore a 3³⁶.

³⁵ Il criterio di valutazione "Composizione del PIA" prevedeva 13 punti su 70 nel primo bando attuativo ed è stato parzialmente ridimensionato nel secondo bando (5 punti su 70).

³⁶ Per completezza di informazione, si ricorda che su 33 PISL 2 erano composti da un solo partner, 3 da due partner e 2 da tre partner.

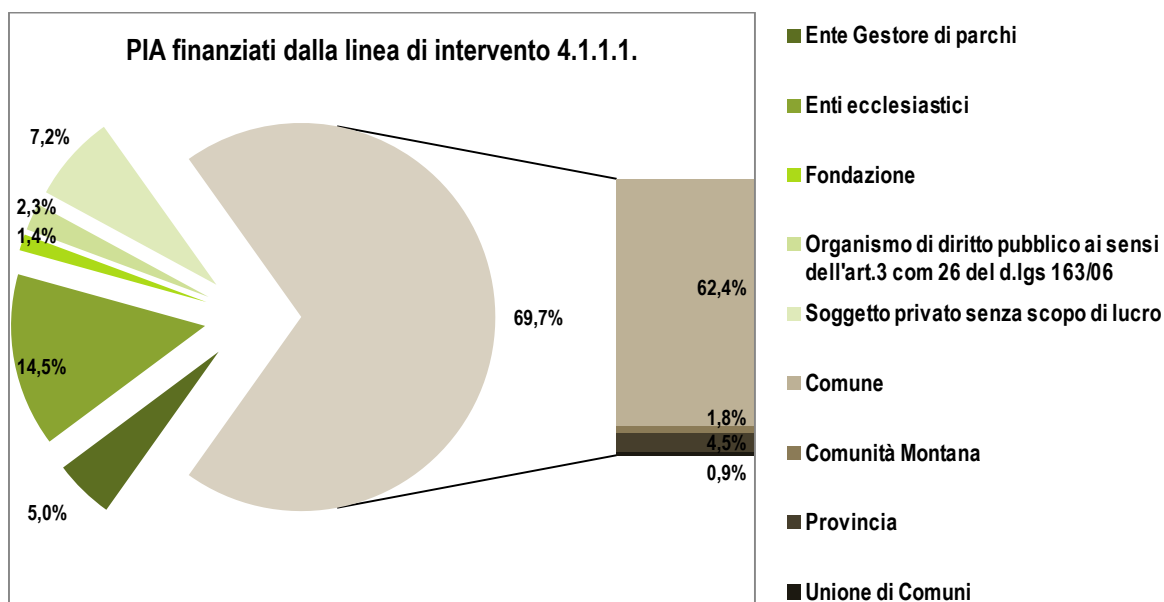
Figura 4. 2 – La composizione dei partenariati dei PIA finanziati



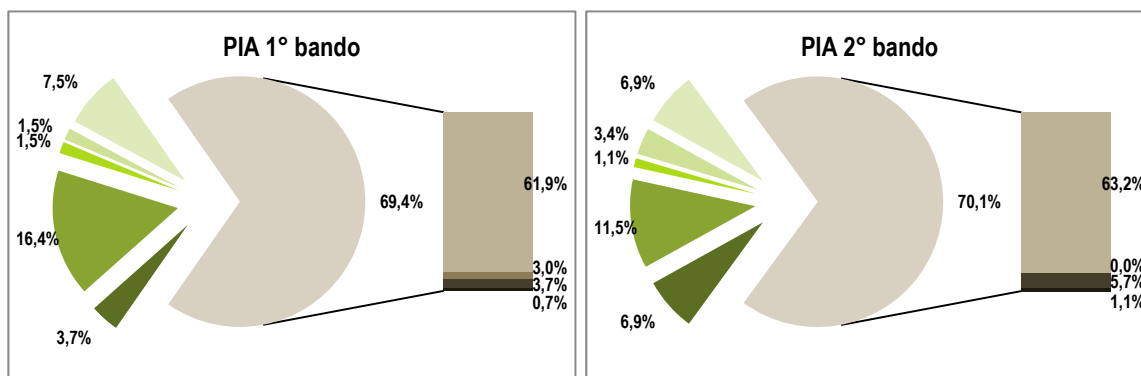
Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

La Figura 4.4 offre la visione complessiva di tutti i soggetti coinvolti (come partner o come capofila) nei PIA e mostra una prevalenza di enti locali, anche in forma associata nei quindici partenariati dei PIA finanziati. D'altronde, come si evince dalla Figura 4.4, almeno due componenti su tre sono un Ente Locale e quasi due componenti su tre (62,4%) sono Comuni.

Figura 4. 3 – La composizione dei partenariati dei PIA finanziati



(Segue) Figura 4. 3 – La composizione dei partenariati dei PIA finanziati



Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

Per quanto riguarda, invece, gli “altri” soggetti, la Figura 4.3 evidenzia una limitata rappresentanza del partenariato ambientale e una sostanziale “assenza” del mondo dell’Università e dei Centri di ricerca che, già nei PISL del DocUP OB2³⁷, non avevano quasi mai avuto un ruolo attivo nella progettazione e realizzazione di iniziative. D’altronde, le modalità operative previste per l’attuazione delle singole operazioni del PIA rendono più lungimirante la partecipazione dell’Università e dei Centri di ricerca alla definizione del PIA, piuttosto che alla sua attuazione.

In realtà, per quanto riguarda il partenariato ambientale, le aree parco, le riserve e i monumenti naturali potremmo dire che “si presentano sotto mentite spoglie”, nel senso che sono svariati i casi in cui l’ente locale (anche nelle forme associative) è il diretto gestore dell’area parco.

Pertanto, oltre al Consorzio di Gestione del Parco Adda Nord, al Consorzio di Gestione del Parco Adda Sud e al Consorzio di Gestione del Parco Regionale del Serio, vi sono altri soggetti partner dei PIA che gestiscono le aree protette e, pertanto, hanno una forte caratterizzazione ambientale. Se gli esempi del Parco Agricolo Sud Milano del PIA Camminando sull’acqua il cui Ente Gestore è la Provincia di Milano e del Parco Regionale dell’Adamello del PIA Lungo i crinali: percorsi tra natura e cultura per lo sviluppo integrato della Valle Camonica il cui Ente Gestore è la Comunità Montana sono sicuramente quelli maggiormente conosciuti, si ritiene di interesse segnalare anche, a titolo meramente esemplificativo, la Comunità Montana Valli del Lario e del Ceresio, Ente gestore della Riserva Naturale del Lago di Piano, oppure il caso delle Province di Cremona, Lodi e Pavia coinvolte rispettivamente nei PIA Il lago invisibile, Lodigiano per Expo e Fra in Ticino e l’Ex-Po che rivestono il ruolo di Ente Gestore per le aree protette di Spinadesco (CR), Spiaggioni di Spinadesco (CR), Senna Lodigiana (LO), Castelnuovo Bocca d’Adda (LO), Po di Corte S. Andrea Po (LO), Da Albaredo Arnaboldi ad Arena Po (PV), Po di Monticelli Pavese e Chignolo Po (PV), Po di Pieve Porto Morone (PV)³⁸.

³⁷ Nel passato, anche in ragione del fatto che tali enti erano presenti sul territorio dei PISL solo in sporadici casi.

³⁸ Nel complesso, appartengono al territorio dei PIA 7 Parchi Regionali e 45 Aree Protette della Rete Natura 2000 (Isola Boscone, Valli di San Antonio, Palude di Ostiglia, Ostiglia, Monticchie, Pizzo Badile - Alta Val Zumella, Pascoli di Crocedomini - Alta Val Caffaro, Cresta Monte Colombe’ e Cima Barbignana, Lago di Pile, Belvedere - Tri Plane, Parco Naturale Adamello, Lago di Piano, Complesso Morenico di Castellarò Lagusello, Vallazza, Valli del Mincio, Ansa e Valli del Mincio, Chiavica del Moro, Lago di Olginate, Oasi Le Foppe di Trezzo Sull’Adda, Morta di Pizzighettone, Spiagge Fluviali di Boffalora, La Zerbaglia, Adda Morta, Bosco Valentino, Spinadesco, Garzaie del Parco Adda Sud, Basso Corso e Sponde del Ticino, Boschi di Vaccarizza, Boschi della Fagiana, Boschi Siro Negri e Moriano, San Massimo, Boschi del Vignolo, Boschi del Ticino, Da Monte Belvedere a Vallorda, Palude di Albate, Spinadesco, Spiaggioni di Spinadesco, Grigna Meridionale, Senna Lodigiana, Castelnuovo Bocca D’Adda, Po di Corte S. Andrea, Viadana, Portiolo San Benedetto Po e Ostiglia, Po Da Albaredo Arnaboldi ad Arena Po, Po di Monticelli Pavese e Chignolo Po, Po di Pieve Porto Morone).

Aggiornando in tal senso le informazioni relative alla composizione dei partenariati dei PIA finanziati, se ad un'osservazione superficiale può sembrare che meno di un partner su dieci degli "altri soggetti" sia riconducibile al partenariato ambientale, l'emersione degli enti gestori di aree parco "nascosti" mostra come **un partner su cinque riguarda il partenariato ambientale**.

In relazione alle caratteristiche del partenariato, appare opportuno riflettere sulla mancanza di soggetti riconducibili al mondo dell'Università e della ricerca nei PIA: in nessuno dei quindici PIA finanziati, infatti, è presente un soggetto con tali caratteristiche. Come anticipato, la previsione contenuta nel bando di attuazione della linea di intervento in base alla quale "Non sono considerate ammissibili le spese fatturate tra i partner del PIA" ha indotto molti partenariati a preferire la collaborazione su specifiche operazioni. Si cita, a titolo esemplificativo, il coinvolgimento dell'Università degli Studi di Milano nell'operazione 13. Diffusione di strumenti di sostenibilità ambientale: promozione di forme di ospitalità sostenibile e avviamento di un osservatorio sul paesaggio del PIA La via Regina oppure il coinvolgimento dell'Università degli studi di Bergamo, con la Facoltà di Scienze umanistiche che ha fornito un contributo scientifico per l'impostazione delle attività di ricerca e analisi conoscitiva sul patrimonio storico-culturale per il PIA Passaggio sull'Adda.

4.4. L'indagine sulle azioni di informazione e comunicazione previste nell'ambito dei PIA

Nel passato periodo di programmazione, il DocUP OB2 ha interessato prevalentemente aree disposte ai margini del territorio regionale e del sistema economico, popolate da Comuni con limitatissime dimensioni e "una diffusa fragilità delle strutture tecniche con cui i soggetti pubblici operano ed una cronica scarsità di risorse umane competenti e specializzate necessarie per sostenere una programmazione che ha un carattere di straordinarietà, non solo per l'aggiuntività delle risorse disponibili, ma anche per l'innalzamento del livello propositivo richiesto (definizione di strategie locali di sviluppo, logiche di sostenibilità, modelli sistemici, programmazione integrata)". Per tale ragione, nell'ambito del programma cofinanziato dal FESR era nata la **misura 2.5. Sviluppo delle competenze programmatiche degli Enti locali** al fine di supportare concretamente il partenariato nella fase di predisposizione dei Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) offrendo agli Enti Locali risorse per consentire loro di accrescere la capacità di visione strategica, le competenze in materia di analisi del territorio e l'abilità nella mobilitazione delle risorse territoriali e nell'animazione locale.

In continuità con il periodo di programmazione 2000-2006, il POR ha stabilito che nell'ambito dei PIA potessero essere sviluppate **azioni di sistema per la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale** incluse la definizione e attuazione di piani integrati pluriennali di promozione delle risorse, l'organizzazione di eventi, la progettazione e realizzazione di campagne di sensibilizzazione, di materiale informativo, didattico e specialistico. In seguito, il bando attuativo ha previsto che ciascun PIA includesse le azioni di sistema³⁹, per la realizzazione delle quali fosse dedicato il 3% dei costi ammissibili del PIA nel suo complesso.

Come anticipato, nel RAV (2011) è parso opportuno verificare in che modo i PIA hanno sviluppato progetti integrati e multifunzionali con una connotazione sovracomunale, individuando le azioni di informazione e comunicazione previste dai PIA finanziati dal 1° bando attuativo della linea di intervento 4.1.1.1. come ambito specifico di approfondimento⁴⁰. Nel RAV (2012) è parso opportuno riproporre l'indagine anche ai referenti dei PIA finanziati dal 2° bando attuativo al fine di disporre di un quadro completo delle azioni di sistema dei PIA dell'Asse 4. Proprio in virtù dell'esigenza di **presentare il panorama complessivo delle**

³⁹ Il bando precisa che l'implementazione delle azioni di sistema spetti al capofila, in partenariato con gli altri soggetti partecipanti al PIA.

⁴⁰ L'approfondimento del RAV (2011) si è concretizzato nella somministrazione al Capofila del PIA di un questionario on line per mappare le azioni di informazione e comunicazione previste dai PIA e raccogliere la percezione dei referenti dei PIA sulle iniziative avviate dall'Autorità di Gestione per sostenere i partenariati nell'azione di comunicazione.

azioni di sistema dei PIA, il paragrafo, oltre a presentare i risultati dell'indagine effettuata sui PIA del 2° bando, mostra anche i risultati aggregati delle indagini del 2011 e del 2012⁴¹ che sono state effettuate in un momento analogo del percorso attuativo dei PIA.

I soggetti coinvolti nell'indagine sono stati contattati via web e la raccolta dei dati è stata fatta adoperando un **software CAWI (computer assisted web interviewing)**, che, utilizzando una connessione ad Internet, consente all'intervistato di compilare le risposte che automaticamente vengono memorizzate in un database.

Operativamente, a tutti i **referenti degli Enti Capofila dei PIA** è stata inviata una mail contenente un link con la richiesta di compilare un breve questionario *on line* di valutazione, utile alla raccolta di informazioni sulle azioni di comunicazione previste dal PIA nell'ambito delle azioni di sistema.

In sintesi, ciascun questionario è stato organizzato in due sezioni:

- **Sezione 1. Caratteristiche del rispondente;**
- **Sezione 2. Caratteristiche delle azioni di comunicazione progettate (e realizzate).**

Al fine di raccogliere il maggior numero di risposte senza sollecitare eccessivamente i referenti dei PIA, già oberati da numerosi impegni, si è preferito estendere la durata complessiva dell'indagine (40 giorni tra l'11 giugno 2012 e il 20 luglio 2012), prevedendo un sollecito effettuato il 25 giugno 2012.

La caratteristica dei referenti dei PIA di essere dei beneficiari particolarmente sensibili alle sollecitazioni dell'Amministrazione regionale si è confermata anche in relazione al **tasso di risposta** all'indagine in quanto ha risposto al questionario *on line* il **100% dei soggetti ai quali è stata inviata per e-mail la richiesta di compilare il questionario**⁴².

Il punto di partenza dell'analisi delle attività di comunicazione relative alla realizzazione dei PIA ha riguardato la predisposizione di un Piano di comunicazione per l'attuazione delle azioni trasversali volte all'organizzazione di eventi, alla progettazione e alla realizzazione di campagne di sensibilizzazione, di materiale informativo, didattico e specialistico nella convinzione che tale scelta consente una maggiore efficacia dell'azione di comunicazione, in quanto permette di definire chiaramente gli obiettivi dell'azione di sistema, i target cui rivolgersi, anche precisando gli obiettivi specifici a livello di singolo intervento.

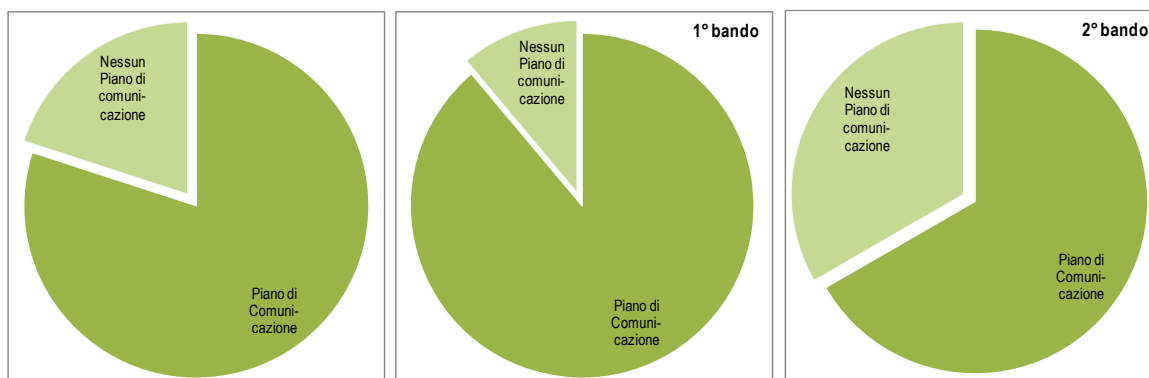
Come mostra la Figura 4.4, la quasi totalità dei PIA ha predisposto un Piano di Comunicazione, attività che, d'altronde, era già prevista nell'ambito della proposta di PIA presentata per il finanziamento sull'Asse 4.

Nello specifico, metà dei documenti sono stati elaborati già in fase di candidatura del PIA e, successivamente, sono stati perfezionati, mentre l'altra metà è stata progettata nella fase successiva all'ammissione al finanziamento.

⁴¹ D'altronde, nonostante le indagini siano state realizzate in periodi differenti, si collocano nella stessa fase del percorso attuativo del PIA essendo in entrambi i casi trascorso più di un anno dalla pubblicazione della graduatoria di finanziamento.

⁴² Si ricorda che anche nel caso dell'indagine sulle azioni di informazione e comunicazione previste nell'ambito dei PIA finanziati dal 1° bando attuativo il 100% dei soggetti ai quali è stata inviata per e-mail la richiesta di compilare il questionario avevano risposto alle domande.

Figura 4. 4 – La presenza di un Piano di Comunicazione dei PIA



Fonte: Ns. elaborazione sulle risposte fornite nell'ambito dell'indagine.

Considerato che sulla maggior parte dei territori dei PIA si stanno attuando ulteriori progettualità sviluppate nell'ambito dei Distretti Culturali della Fondazione Cariplo⁴³, dei Sistemi Turistici Lombardi⁴⁴, etc ..., laddove non sia già previsto sembra opportuno **suggerire ai partenariati dei PIA di integrare le diverse azioni di comunicazione** al fine di consentire di fare sistema con le diverse attività ed evitare di duplicare le iniziative nei casi in cui il partenariato di riferimento non sia composto dagli stessi soggetti.

In continuità con l'analisi effettuata nel RAV (2011) si è scelto di indagare le azioni di comunicazione attivate per la promozione e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale a supporto della fruizione turistica utilizzando la "scala delle azioni di comunicazione" (aggiornata in base alle specifiche caratteristiche della comunicazione dei PIA), che, lungi dall'aver pretese di scientificità, ha uno scopo puramente didascalico per supportare la riflessione sulle azioni di sistema che verranno realizzate dai partenariati (Figura 4.5).

Figura 4. 5 – La scala delle azioni di comunicazione



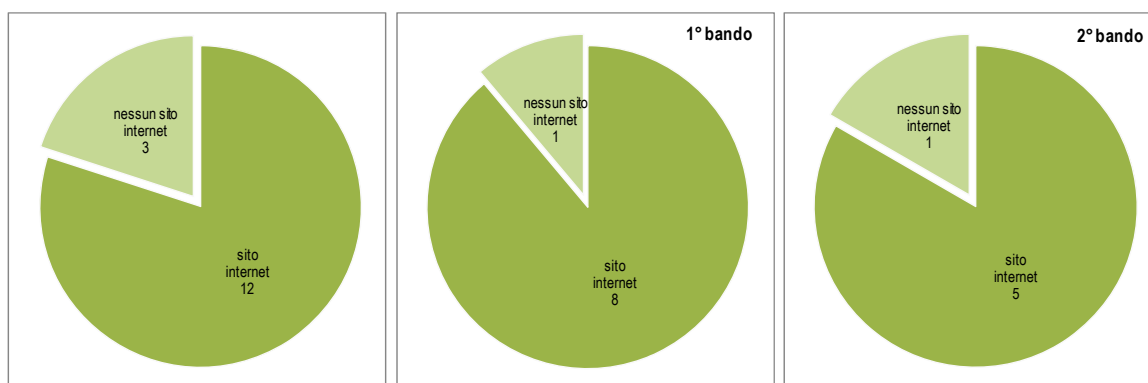
⁴³ Si citano, a titolo meramente esemplificativo, l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale "Magistri Comacini", sostenuto da una donazione da parte della Fondazione Cariplo, finalizzato alla valorizzazione della cultura storico-artistica territoriale sull'area vasta di riferimento culturale e turistica del Lago di Como (PIA 1); il progetto DOMINUS del Distretto Oltrepò Mantovano per l'Innovazione, l'Unicità e lo Sviluppo, il cui gestore del progetto è lo stesso Consorzio Oltrepò Mantovano, capofila del PIA e i cui comuni partner sono in gran parte comuni ai due progetti (Borgofranco sul Po, Carbonara di Po, Felonica, Quingentole, Quistello, San Benedetto Po e Sermide) (PIA 2); il primo Distretto Culturale avviato dalla Fondazione Cariplo, ossia quello promosso dalla Comunità Montana della Valle Camonica in partenariato con gli enti locali e importanti soggetti privati del territorio al fine di creare nuove imprese in ambito culturale attraverso la valorizzazione del prestigioso patrimonio culturale camuno (PIA 8).

⁴⁴ Si citano, ad esempio, il Sistema Turistico Lago di Como (PIA 1 e PIA 5), Sistema Turistico Po di Lombardia (PIA 2 e PIA 4).

Prima di approfondire le caratteristiche delle singole iniziative di comunicazione, si ritiene di interesse precisare che tutti i PIA prevedono di realizzare un'immagine coordinata del territorio del PIA.

Per quanto riguarda il secondo gradino della scala delle azioni di comunicazione, la **realizzazione di un portale**, 4 PIA su 5 intendono realizzare un sito internet del PIA o, in alternativa, valorizzare siti riferiti al territorio nel complesso, ma non specifici del PIA. Al riguardo si segnala che, al 30 settembre 2012, solamente tre PIA dei quindici finanziati hanno effettivamente attivato il sito internet del PIA (www.lavalcavallina.info, www.oltrepomantova.it, www.vallecamoniacultura.it).

Figura 4. 6 – La programmazione del sito internet dei PIA

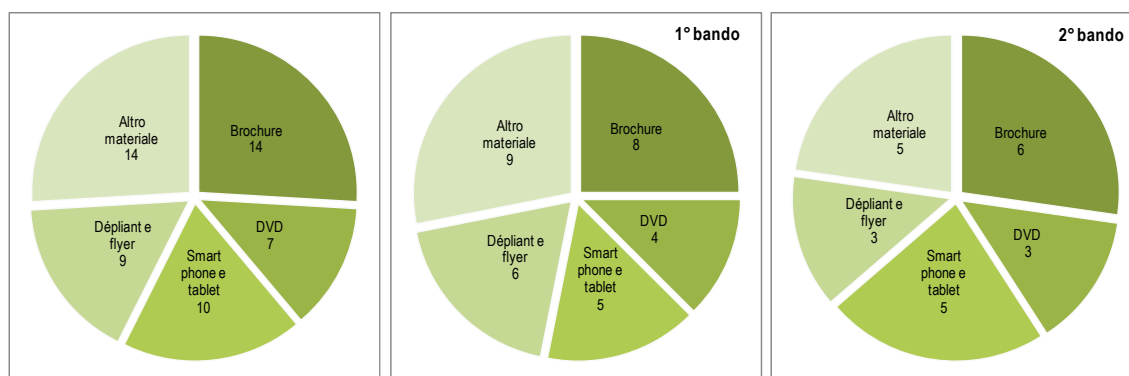


Fonte: Ns. elaborazione sulle risposte fornite nell'ambito dell'indagine.

Inoltre, tutti i PIA prevedono di realizzare del materiale informativo e promozionale, sebbene la tipologia di materiale programmato differisca a seconda del PIA.

Come mostra la Figura 4.7, la maggioranza dei PIA attribuisce particolare rilevanza al tradizionale materiale cartaceo e, infatti, si prefigge di realizzare brochure, dépliant e flyer. Nello specifico, più della metà dei PIA intende produrre sia brochure che dépliant e flyer.

Figura 4. 7 – Il materiale informativo e promozionale



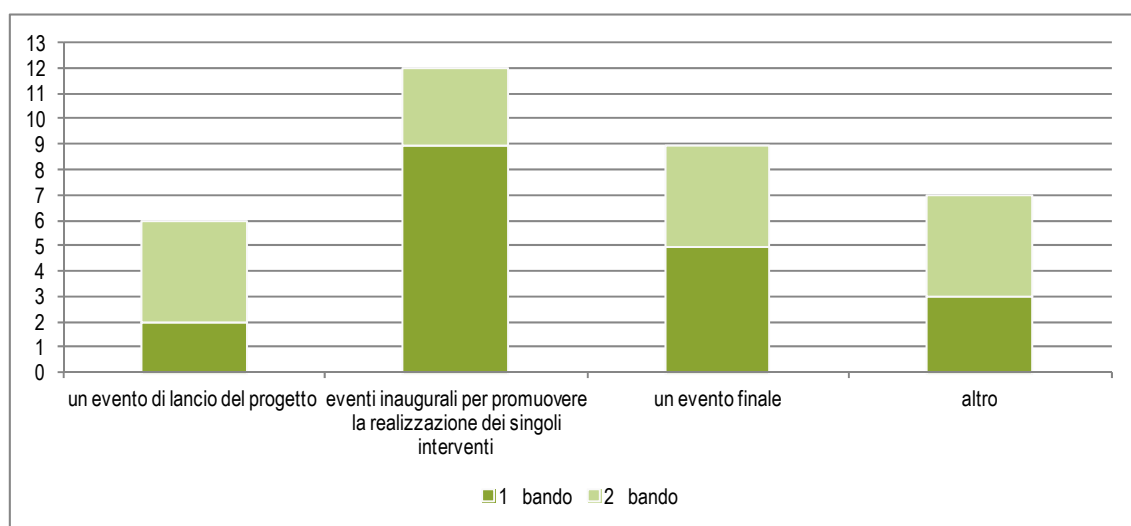
Fonte: Ns. elaborazione sulle risposte fornite nell'ambito dell'indagine.

Appare opportuno sottolineare come 10 PIA su 15 – in particolare 5 PIA su 6 di quelli finanziati dal 2° bando – si propongono di valorizzare le nuove tecnologie per diffondere le informazioni relative al potenziamento del sistema ambientale, culturale e turistico dei territori e, a tal fine, di scegliere di sviluppare applicazioni per *smart phone* e *tablet*.

Infine, per quanto riguarda la risposta “altro materiale”, la maggior parte dei rispondenti richiamano interventi quali la realizzazioni di cartine specifiche del territorio con indicazione dei luoghi di interesse e delle ciclabili o la pubblicazioni di cataloghi e volumi.

Un po' paradossalmente – visto che l'organizzazione di eventi richiede un impegno più gravoso che limitarsi a partecipare ad interventi progettati da altri – tutti i PIA prevedono di allestire direttamente degli eventi per diffondere la conoscenza del PIA o dei suoi interventi: in media ogni PIA si prefigge di realizzare 2 eventi. In particolare, approfondendo la tipologia di eventi che i PIA si prefiggono di realizzare, la Figura 4.8 mostra chiaramente come **tutti i partenariati abbiano intenzione di organizzare degli eventi inaugurali per promuovere la realizzazione dei singoli interventi**, mentre eventi di lancio o di conclusione del progetto sono previsti in un terzo dei progetti.

Figura 4. 8 – L'organizzazione di eventi

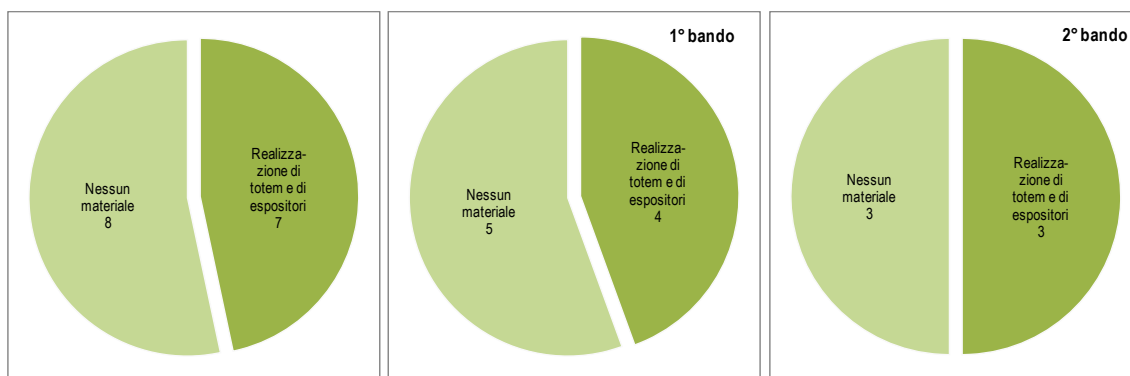


Fonte: Ns. elaborazione sulle risposte fornite nell'ambito dell'indagine.

Il quinto gradino della scala delle azioni di comunicazione – realizzazione di materiale (totem, cartellonistica) – è strettamente collegato con la volontà del partenariato del PIA di partecipare ad eventi (allestiti da altri) o di organizzarne di propri.

Se fino alla realizzazione di materiale informativo e promozionale, le attività dei PIA sono decisamente somiglianti, al crescere del livello di impegno richiesto e della complessità delle azioni, i PIA sembrano caratterizzarsi per scelte specifiche. Mentre solo metà dei PIA ritiene utile realizzare del materiale di supporto alla partecipazione di eventi, due terzi dei progetti considera opportuno partecipare ad eventi organizzati da altri, anche senza disporre di cartellonistica o totem espositivi (4 casi).

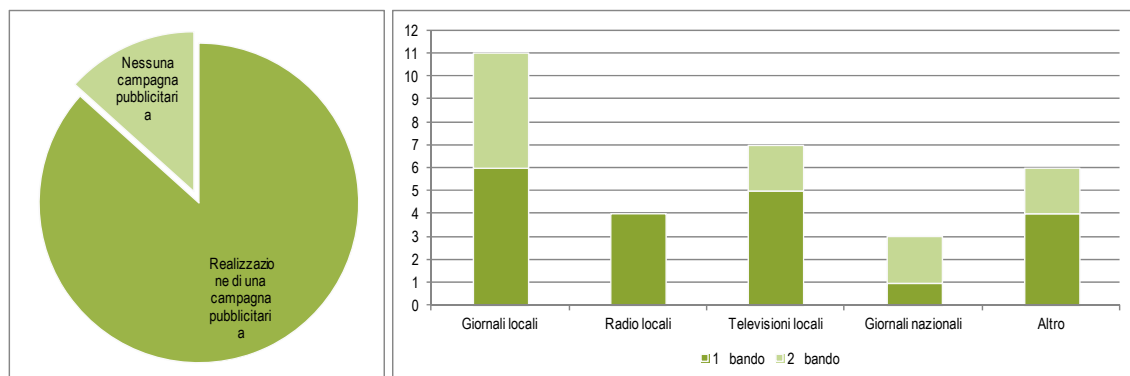
Figura 4. 9 – Il materiale di supporto all'organizzazione di eventi e la partecipazione ad eventi di soggetti terzi



Fonte: Ns. elaborazione sulle risposte fornite nell'ambito dell'indagine.

Infine, per quanto riguarda le iniziative di comunicazione 13 PIA pensano di realizzare delle campagne pubblicitarie attraverso i mass media locali e, in particolare, giornali, televisioni e radio. Nello specifico, la Figura 4.10 mostra come i PIA pensino di realizzare delle campagne pubblicitarie attraverso i mass media locali e, in particolare, giornali locali.

Figura 4. 10 – L'organizzazione di campagne pubblicitarie



Fonte: Ns. elaborazione sulle risposte fornite nell'ambito dell'indagine.

In conclusione, di concerto con la referente regionale della comunicazione del POR Competitività, è parso opportuno verificare che i PIA fossero a conoscenza del fatto che il **Regolamento (CE) n. 1828/2006** attribuisce ai beneficiari che realizzano i progetti finanziati dal POR FESR 2007-2013 un importante compito di divulgazione dell'impegno che Unione Europea, Stato e Regione offrono per lo sviluppo del sistema economico e sociale in Lombardia.

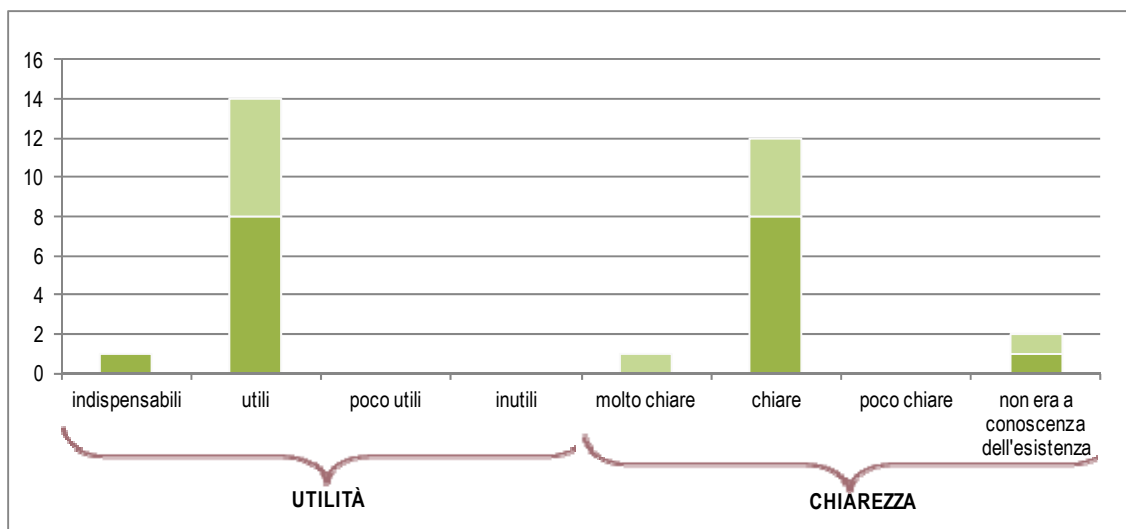
Dall'analisi delle risposte al questionario emerge come quasi tutti i PIA siano consapevoli degli obblighi dei beneficiari: solamente un referente dei PIA finanziati dal 1° bando nell'indagine del 2011 affermava di non sapere che il Regolamento prescriveva degli obblighi di comunicazione per i beneficiari dei finanziamenti concessi nell'ambito dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali.

Al di là della conoscenza degli obblighi comunitari per i beneficiari, l'ultima parte del questionario è stata volta a raccogliere la percezione dei rispondenti rispetto alle **Linee guida per le azioni di informazione e comunicazione** predisposte dall'Autorità di Gestione del programma per fornire a tutti i beneficiari dei finanziamenti del POR un utile ed efficace punto di riferimento per la realizzazione dell'obiettivo di traspa-

renza e pubblicità e per il rispetto delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1828/2006. Nello specifico si è indagato sulle caratteristiche di **utilità** e di **chiarezza** delle Linee Guida.

Come mostra la Figura 4.11 la percezione dei rispondenti è positiva sebbene non si evidenzino picchi né in termini di utilità, né di chiarezza. Per completezza di informazione si segnalano due casi in cui il giudizio non può essere espresso in quanto i rispondenti non hanno ancora letto il documento.

Figura 4. 11 – La percezione dell’efficacia delle Linee guida per le azioni di informazione e comunicazione



Fonte: Ns. elaborazione sulle risposte fornite nell'ambito dell'indagine.

4.5. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

L'approfondimento ha focalizzato l'attenzione su (se e) come le risorse dedicate all'Asse 4 del POR stiano contribuendo ad **accrescere la capacità degli attori locali ad organizzarsi in un partenariato** istituzionale, economico, ambientale e sociale per ideare e realizzare una strategia di sviluppo in una determinata area nonché a **sviluppare progetti integrati e multifunzionali con una connotazione sovracomunale**.

In particolare l'analisi della **composizione del partenariato** ha evidenziato come, sebbene vi sia una netta prevalenza di partner istituzionali e, in grado minore, sociali (quasi un partner su cinque appartiene ad un soggetto tra Enti ecclesiastici, Fondazioni e soggetti privati senza scopo di lucro, quali, ad esempio, associazioni ed enti di promozione sociale e culturale) sotto le "mentite spoglie" dei partner istituzionali si celano anche Enti Gestori di aree parco che, così, garantiscono al partenariato la necessaria valenza ambientale.

L'attività valutativa condotta per approfondire le caratteristiche delle azioni di informazione e comunicazione programmate, e in parte avviate, dai PIA mostra come tutti i progetti si siano attrezzati o, comunque, si stiano attrezzando per implementare le attività di informazione e di comunicazione connesse alla realizzazione del PIA. Non solo **tutti i PIA**, infatti, **prevedono di realizzare un'immagine coordinata del territorio del PIA, di distribuire del materiale informativo e promozionale e di organizzare degli eventi per diffondere la conoscenza del PIA**, ma la maggior parte di essi considera di sviluppare un sito internet del PIA, partecipare ad eventi (mostre, fiere, seminari, ...) allestiti da altri e avviare una campagna pubblicitaria attraverso i media.

Poiché l'implementazione delle azioni di informazione e comunicazione rappresenta anche un'occasione per i PIA di entrare in contatto con quei soggetti – principalmente i privati – che non appartengono al partenariato, si suggerisce ai PIA che non si siano già attivati per interloquire con gli operatori economici del

sistema territoriale di provare a immaginare delle azioni di animazione territoriale che potrebbero così consentire una migliore attuazione della strategia del PIA.

Per concludere, la riflessione sulle azioni di comunicazione dei PIA consente di formulare alcuni **suggerimenti per l'Autorità di Gestione** e l'Amministrazione regionale in grado di contribuire a rafforzare ulteriormente l'efficacia dello strumento PIA. Infatti se, com'è accaduto nel precedente periodo di programmazione 2000-2006 e com'è verosimile che si verifichi anche per l'attuale periodo 2007-2013, i Progetti Integrati dovessero distinguersi come una buona pratica della programmazione comunitaria del FESR per la Regione Lombardia, sarebbe opportuno attivarsi fin d'ora per comunicare al meglio l'esperienza affinché le informazioni diffuse possano essere utilizzate dagli attori socioeconomici del territorio per sviluppare nuove idee di progetto e/o migliorare i progetti esistenti.

A tal fine **sembra opportuna un'azione di coordinamento dell'Autorità di Gestione in relazione alle attività di comunicazione programmate dai PIA**. Tale azione potrebbe concretizzarsi in interventi *soft* quali, ad esempio, la predisposizione sul sito internet del POR Competitività di un'apposita sezione dedicata ai Progetti Integrati d'Area che riporti le informazioni basilari sul progetto e il link al sito del PIA, fino ad interventi di supporto vero e proprio come l'organizzazione di workshop tematici che sostengano l'Ente Capofila e, se necessario, il partenariato su aspetti specifici quali, ad esempio, l'utilizzo efficace delle **Linee guida per le azioni di informazione e comunicazione**. In alternativa, per dare maggiore enfasi alla programmazione integrata anche in prospettiva della programmazione 2014-2020 sembra opportuno valorizzare anche a livello regionale l'attività di comunicazione e le singole azioni informative predisposte dai beneficiari dei finanziamenti attivandosi affinché alla chiusura del POR Competitività tutti i PIA finanziati abbiano (almeno) **un sito internet perfettamente rispondente agli obblighi di comunicazione per i beneficiari** [vd. Regolamento (CE) n. 1828 del 2006].

In aggiunta, almeno per quanto riguarda i progetti finanziati a vario titolo dalla Regione Lombardia, l'Autorità di Gestione del POR potrebbe farsi portatrice di un'iniziativa che aiuti i territori a mettere a sistema le differenti azioni di comunicazione previste da diversi programmi (Sistemi Turistici Lombardi, Piani di Sviluppo Locale di Leader, ...) valorizzando così l'integrazione degli strumenti regionali.

Infine, per quanto riguarda gli sviluppi futuri dell'attività di valutazione, sebbene le domande valutative delle prossime annualità si prefiggono di indagare il contributo delle risorse messe a disposizione dall'Asse 4 in relazione agli obiettivi specifici di tutelare e valorizzare il patrimonio ambientale e culturale del territorio, si segnala fin d'ora la volontà del Valutatore di mantenere viva l'attenzione sulle azioni di comunicazione e di informazione che i PIA attiveranno per lo sviluppo locale.

5. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione

5.1. Presentazione della metodologia adottata

Il **Capitolo 5. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione** mira a **valutare l'effettiva implementazione del programma in relazione agli attori, al contesto e al sistema di regole, procedure e supporti tecnici** per verificare se le premesse poste nella fase di elaborazione del programma siano state riprese e rafforzate nella sua concreta attuazione.

A tal fine, l'attività di valutazione analizza compiutamente le modalità operative attraverso le quali vengono perseguiti gli obiettivi della programmazione, al fine di identificare i nodi critici di carattere gestionale, amministrativo, normativo e procedurale che possano influenzare l'efficienza attuativa del POR. Gli spunti di riflessione derivanti dalla valutazione offriranno, infatti, l'opportunità di integrare e rivedere parzialmente le scelte fatte in sede di programmazione, consentendo di migliorare l'attuazione del programma.

In questa fase dell'attuazione del POR, la valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione e di attuazione si è concentrata sull'analisi dei tre fattori chiave del processo di implementazione: gli attori, il contesto e il sistema di regole, le procedure e i supporti tecnici. Nello specifico, il modello di analisi della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione⁴⁵ si basa sull'idea che l'implementazione di un programma – e quindi le realizzazioni ad essa riconducibili – siano influenzate da tre fattori chiave – gli attori, il contesto e il sistema di regole, le procedure e i supporti tecnici – e che il “grado di condizionamento” che hanno i diversi fattori possa essere valutato efficacemente utilizzando delle schede appositamente predisposte.

Pertanto, mentre nell'Allegato al RAV l'équipe di valutazione concentra l'attenzione sull'effetto che hanno avuto i fattori chiave sull'attuazione di ciascuno degli Assi prioritari del POR, in questa sede si ritiene maggiormente di interesse sintetizzare i principali risultati per il programma nel complesso.

5.2. I fattori rilevanti nel processo di implementazione del POR

Come anticipato, al fine di valutare l'adeguatezza e la funzionalità del complesso sistema che governa l'attuazione del POR, si è scelto di focalizzare l'attenzione sulle informazioni essenziali e sugli spunti di riflessione offerti dai fattori che possono rivestire un ruolo determinante nel successo dell'andamento del POR, al fine di evidenziare le buone pratiche, da assumere come punto di riferimento, e le eventuali problematiche da tenere presenti come errori da non ripetere o da modificare.

In considerazione di ciò, quindi, sono stati individuati tre fattori:

- gli attori coinvolti (Autorità di Gestione, Autorità Ambientale, Partenariato, Direzioni Generali coinvolte, Responsabile per le Pari Opportunità, etc.) (→ § 5.2.1. **Gli attori**);
- il contesto regionale in cui il POR trova attuazione (→ § 5.2.2. **Il contesto**);
- il sistema di regole, procedure e supporti che hanno caratterizzato il processo di implementazione (→ § 5.2.3. **Sistema di regole, procedure e supporti tecnici**).

⁴⁵ Costruito dall'équipe di valutazione adeguando alla struttura e ai contenuti specifici del FESR le Linee Guida per la valutazione del processo di implementazione del FSE.

5.2.1. Gli Attori

Come evidenziato già nei precedenti Rapporti [RAV (2009), RVI (2010), RAV (2011)], l'architettura organizzativa del POR **valorizza un modello partecipato**, in cui la responsabilità dell'attuazione dei differenti Assi è stata attribuita a diverse Direzioni Generali, come si evince chiaramente dalla rappresentazione della Tabella 5.1.

Tabella 5.1 – Il modello partecipato nella gestione del POR Competitività

Direzione Generale	Compiti e Responsabilità
DG Ambiente, Energia e Reti	Responsabile dell'Asse 2 – Energia
DG Commercio, Turismo e Servizi	Coinvolgimento nell'attuazione dell'Asse 4 – Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale
DG Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione	Autorità di Gestione del POR Competitività Responsabile dell'Asse 1 – Innovazione e economia della conoscenza Responsabile dell'Asse 4 – Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale
DG Infrastrutture e Mobilità	Responsabile dell'Asse 3 – Mobilità sostenibile
DG Istruzione, formazione e cultura	Coinvolgimento nell'attuazione dell'Asse 4 – Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale
DG Sistemi verdi e Paesaggio	Coinvolgimento nell'attuazione dell'Asse 4 – Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale

In tale contesto organizzativo, emergono frequenti relazioni tra i Responsabili di Asse e l'**Autorità di Gestione**. Nello specifico, tali interazioni si basano sia su contatti prevalentemente informali, sia su una forma di interazione istituzionalizzata fondata sulla scelta decisamente positiva dell'AdG di affiancare a ciascun Responsabile di Asse uno specifico **"Referente" dell'AdG** che supporti il Responsabile nell'attuazione del programma e nel contempo, rappresenti il *trait d'union* con l'Autorità di Gestione. In aggiunta, l'AdG ha svolto un coordinamento operativo e istituzionale per il complesso delle operazioni del POR, con particolare riferimento, non solo all'elaborazione delle Linee Guida di Attuazione, ma anche, ad esempio, alla revisione delle modalità di selezione dei progetti e di nuove linee di intervento, al fine di consentire di attribuire agli Assi del POR i contenuti adeguati per rispondere agli obiettivi definiti dalla strategia del programma.

A seguito dell'introduzione, da parte del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE), di target di spesa intermedi al fine di attuare la strategia di accelerazione della spesa per tutti i Programmi attivi sul territorio nazionale (fissati anche per quelle Amministrazioni, come la Lombardia, che non registravano particolari criticità in relazione all'avanzamento della spesa), l'AdG, in accordo con l'Autorità Centrale di Coordinamento e Programmazione (ACCP), ha implementato una serie di attività per garantire il presidio degli obiettivi di spesa intermedi e di fine anno, agendo su tutte le fasi di vita dei progetti finanziati e impostando un articolato sistema di monitoraggio *ad hoc*, che si è inserito nel sistema degli strumenti di monitoraggio finanziario e procedurale già adottati dall'AdG.

In generale, appare degna di rilievo la collaborazione tra l'**Autorità Ambientale**, l'Autorità di Gestione e i Responsabili di Asse, che hanno operato in sinergia nella fase di programmazione e, nel rispetto dei diversi ruoli, nelle successive fasi di definizione dei bandi attuativi di attuazione, revisione del sistema di indicatori del Programma, supporto nell'interazione con la Commissione Europea e monitoraggio degli interventi per quanto riguarda le linee di intervento a valenza ambientale.

Si segnala che la strategia delineata risulta maggiormente orientata alla valorizzazione della tematica ambientale, mentre più sfumata appare l'attenzione riservata alle pari opportunità, in ragione della natura

specifici degli interventi finanziati dal POR e finanziabili dal FESR. Per tale motivo, pertanto, non è possibile comparare il ruolo svolto dall'Autorità Ambientale e quello della **Responsabile delle Pari Opportunità**, la cui attività nel passato si è concretizzata prevalentemente nella definizione dei criteri di selezione delle azioni. Si auspica, per il futuro, un coinvolgimento della Responsabile di Pari Opportunità per gli Assi i cui temi hanno un'attinenza diretta con il principio di pari opportunità, in relazione, ad esempio, alla verifica periodica dell'attuazione dei progetti maggiormente significativi, in analogia con l'attività di monitoraggio ambientale svolta dall'Autorità Ambientale.

In conclusione, si ritiene di interesse evidenziare come il POR Competitività dedichi particolare attenzione al tema del **partenariato** attribuendovi importanza sia dal punto di vista degli strumenti attuativi del POR (come nel caso del PIA dell'Asse 4), sia per quanto attiene alle attività di comunicazione del POR, sia, infine, in relazione al partenariato istituzionale. Con riferimento a quest'ultimo si segnala come l'AdG del programma, di concerto con il Valutatore, abbia valorizzato il contributo del partenariato nell'ambito del Gruppo di Pilotaggio, di cui fanno parte i rappresentanti della Conferenza delle autonomie e del Patto per lo Sviluppo, e che, dal 2009, si è riunito già cinque volte. Inoltre, si osserva come una sessione annuale del Patto per lo sviluppo sia espressamente dedicata alla programmazione comunitaria, al fine di favorire la riflessione complessiva.

In aggiunta, nel corso del 2012, il coinvolgimento del partenariato istituzionale è parso particolarmente significativo per l'attuazione dell'Asse 3: la scelta di individuare la seconda tranche di interventi finanziati attraverso una procedura concorsuale negoziata ha fatto sì che venissero organizzati Tavoli di confronto con le Amministrazioni provinciali.

5.2.2. Il Contesto

In relazione all'**evoluzione del contesto socio-economico**, la crisi economica e finanziaria internazionale ed i suoi nefasti effetti sul sistema imprenditoriale rappresentano certamente un elemento di rischio per il raggiungimento degli obiettivi dell'Asse 1. Innovazione ed economia della conoscenza. Al riguardo, merita di essere apprezzata la scelta dell'Amministrazione Regionale di mantenere il *focus* sulla competitività e sull'innovazione, invece che scegliere percorsi più semplici che supportassero la tenuta del sistema territoriale.

I **cambiamenti nelle politiche e nelle normative dello Stato Membro e dell'Unione Europea** hanno prodotto:

- **effetti divergenti sull'Asse 2. Energia.** Nello specifico, la Finanziaria 2008 ha reso non conveniente per i destinatari l'utilizzo dei fondi FESR del mini idrico (linea di intervento 2.1.1.2) motivo per cui l'intervento è stato congelato e, ad oggi, si ipotizza l'attuazione della linea di intervento volta a finanziare progetti relativi a pompe di calore. Per tale ragione, le disposizioni legislative hanno comportato effetti negativi sulla linea di intervento in termini di modalità e tempi di attuazione. Per contro, la Direttiva 20/20/20 – in base alla quale l'Unione Europea si prefigge di ridurre per il 2020 del 20% le emissioni di gas a effetto serra, portare al 20% il risparmio energetico e aumentare al 20% il consumo di fonti rinnovabili – potrebbe avere un effetto decisamente positivo sull'andamento dell'Asse, in quanto rafforza ulteriormente la strategia energetica del POR;
- **effetti positivi in relazione agli strumenti di ingegneria finanziaria.** Il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1236/2011 della Commissione del 29 novembre 2011 ha modificato l'articolo 45 del Regolamento (CE) n. 1828/2006⁴⁶ ampliando le possibilità di utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria

⁴⁶ Il Regolamento (CE) N. 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006 stabilisce modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale.

e, infatti, ha consentito di effettuare investimenti con tali strumenti non solo in fase di start-up/expansion, ma in ogni fase del ciclo di vita dell'impresa;

- **effetti negativi per gli Enti Locali come conseguenza delle modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2010 sui requisiti e sulle sanzioni relative al Patto di Stabilità sui Comuni (superiori ai 5.000 abitanti).** In particolare, in un clima di crisi economica, i tagli imposti alle spese possono avere delle conseguenze sulle disponibilità dei fondi che i Comuni possono stanziare e, in effetti, nel corso dell'ultima annualità per gli Assi infrastrutturali si è assistito ad alcune rinunce per motivazioni riconducibili ai vincoli del Patto di Stabilità.

Si riscontra, infine, la significatività del fattore chiave **caratteristiche e numerosità dei potenziali beneficiari degli interventi**. Nello specifico, si registra un elevato numero di domande pervenute per i due bandi dell'Asse 2 relativi alle linee di intervento 2.1.1.2. Produzione di energia da impianti mini-idroelettrici, da fonti geotermiche e attraverso sistemi a pompa di calore e 2.1.2.2. Interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica e il bando per la linea di intervento 4.1.1.1. "Promozione e diffusione di una fruizione sostenibile nel sistema delle aree protette e nelle aree della rete ecologica lombarda attraverso la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale".

5.2.3. Sistema di regole, procedure e supporti tecnici

Per quanto riguarda le procedure di gestione del POR, si ritiene necessario evidenziare, come nel corso dell'ultimo triennio, siano stati aggiudicati la maggior parte dei bandi attuativi e siano state impegnate gran parte delle risorse.

Come previsto nel RAV (2009), nel corso delle annualità 2010 e 2011 si sono concentrate le attività di istruttoria sulle domande di numerosi bandi che hanno portato alla pubblicazione di molte graduatorie, quali, ad esempio, quelle relative ai quattro bandi attuativi delle linee di intervento dell'Asse 3, ma anche la graduatoria dei PIA per la preparazione di Expo 2015. In relazione alle attività di istruttoria e valutazione delle domande, si segnala come elemento decisamente positivo **la scelta dell'Amministrazione Regionale di avvalersi di un Nucleo tecnico di valutazione composto da esperti tematici**, in ragione della complessità della procedura e della specificità dei contenuti tecnici dei progetti attesi, per numerose linee di intervento, tra le quali si citano, in questa sede le Azioni A e B della linea di intervento 1.1.1.1 e le linee di intervento 2.1.1.2, 2.1.2.2 e 4.1.1.1.

La riflessione sul **sistema di monitoraggio** non conduce ad un giudizio organico. Sebbene la scelta della Regione Lombardia di prevedere un Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria rappresenti una buona pratica nell'ambito del monitoraggio unitario della programmazione comunitaria e nazionale 2007-2013, tale impostazione, complessa da sviluppare e da mettere a regime, non consente un utilizzo effettivamente soddisfacente del SII per gestire l'attuazione del POR. Rimandando alla riflessione del **Capitolo 6. Valutazione della qualità e della funzionalità del sistema di monitoraggio** per un'analisi puntuale del sistema, in questa sede appare opportuno ricordare che nonostante l'effetto positivo sulla gestione degli Assi dovuto all'effettiva informatizzazione dei bandi, si segnalano ancora alcune criticità del SII:

- in primo luogo, non sono utilizzate le funzionalità del sistema relative alle funzioni di reportistica: nonostante nel giugno 2010 sia stato attivato *Business Object*, ad un anno di distanza (2011) BO non era ancora essere diventato uno strumento facilmente e abitualmente utilizzato dai soggetti dell'Amministrazione regionale coinvolti nelle attività di monitoraggio. Solamente, la scelta della DG Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione di individuare una risorsa umana in grado di gestire le estrazioni di Business Object per tutto il POR sembrerebbe aver migliorato il quadro nel complesso;

- in secondo luogo, la rigidità del sistema, resa necessaria dal fatto che il sistema si rivolge a tutta la programmazione comunitaria lombarda, complica notevolmente il suo utilizzo da parte dei soggetti esterni all'Amministrazione regionale;
- infine, le informazioni relative al processo di istruttoria e valutazione dei progetti finanziati dagli strumenti di ingegneria finanziaria non sono accessibili in forma organica e funzionale.

Nel considerare le **misure intraprese per assicurare la pubblicità del programma** appare opportuno distinguere tra:

- **potenziali beneficiari:** la Provincia di Mantova, che ha organizzato degli eventi ad hoc per l'informazione e la sensibilizzazione del territorio con riferimento al bando sull'illuminazione pubblica e alla realizzazione di sistemi di climatizzazione con le pompe di calore;
- **beneficiari:** per quanto riguarda l'informazione ai PIA appare opportuno segnalare gli incontri organizzati dai PIA per giornate di lavoro (ad esempio, come gestire la rendicontazione dei PIA) o per rafforzare la rete dei Progetti Integrati lombardi;
- **stakeholder:** l'evento annuale del 5 dicembre 2011 "Si scrive POR. Si legge competitività" organizzato presso Palazzo Lombardia ha consentito di raccontare lo stato di attuazione del POR attraverso l'esperienza diretta dei beneficiari;
- **grande pubblico:** il Concorso "Alla Scoperta del POR Lombardia: la Lombardia vista dal tuo obiettivo" rivolto agli studenti del 4° e 5° anno degli istituti secondari superiori ha cercato di avvicinare i giovani alle tematiche comunitarie, con particolare riferimento alle tematiche specifiche del POR Competitività della Regione Lombardia.

Infine, l'Assistenza Tecnica al POR si è attivata per rispondere a tutte le istanze ed esigenze manifestate per l'efficace implementazione del POR e dei diversi Assi.

5.3. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

Nel complesso, è possibile esprimere una valutazione positiva dell'effetto dei fattori di implementazione sul POR. In particolare, si valuta positivamente la scelta di affiancare a ciascun Responsabile di Asse un "Referente" dell'AdG che supporti il Responsabile nell'attuazione del programma. In relazione agli altri attori coinvolti nell'attuazione del POR appare degna di rilievo la collaborazione tra l'Autorità Ambientale, l'Autorità di Gestione e i Responsabili di Asse, mentre meno significativa è stata l'interazione della Responsabile di Pari Opportunità con gli stessi soggetti. Per il futuro periodo di programmazione 2014-2020, varrebbe la pena coinvolgere la Responsabile di Pari Opportunità in un'azione di *capacity building* per i soggetti coinvolti nell'implementazione del POR FESR.

In aggiunta, si ritiene opportuno suggerire all'Autorità di Gestione alcuni correttivi che potrebbero migliorare ulteriormente l'attuazione del POR:

- richiedere agli altri soggetti del sistema regionale (es. Finlombarda) coinvolti nell'attuazione del POR la **restituzione di informazioni aggiornate, gestibili e direttamente utilizzabili**. Al riguardo si segnala come l'impegno dell'AdG nel corso delle precedenti annualità abbia consentito di attivare alcuni interventi correttivi e di raggiungere alcuni risultati in tal senso, sebbene alcuni passi debbano ancora essere fatti⁴⁷;

⁴⁷ In effetti, nel corso del 2011 e del 2012 è stato possibile disporre di aggiornamenti semestrali sull'uso delle risorse per i Fondi di Ingegneria Finanziaria del POR (in particolare intorno al 31 marzo sono state disponibili le informazioni aggiornate al 31 dicembre dell'anno precedente e intorno al 30 settembre quelle al 30 giugno).

- **dedicare particolare attenzione al Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria** affinché le informazioni relative al processo di istruttoria e valutazione dei progetti siano accessibili in forma organica e funzionale e venga implementato quanto prima il modulo relativo al monitoraggio fisico dei progetti ammessi a finanziamento;
- **migliorare la funzionalità e l'operatività del Piano di Comunicazione**, in relazione alla diffusione delle buone pratiche finanziate dal POR sull'intero territorio regionale, anche valorizzando il supporto dei Responsabili di Asse del POR in relazione alla specificità delle tematiche e degli ambiti di responsabilità di ciascun Asse.

6. Valutazione della qualità e della funzionalità del sistema di monitoraggio

6.1. Presentazione della metodologia adottata

L'attività di monitoraggio assume nella programmazione 2007-2013 una rilevanza chiave nel contesto delle attività di gestione e controllo non solo in funzione degli adempimenti regolamentari inerenti gli aspetti di sorveglianza, ma anche quale strumento trasversale alle attività di supporto alla programmazione, attuazione e valutazione del Programma Operativo.

Nell'ambito del RAV (2012) l'analisi del sistema di monitoraggio si focalizza sui seguenti aspetti:

- A che punto è lo sviluppo del sistema di monitoraggio?
- Come sta funzionando il sistema e come interagisce con l'implementazione del POR?
- Come è percepito il sistema di monitoraggio dall'Amministrazione regionale?
- Come si può modificarne il funzionamento in modo che risulti più utile?

Nelle annualità precedenti la valutazione sulla qualità e funzionalità del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria (SII) ha condotto ad un giudizio di conformità del SII ai requisiti regolamentari evidenziando, tuttavia, come elemento di attenzione, il ritardo nella sua implementazione e le conseguenti difficoltà in relazione alla capacità del sistema di supportare in modo efficace le attività di gestione, controllo e monitoraggio connesse all'attuazione del Programma e delle operazioni finanziate. A tale situazione di attenzione l'Autorità di Gestione ha risposto, attraverso l'avvio di azioni correttive che hanno consentito il raggiungimento, alla fine del 2010, della piena operatività del sistema.

L'analisi condotta nel presente capitolo è diretta a verificare, alla luce della piena operatività raggiunta, la capacità del sistema informativo di supportare i processi di rafforzamento dell'efficienza amministrativa dal punto di vista del miglioramento della *governance* delle politiche e della spesa pubblica. Le informazioni direttamente o indirettamente riferibili al sistema di monitoraggio sono state raccolte nel corso dello svolgimento delle attività di valutazione e attraverso interviste in profondità con la struttura dell'Autorità di Gestione, il referente del SII per la Direzione Generale (DG) Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione e con i responsabili dei diversi Assi del POR⁴⁸.

6.2. L'architettura del sistema di monitoraggio

Dal punto di vista dell'accessibilità dei flussi informativi relativi all'attuazione del POR, Gestione Finanziamenti Online (GEFO) prevede quattro profili dotati di differenti funzionalità, in coerenza con i ruoli e le attività svolte dalle diverse tipologie di utenti nell'ambito del programma:

- beneficiari;
- Autorità di Gestione e Responsabili di Asse;
- Autorità di Certificazione;
- Autorità di Audit.

⁴⁸ In particolare sono stati intervistati: Mirella Fossati e Avis Zuccotti per l'Autorità di Gestione; Dario Sorriso per l'Assistenza Tecnica; Rita Cristina De Ponti per l'Asse 1; Mauro Fasano, Marco Furlanetto e Barbara Pagani per l'Asse 2; Laura Burzillieri e Daniela Borla per l'Asse 3; Maria Carla Ambrosini per l'Asse 4 e per la Struttura Sistema Informativo POR FESR; Marina Patriarca e Matteo Dirodi per la Struttura Sistema Informativo POR FESR.

La Figura 6.1 sintetizza l'attuale struttura del sistema GEFO mostrando come il sistema informativo segua, nel suo insieme, l'intero ciclo del progetto, dalla fase di formulazione a quella di controllo. Il progetto rappresenta l'unità minima di rilevazione non solo del monitoraggio del Programma, ma anche del monitoraggio unificato del QSN e pertanto anche le informazioni richieste dal Protocollo Unico di colloquio, sono "attributi" di questa entità unitaria. La Tabella 6.1 esplicita, per ciascuna delle categorie di utenza le funzionalità del sistema GEFO.

Figura 6. 1 – Funzionalità del Sistema Informativo Integrato



Tabella 6. 1 – Matrice di funzionalità del sistema GEFO in relazione ai profili di utenza attivati

Utenti	Funzionalità
Beneficiari delle operazioni	Profilazione utente (modulo di adesione). Compilazione e invio online della domanda di finanziamento. Gestione dell'operazione ammessa a finanziamento (comunicazione avvio del progetto, Workflow, procedure di rendicontazione e di erogazione del contributo).
Funzionari addetti alla procedura di istruttoria e alla successiva gestione e controllo	Definizione della scheda dell'operazione. Istruttoria delle domande di finanziamento per la selezione ed approvazioni delle operazioni da ammettere a finanziamento (assegnazione punteggio, motivazione, creazione graduatoria). Gestione delle operazioni ammesse a finanziamento (comunicazione avvio del progetto, Workflow).

Utenti	Funzionalità
	Rendicontazione e di liquidazione del contributo concesso. Registrazione dei dati relativi ai controlli di primo livello e recuperi. Monitoraggio.
Autorità di Certificazione	Controlli a tavolino e validazione della spesa.
Autorità di Audit	Controlli di secondo livello.

6.3. La rilevazione e la gestione delle informazioni a livello di progetto

Come anticipato, il progetto rappresenta l'unità minima di rilevazione del monitoraggio. Il Valutatore ha, pertanto, voluto verificare in prima istanza la capacità del SII di monitorare ogni fase del ciclo di vita di un progetto attraverso la rilevazione dei dati anagrafici, finanziari, procedurali e fisici di ogni operazione che costituiscono le dimensioni oggetto di osservazione.

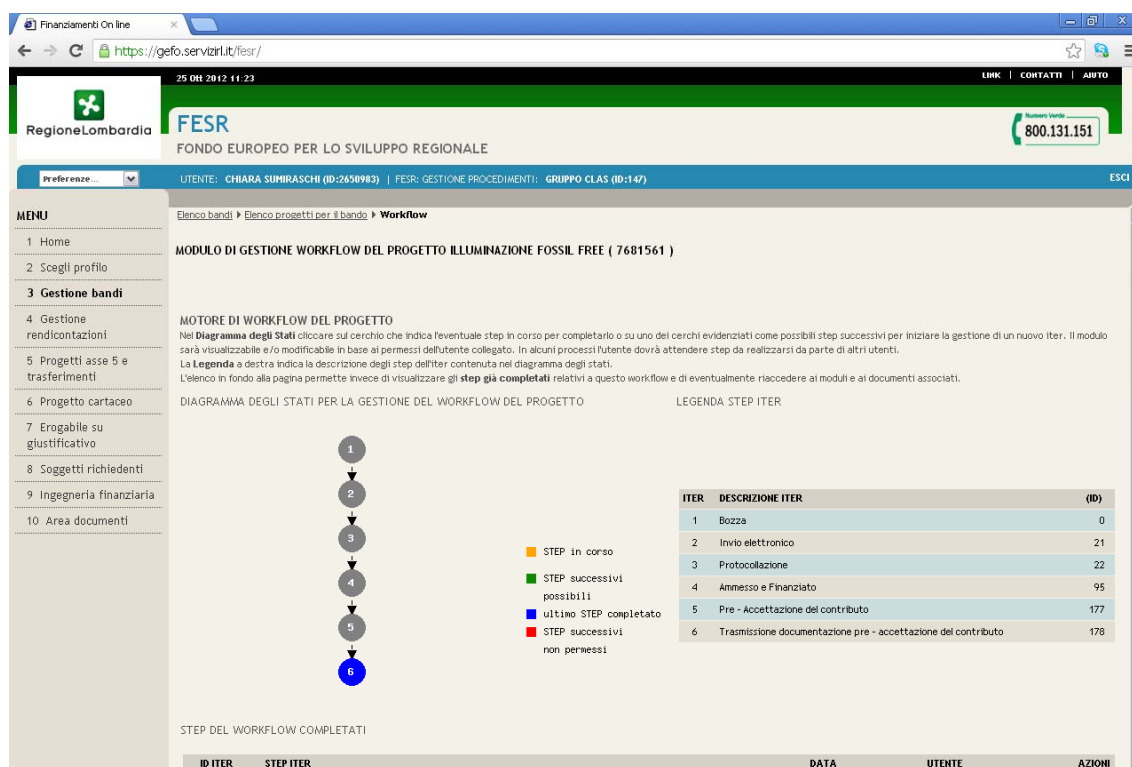
L'analisi valutativa sulla qualità e la funzionalità del sistema di monitoraggio aveva evidenziato nelle annualità precedenti un ritardo nell'implementazione del SII, determinato dallo sfasamento tra lo stato di avanzamento del POR e la non contestuale piena operatività del sistema stesso alla data di pubblicazione dei bandi. Solo alla fine del 2010 risultava raggiunta una sostanziale corrispondenza tra il processo di avanzamento del POR e quello di sviluppo e operatività delle funzioni previste dal SII, con una funzionalità limitata solo in relazione ai bandi riferibili alla fase di avvio del POR⁴⁹, per i quali il flusso di dati è stato avviato attraverso supporto cartaceo. Con riferimento ai bandi "fuori sistema", si è proceduto al recupero del flusso informativo attraverso il caricamento manuale dei dati. A tal fine è stato elaborato un "modulo di monitoraggio" per la raccolta dei dati inerenti la spesa e per l'identificazione dei beneficiari e delle operazioni. A settembre 2012 risulta ormai in via di completamento la fase di recupero dei dati.

Il quadro complessivo del grado di completamento del SII evidenzia come gli interventi avviati a partire dalla seconda metà del 2009 abbiano effettivamente consentito di raggiungere un allineamento tra il processo di implementazione del sistema GEFO e quello del POR. In particolare risultano pienamente operative le fasi di presentazione, selezione e approvazione della richiesta di contributo. Tutte queste fasi, allo stato attuale, sono gestite tramite il sistema informativo, indipendentemente dal soggetto attuatore. Questo risultato ha richiesto uno sforzo particolare da parte dell'Amministrazione regionale per assicurare una graduale e parziale integrazione nel sistema anche di tutte le operazioni che vedono il coinvolgimento di Finlombarda, quale soggetto gestore dei tre fondi di ingegneria finanziaria, e di CESTEC, quale soggetto individuato per il supporto tecnico per la realizzazione del progetto TREND. Per quanto riguarda la fase di presentazione delle domande è stata ultimata la digitalizzazione delle procedure, che prevede l'introduzione del "bollo digitale" e della "firma digitale". L'utilizzo della "firma digitale" ha fatto registrare alcune problematiche in relazione al suo corretto utilizzo, tenuto anche conto che per molti beneficiari ha molto spesso rappresentato la prima occasione di utilizzazione. Infine, si riscontrano alcune eccezioni alla digitalizzazione dei documenti nel caso degli interventi di natura infrastrutturale, per i quali è richiesta la trasmissione cartacea dei progetti e degli allegati sia per motivi tecnici (dimensione e caratteristiche del file) che funzionali (visualizzazione e lettura a schermo, stampa).

Per le operazioni finanziate, è attivo il Workflow del progetto definito già nella scorsa annualità che permette la gestione in automatico dell'iter delle procedure (Figura 6.2).

⁴⁹ Bando 23 "FRIM – FESR", DDG N.15526 del 23 dicembre 2008; BURL n.30 del 29 luglio 2009; Bando Incentivi per la diffusione di reti di teleriscaldamento, BURL n.32 del 10 agosto 2007.

Figura 6.2 – Esempio di Workflow del progetto



Fonte: Lombardia Informatica SPA.

Anche la fase di rendicontazione è completamente digitalizzata, per cui tutti i documenti di spesa vengono inviati attraverso il sistema in formato elettronico: tale funzione del sistema informativo risulta attivata e implementata per le operazioni che sono in tale fase di avanzamento, o ancora in modalità test per le operazioni già avviate e per le quali si prevede a breve l'avvio della rendicontazione⁵⁰. In merito ai controlli di primo livello, tutta la documentazione relativa alle visite effettuate è caricata sul sistema. È stata completata l'implementazione del modulo informatico relativo alle procedure di recupero delle somme che devono rientrare nella disponibilità dell'Amministrazione, anche se non è stato ancora possibile verificarne l'effettiva funzionalità in ragione del fatto che non risultano procedimenti di tale natura in corso.

Con riferimento al **Monitoraggio**, attraverso questo modulo i Responsabili di Asse acquisiscono periodicamente dai beneficiari le informazioni relative allo stato di avanzamento dei progetti. L'inserimento dei dati da parte dei beneficiari è obbligatorio ai fini del saldo ed è un elemento inserito nella *check list* dei controlli. Nel mese di settembre 2012 risulta in fase di finalizzazione il processo di revisione, avviato nel 2011, relativo alla definizione di indicatori più coerenti con le attività finanziate dal programma. Una volta definito il set di indicatori, i moduli già esistenti verranno integrati allo scopo di raccogliere le informazioni utili al monitoraggio. Con riferimento agli interventi già conclusi, per i quali sono state rilevate le informazioni sulla base dell'attuale set di indicatori, verrà eventualmente richiesta ai beneficiari un'integrazione delle informazioni. Il raggiungimento della piena operatività ed efficacia di tale dimensione di osservazione delle funzioni di monitoraggio appare determinante per consentire ai Responsabili di Asse di usufruire appieno del SII e di migliorarne la percezione in termini di utilità e beneficio. La fase di **Certificazione della Spesa**, che garantisce la trasmissione dei dati certificabili alla Commissione Europea da parte dell'Autorità di Certificazione, risulta pienamente informatizzata, anche in relazione alla certificazione delle

⁵⁰ Il flusso informativo relativo ai bandi pubblicati nella fase di lancio del Programma (vedi *supra* nota 49) è gestito attraverso modalità cartacea con inserimento manuale a sistema delle informazioni essenziali relative al monitoraggio.

spese diverse dai trasferimenti (fondi di ingegneria finanziaria). Infine, in relazione ai **Controlli** l'Autorità di Audit ha messo a punto un modulo *ad hoc*, che consente la gestione digitale delle verifiche effettuate.

Fin qui sono stati presi in considerazione i progressi compiuti rispetto allo sviluppo del sistema, mentre di seguito si presentano alcuni riscontri in merito alla sua funzionalità rispetto alle diverse categorie di utenza.

Per quanto riguarda la gestione delle procedure amministrative connesse al ciclo di vita del progetto, si può affermare che la funzionalità del sistema, in particolare rispetto al precedente sistema informativo (MONIT) appare accresciuta; i vantaggi della digitalizzazione completa delle procedure sono indubbi: il beneficiario può, infatti, assolvere a tutti gli adempimenti senza necessità di recarsi negli uffici regionali a presentare la documentazione.

Tuttavia il confronto con i responsabili di Asse ha fatto emergere alcune criticità:

- tra i beneficiari si registrano diffuse difficoltà nell'utilizzo del sistema, in particolare in fase di invio della domanda di finanziamento e nella fase di rendicontazione. Da un lato la struttura del sistema presenta una certa **complessità**, dall'altro per i beneficiari rappresenta molto spesso la prima esperienza di gestione di procedure online, se non anche il primo approccio alla logica della progettazione finanziata e alle regole dei fondi europei. Questi due elementi generano problemi, lungaggini ed errori nell'utilizzo di GEFO. Ad esempio, si verifica con una certa frequenza che, in fase di caricamento dei documenti, i beneficiari dopo aver proceduto alla validazione abbiano bisogno di modificare l'informazione inserita a sistema. Per ragioni di sicurezza e certezza delle informazioni, il sistema non consente ai beneficiari un intervento di questo tipo in autonomia, né è possibile intervenire in tal senso ai funzionari regionali, se non attraverso l'intermediazione dei tecnici di Lombardia Informatica SPA (LISPA). Per ovviare a tale problema, sarebbe opportuno attivare degli strumenti in grado di richiamare l'attenzione dei beneficiari sull'irreversibilità delle informazioni inserite, ad esempio attraverso dei *"warning"* o delle visualizzazioni di sintesi che favoriscano il controllo della correttezza delle informazioni inserite prima dell'invio. Più in generale, le situazioni di difficoltà sperimentate dai beneficiari generano un ampio ricorso al *call center* di LISPA, che tuttavia, per ovvie ragioni, è in grado di supportare unicamente le richieste strettamente legate all'utilizzo del sistema, mentre spesso le questioni poste dagli utenti (come nel caso della modifica di informazioni inserite a sistema) vedono questioni procedurali e informatiche strettamente interconnesse. Si genera quindi un flusso costante e consistente di richieste (via email e telefoniche) di intervento ai funzionari regionali che, in autonomia ove possibile o con l'ausilio di LISPA, supportano i beneficiari nell'utilizzo di GEFO. Da questo punto di vista, come evidenziato nel RAV (2011), è auspicabile una modifica del sistema che consenta ai Responsabili di Asse di accedere alle schermate che vedono i beneficiari (in modalità di sola lettura), in modo da poter fornire un supporto diretto;
- il SSI copre tutta la programmazione lombarda supportando, anche all'interno dello stesso POR FESR, la gestione di interventi di vario tipo (dal *voucher* all'intervento di tipo infrastrutturale). Tale funzione unitaria, a fronte dell'eterogeneità e complessità delle iniziative realizzate, rende difficoltoso il bilanciamento tra la **rigidità delle logiche del sistema informativo** e la flessibilità necessaria a gestire gli interventi in modo da assicurare il raggiungimento degli obiettivi. La scarsa flessibilità del sistema rispetto alle specificità degli interventi finanziati emerge in particolare per le linee di intervento che implicano il ricorso a procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi da parte degli enti beneficiari dei finanziamenti. Nello specifico, si riscontrano, sia nella fase di inserimento dei dati che nella successiva fase di controllo, alcune problematiche nella gestione delle discrasie tra le informazioni di progetto inserite in fase preliminare per la concessione del finanziamento e i parametri di progetto che si configurano in seguito alla aggiudicazione della gara, alla realizzazione dei lavori ed eventualmente dopo il collaudo dell'opera;

- la navigazione delle pagine web è percepita come poco **intuitiva** dai beneficiari e dai funzionari regionali, fatto questo che rende complessa la navigazione online e non facilita la comprensione dei passaggi procedurali. Si cita a titolo esemplificativo, la presenza di icone non immediatamente identificabili nel loro significato (**Tabella 6. 2**), il layout e la configurazione delle pagine web raramente *user friendly* e la mancanza di una terminologia univoca;

Tabella 6. 2 – Le icone del sistema GEFO

	=	Modulo iter
	=	Modulo istruttoria
	=	Ammissibilità
	=	Documenti
	=	Rendicontazione
	=	Atti
	=	Avanzamento del progetto
	=	Monitoraggio
	=	Rideterminazione

Fonte: Lombardia Informatica SPA.

- le procedure di rendicontazione *on line*, infine, sono spesso ritenute eccessivamente onerose. Si tratta di difficoltà molto spesso legate all'approccio ad una procedura nuova e/o alla ancora carente dimestichezza con l'informatizzazione dei processi amministrativi (protocollo informatico, firma digitale, posta elettronica certificata). In particolare nelle piccole aziende chi si occupa dell'inserimento dei dati in GEFO è "temporaneamente e occasionalmente prestato" alle procedure amministrative legate alla progettazione finanziata. Un'esigenza riscontrata, in particolare, per gli investimenti di rilevanti dimensione finanziarie, come ad esempio per il bando "Per la diffusione di servizi a banda larga nelle aree in *digital divide* ed in fallimento di mercato in Regione Lombardia", è l'opportunità che il SII possa "aprirsi" o comunque "dialogare" con i sistemi di contabilità interna adottati dai beneficiari al fine di acquisire le informazioni utili alla rendicontazione delle spese senza la necessità di dover procedere ad un ulteriore inserimento dei dati, ciò anche allo scopo di ridurre gli errori materiali.

A fronte di questi elementi critici, pare opportuno evidenziare che GEFO è una piattaforma complessa, che consente di gestire tutte le fasi del progetto in modalità digitale e si estende a tutta la programmazione comunitaria attuata con bandi ad evidenza pubblica, dunque la sua piena funzionalità ha richiesto un lasso di tempo lungo. Lo sforzo dell'Amministrazione è stato notevole in quanto ha dovuto lavorare ad un sistema sviluppato e testato in corso d'opera. La progettazione, messa a sistema e sperimentazione delle funzioni del sistema, in particolare per gli Assi interessati da interventi infrastrutturali, è stata particolarmente complessa e ha richiesto un notevole contributo in termini di tempo e competenze da parte dei funzionari. In particolare gli interventi di tipo infrastrutturale hanno presentato una rilevante complessità sia in relazione alla natura dei beneficiari (che sono enti locali, mentre il sistema è prevalentemente pensato per le imprese private) che alle procedure legate al rispetto della normativa in materia di appalti.

I referenti di Asse evidenziano anche come le criticità sperimentate dai beneficiari con il SII si ripercuotano negativamente, a cascata, sui loro uffici. In particolare nelle ultime settimane che precedono la chiusura dei termini di presentazione delle domande di finanziamento, l'attività di assistenza e accompagnamento in favore dei beneficiari da parte dei funzionari per assicurare la fruibilità del sistema informativo assorbe una percentuale rilevante del lavoro giornaliero. Lo sforzo da parte dei funzionari è inoltre legato al fatto che la gestione delle procedure amministrative comprende ormai una nuova componente e cioè la dema-

terializzazione della documentazione e quindi la gestione dei sistemi informativi. Si è quindi resa necessaria l'acquisizione di competenze informatiche che fino a qualche tempo fa non facevano parte della prassi amministrativa classica. Inoltre, alcuni lamentano l'assenza, all'interno di GEFO, di modalità automatiche di comunicazione con i beneficiari, che consentano, ad esempio, di richiedere automaticamente l'integrazione della documentazione inviata. Qualche problema è stato segnalato dai referenti di Asse in merito alle procedure necessarie per le liquidazioni, in quanto il numero di passaggi richiesti è ritenuto eccessivo. In generale, il SII viene percepito come un sistema poco agevole da implementare e poco adattabile alle esigenze specifiche della gestione di qualche Asse.

Come elemento positivo, si rileva, invece, che il periodo che precede la pubblicazione di un bando, e quindi l'attivazione delle funzionalità di GEFO per la nuova operazione, è preceduto da una fase di progettazione per lo sviluppo dei moduli del sistema che vede la stretta collaborazione tra il Responsabile di Asse e i referenti del gestore del sistema informativo per la definizione delle specifiche caratteristiche del bando che richiedono l'adattamento delle schede presenti a sistema. Tale attività risulta determinante per garantire la necessaria flessibilità del SII e la rispondenza alle esigenze dei Responsabili di Asse.

6.4. La gestione e la fruizione delle informazioni a livello aggregato

La dimensione di osservazione del monitoraggio non si esaurisce a livello di operazioni finanziate nell'ambito del singolo Avviso o della linea di intervento, ma si estende fino ad ottenere una visione integrata dell'andamento generale del Programma. Nel 2010 e nel 2011 il monitoraggio complessivo del POR aveva fatto registrare alcune aree di miglioramento, sebbene alcune questioni ad oggi siano solo in parte superate. Se infatti, come visto, non si registrano più criticità rilevanti per la gestione dei procedimenti amministrativi, la definizione di strumenti più efficaci e flessibili ai fini delle esigenze di monitoraggio risulta ancora una questione aperta.

Le difficoltà registrate ancora nel 2011 in relazione alla rilevazione e trasmissione dei dati di monitoraggio per l'alimentazione del Sistema Centrale di Monitoraggio del QSN 2007-2013 operante presso il MEF-IGRUE, dovute in particolare a criticità del protocollo di colloquio fra i sistemi informativi, sembrano superate nel corso del 2012.

Una seconda area di criticità è relativa alle carenze nel flusso e nella qualità dei dati e delle informazioni aggregate relative al programma fruibili da parte dei Responsabili di Asse, dell'AdG e dello stesso Valutatore. In particolare si fa riferimento all'avanzamento finanziario, procedurale e fisico del POR FESR. Per quanto riguarda la disponibilità di informazioni a livello aggregato risulta attiva nell'area "gestione bandi" di GEFO un'area "report e statistiche" che consente la visualizzazione ed esportazione di report delle operazioni a livello di singolo bando⁵¹, tuttavia questa sembra insufficiente a rispondere alle esigenze dei soggetti impegnati nella gestione e valutazione del programma.

Per garantire la disponibilità di reportistica di monitoraggio riferita all'intero POR, è operativo un *Data Warehouse*, *Business Object*, come strumento di supporto al sistema GEFO. Attraverso *Business Object* è possibile effettuare analisi multidimensionali, utilizzando informazioni aggiornate quotidianamente, estratte da GEFO e aggregate a diversi livelli. L'integrazione del *Data Warehouse* è coerente con l'originale vocazione di GEFO a svolgere funzionalità di gestione e archivio documentale del complesso delle operazioni finanziate con il POR e non anche di monitoraggio.

Secondo quanto segnalato dal referente del SII per la DG Industria il *Data Warehouse* è operativo da giugno 2011, ad eccezione dei dati relativi alla rendicontazione e alla rideterminazione delle spese. Mentre i

⁵¹ Le funzioni di reportistica generalmente attivate riguardano: analitico domande presentate; report domande complessive; report domande ammesse; report domande ammesse e non finanziate; report domande non ammesse; report domande in lavorazione; report domande finanziate.

funzionari regionali condividono la percezione dell'avvenuto miglioramento, nel corso del 2011 e 2012, delle funzionalità di GEFO dal punto di vista della gestione delle procedure amministrative, appare limitato il supporto che il sistema informativo e il *Data Warehouse* offrono direttamente ai Responsabili di Asse per gli aspetti di monitoraggio degli interventi realizzati.

Dopo il primo periodo di piena funzionalità di *Business Object*, il Valutatore ha infatti riscontrato un limitato uso da parte dei Responsabili di Asse e dei funzionari regionali, che anche quando affermano di essere in grado di usarlo, lo ritengono poco *user friendly*. Per far fronte alla scarsa fruizione del *Data Warehouse* da parte dei funzionari regionali, all'interno della Struttura Sistema Informativo POR FESR è stata individuata una risorsa che, su richiesta dei Responsabili di Asse, realizza estrazioni *ad hoc*. In ogni caso le elaborazioni ottenute attraverso *Business Object* richiedono una verifica dei dati da parte dei funzionari stessi. Lo stesso avviene in riferimento alle necessità della valutazione, in quanto al momento per il Valutatore non è previsto l'accesso al *Data Warehouse* per la necessità di verificare appieno la funzionalità e la correttezza delle estrazioni effettuate..

Inoltre se negli ultimi mesi risulta ormai in corso di definizione la tipologia di reportistica elaborata da *Business Object* e la base informativa da cui attingere i dati in GEFO sulla base delle esigenze di monitoraggio, una difficoltà costante è data dal fatto che le informazioni non sempre vengono lette e interpretate in chiave comune dagli attori del sistema regionale (ad es. contributo concesso e contributo ammissibile, liquidato ed erogato) con evidenti ostacoli alla creazione di una base dati omogenea ed affidabile. Questo ha determinato delle discrasie tra i due sistemi (GEFO e BO) in relazione alla terminologia utilizzata, così come in relazione ai valori di riferimento dei campi utilizzati. Per ovviare a questo problema, si sta lavorando alla standardizzazione dei termini utilizzati in GEFO e BO per facilitare la creazione di un collegamento lineare tra i due sistemi. Nonostante anche il Valutatore abbia percepito un miglioramento nella procedura di raccolta e analisi dei dati necessari alla stesura del Rapporto, sono state riscontrate anche nel corso del 2012 alcune criticità in particolare in relazione alla puntuale soddisfazione delle richieste (imprecisioni nelle estrazioni dei campi e rinvii nei tempi di restituzione delle informazioni richieste). Tale situazione appare ancora più complessa per i dati sui Fondi di Ingegneria finanziaria i cui dati non vengono imputati direttamente in GEFO (*Made in Lombardy* e JEREMIE FESR).

È evidente che le estrazioni *ad hoc* non hanno le caratteristiche di tempestività e affidabilità che sarebbero necessarie all'efficace gestione e valutazione del Programma, pertanto pare opportuno uno sforzo ulteriore per incentivare e supportare l'utilizzo di *Business Object* da parte di tutti i soggetti coinvolti.

Con riferimento alla raccolta delle informazioni utili al monitoraggio degli indicatori di POR nel corso del 2012 è stata svolta, e a settembre risulta in via di definizione, la revisione degli indicatori. Una volta (ri)definito il set si procederà all'informatizzazione degli indicatori ed, eventualmente, al recupero delle eventuali informazioni che ad oggi non vengono rilevate presso i beneficiari in quanto non rilevanti per gli indicatori definiti in fase di programmazione.

6.5. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

Con riferimento alla domanda **A che punto è lo sviluppo del sistema di monitoraggio?**, il Valutatore ha riscontrato ulteriori progressi compiuti nel corso del 2012, che hanno consentito il raggiungimento di una completa digitalizzazione delle fasi di gestione dei singoli progetti e l'integrazione delle attività eseguite dalle diverse Autorità coinvolte nel processo di attuazione del Programma (Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione, Autorità di Audit).

Per quanto riguarda la risposta alla domanda valutativa **Come sta funzionando il sistema di monitoraggio e come interagisce con l'implementazione del POR?**, l'analisi complessiva della qualità e della funzionalità del sistema di monitoraggio evidenzia, nonostante il riscontro di un avanzamento in termini di definizione e standardizzazione della reportistica e della base informativa rispondente alle diverse esigenze

ze di monitoraggio, alcune ulteriori possibili aree di miglioramento. A tale proposito è opportuno ribadire che GEFO è una piattaforma complessa, che si estende a tutta la programmazione comunitaria e ciò, come è evidente, se da un lato garantisce omogeneità di informazioni a livello regionale, dall'altro comporta anche qualche rigidità. Inoltre il sistema informativo GEFO è stato progettato per svolgere in modo prevalente, se non esclusivo, funzioni di gestione e archivio documentale del complesso delle operazioni finanziate con il POR e non anche di monitoraggio. A tale proposito, nonostante nel 2012 si registri un avanzamento nell'operatività del *Data Warehouse*, ad integrazione delle funzioni di GEFO, permane quale area di miglioramento il perfezionamento degli standard di qualità e completezza delle elaborazioni, che ancora rendono necessaria l'attivazione di forme di controllo incrociato dei principali dati di attuazione per ridurre la presenza di incongruenze. L'evoluzione del SII consente quindi di esprimere nel 2012 un giudizio positivo in termini di capacità del sistema di fornire un esauriente corredo informativo, appare invece ancora migliorabile, dal punto di vista delle funzioni strettamente di monitoraggio, l'affidabilità e la congruenza dei dati.

Un'altra area di attenzione riguarda la presenza a sistema delle informazioni relative al monitoraggio degli interventi di ingegneria finanziaria attivati con le risorse dell'Asse 1. Se è vero che rispetto alle annualità precedenti sono stati compiuti dei miglioramenti, in particolare attraverso l'inserimento a sistema di un modulo di monitoraggio per le operazioni relative ai fondi di ingegneria finanziaria, rimane limitato e poco agevole l'accesso al quadro complessivo dei dati relativi alla varie forme di finanziamento dell'Asse 1. Si sottolinea che al momento le funzioni basilari di monitoraggio sono comunque assicurate dagli enti gestori delle iniziative di ingegneria finanziaria.

Con riferimento alla domanda **Come è percepito il sistema di monitoraggio dall'Amministrazione regionale e come si può modificarne il funzionamento in modo che risulti più utile?**, nel corso del 2012 è stato portato a termine il processo di operatività del *Data Warehouse Business Object*, per consentire un'efficace azione di monitoraggio di tutte le linee di intervento riconducibili agli Assi del POR FESR. È inoltre in corso un ulteriore intervento diretto a conseguire una standardizzazione dei termini tra GEFO e BO per creare un collegamento lineare tra i due sistemi. Dalle interlocuzioni con i referenti di Asse ed il referente del SII per la DG Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione, tuttavia risulta che *Business Object* non è percepito come uno strumento di facile ed immediata fruibilità. Nell'esperienza degli ultimi mesi si registra uno scarso ricorso se non una "rinuncia" all'utilizzo delle funzionalità disponibili da parte dei soggetti impegnati nella gestione del programma e una concentrazione delle elaborazioni in campo ad una risorsa specificamente individuata all'interno della Struttura Sistema Informativo POR FESR.

Il miglioramento degli attuali standard di flessibilità, tempestività e completezza nelle modalità di consultazione delle informazioni appare, allo stato attuale, un elemento chiave per sfruttare appieno le potenzialità del sistema di monitoraggio, non solo in funzione degli adempimenti richiesti dai regolamenti comunitari, ma anche per migliorare, da parte dei Responsabili di Asse, il grado di utilizzo e la percezione del SII come strumento utile ed essenziale di governo e di miglioramento dell'efficienza attuativa del Programma, sia in termini organizzativi che di raggiungimento degli obiettivi. La percezione della qualità complessiva del SII da parte dei soggetti direttamente coinvolti nella gestione del Programma risulta soddisfacente per quanto riguarda la gestione del procedimento amministrativo, ma non per le esigenze conoscitive attinenti al monitoraggio del POR.

Alla luce dei risultati dell'analisi condotta, vengono formulate di seguito alcune indicazioni utili al miglioramento delle attuali funzionalità del sistema di monitoraggio, anche alla luce della prossima programmazione 2014-2020:

- **potenziare le caratteristiche di intuitività e semplicità** (intervenendo sull'interfaccia, sulle icone, sul menù, integrando le leggende e rendendo disponibili guide per la navigazione) per migliorare la fruibilità del Sistema Informativo Integrato da parte dei beneficiari e dei funzionari regionali;

- **accrescere le funzioni di monitoraggio direttamente e immediatamente accessibili ai Responsabili di Asse attraverso il Sistema Informativo Integrato**, che, rispetto alla precedente programmazione 2000-2006, risultano limitate e non sufficientemente integrate dall'utilizzo del *Data Warehouse*;
- assicurare la **disponibilità di un set di indicatori definito** in grado di permettere in modo tempestivo e adeguato la rilevazione, in particolare presso i beneficiari, dei dati utili alle funzioni di monitoraggio e valutazione sin dall'avvio della programmazione 2014-2020;

avviare in vista della programmazione 2014-2020 un processo di monitoraggio e gestione delle informazioni relative alla attuazione del POR FESR in linea con gli orientamenti e le pratiche di *"Open Data"*, così da assicurare la "liberazione" e valorizzazione dei dati pubblici attraverso un miglioramento del livello di apertura e di fruibilità dei dati anche nei confronti degli *stakeholder* e cittadini non direttamente coinvolti nel processo di programmazione e di attuazione del POR⁵².

⁵² Sulla responsabilità delle pubbliche amministrazioni nel rendere disponibili i propri dati in modalità digitale si rimanda a quanto previsto dall'art.52 del Codice dell'Amministrazione Digitale (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82). Sul tema degli *Open data* e sulle iniziative ad esso collegate si veda inoltre <http://www.dati.gov.it>.

7. Valutazione della qualità e dell'efficacia del piano di comunicazione

7.1. Presentazione della metodologia adottata

Il Capitolo si prefigge di verificare l'avanzamento delle attività di comunicazione del POR e la loro efficacia, al fine di fornire *feedback* utili alla gestione del Programma. Secondo quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 1828/2006, l'AdG del Programma, infatti, si è dotata di un Piano di Comunicazione⁵³, finalizzato *"... a rendere i cittadini lombardi maggiormente consapevoli del ruolo svolto dalla Comunità Europea nel finanziamento dei programmi destinati a potenziare la competitività economica, a creare posti di lavoro ed a rafforzare la coesione interna"* (Piano di Comunicazione per il Programma Operativo FESR 2007 – 2013 della Regione Lombardia, p.3).

A livello comunitario nella programmazione 2007-2013 della politica di coesione, il tema della comunicazione assume un rilievo notevole, giustificato dalla debole consapevolezza⁵⁴ dei cittadini europei in merito all'azione condotta dall'Unione Europea per ridurre le disuguaglianze territoriali. Al fine di aumentare il livello di informazione e consapevolezza, la Commissione incoraggia l'utilizzo, a livello nazionale e locale, di un approccio deciso e sistematico ai temi della comunicazione e della pubblicità, attraverso due canali:

- a livello normativo, con le disposizioni dei Regolamenti Comunitari 2007-2013⁵⁵;
- a livello operativo, con l'adozione di iniziative di supporto agli Stati membri, tra cui si citano, a titolo esemplificativo, l'istituzione di premi per le migliori azioni di comunicazione sui Fondi Strutturali⁵⁶ e la predisposizione di una piattaforma di informazione e comunicazione⁵⁷, finalizzata a promuovere il *networking* e a diffondere strumenti e buone pratiche tra i Paesi membri.

La rilevanza strategica delle azioni di informazione e comunicazione nell'implementazione della politica di coesione sono, inoltre, alla base delle azioni di monitoraggio condotte dalla UE per verificare nel tempo il livello di consapevolezza e di conoscenza da parte dei cittadini⁵⁸.

L'attività di valutazione è finalizzata a verificare il raggiungimento degli obiettivi individuati dal Piano di Comunicazione e richiamati nella Figura 7.1. Nello specifico, il presente Rapporto Annuale di Valutazione si colloca in un momento in cui lo stato di attuazione delle iniziative di informazione e comunicazione del POR rende significativo:

- **concentrare l'attenzione sull'analisi dello stato di avanzamento** delle azioni previste dal Piano, anche in relazione agli indicatori identificati dal Piano stesso e aggiornati al 30 giugno 2012;
- **aggiornare l'analisi del sito internet del POR**, anche in ragione del cambiamento complessivo che ha riguardato il sito internet della Regione Lombardia all'interno del quale è collocato il sito del POR.

⁵³ Approvato dalla Commissione Europea in data 04/06/2008.

⁵⁴ "EU Communication and the citizen", general public survey, Analytical Report – Fieldwork, September 2006.

⁵⁵ Regolamento (CE) n. 1083/2006 e Regolamento (CE) n.1828/2006.

⁵⁶ RegioStars awards, categoria "communication".

⁵⁷ "Inform Network" (http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/index_en.cfm).

⁵⁸ Eurobarometer survey "Citizens' awareness and perceptions of EU regional policy" (N. 298).

Tabella 7. 1 – Destinatari e obiettivi del Piano di Comunicazione del POR

POTENZIALI BENEFICIARI ovvero quei soggetti (PA, soggetti pubblici e privati) che possono beneficiare dei fondi	<ul style="list-style-type: none"> • Far conoscere le finalità e le opportunità offerte dai Fondi strutturali e le modalità per accedervi, al fine di poter ottenere la maggiore partecipazione possibile in termini di numero di progetti presentati.
BENEFICIARI ovvero l'insieme dei soggetti effettivamente selezionati per il finanziamento	<ul style="list-style-type: none"> • Fornire le informazioni sullo stato di avanzamento della propria domanda di contributo e sulle domande di contributo precedenti, nonché rispetto ai pagamenti effettuati.
GRANDE PUBBLICO ovvero l'insieme della società e delle categorie economiche della Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> • Far conoscere le finalità e i contenuti delle politiche e delle strategie che l'Unione Europea si prefigge di conseguire attraverso gli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali • Garantire la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

7.2. L'avanzamento delle azioni di comunicazione

Come descritto nei precedenti Rapporti di valutazione, nella fase di avvio del POR l'Autorità di Gestione è stata impegnata essenzialmente a porre le premesse per impostare le attività di comunicazione del programma attraverso l'affidamento del servizio di Assistenza Tecnica per l'impostazione e la realizzazione del Piano della Comunicazione, la realizzazione delle prime iniziative informative sulla pubblicazione dei bandi di finanziamento e l'ideazione dell'immagine del POR costituita da un logo e da uno slogan e del kit POR FESR. E, infatti, il sostanziale avanzamento degli indicatori di realizzazione, evidenziato nel RVI (2010), faceva emergere notevoli progressi in tutti gli ambiti di attività. In particolare, il RVI (2010) aveva segnalato **gli sviluppi compiuti rispetto alla pubblicità del Programma e alle relazioni con i media**, attraverso l'avvio, nel mese di settembre 2010, di una campagna promozionale che comprendeva la realizzazione di un video promozionale, di spot tv e radio ed annunci stampa. Rispetto all'obiettivo della campagna di informare il grande pubblico, si reputa che le iniziative realizzate valorizzino in modo efficace il ruolo dell'Unione Europea e della Regione Lombardia nel promuovere lo sviluppo territoriale, attraverso le diverse linee di intervento attivate dal POR.

Figura 8. 1 – La campagna di comunicazione del POR



A tre anni di distanza dalle fasi iniziali di attuazione del PdC, l'Autorità di Gestione ha ritenuto fosse giunto il momento di riflettere sull'efficacia delle iniziative di comunicazione del PdC e, pertanto, ha focalizzato l'attenzione sul monitoraggio e la valutazione dell'avanzamento e dell'efficacia dell'attuazione del Piano di Comunicazione individuando per l'occasione degli strumenti di supporto che consentissero all'Amministrazione regionale di non limitarsi all'analisi dell'andamento degli indicatori di realizzazione e risultato.

In tale ottica, durante il primo semestre del 2011 l'Autorità di gestione ha dapprima individuato gli strumenti più adeguati per valutare l'efficacia delle azioni di comunicazione e, successivamente, nell'estate del 2011 si è scelto di:

- consultare direttamente il grande pubblico invitando i cittadini a partecipare ad alcuni *focus group* appositamente organizzati⁵⁹;
- predisporre un questionario *on line*, pubblicato sulla *home page* del Portale di Regione Lombardia, sulla *home page* della Direzione Generale Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione e sulla pagina dedicata alla Programmazione Comunitaria.

I risultati delle iniziative di monitoraggio del POR, in linea con i suggerimenti espressi dal Valutatore nel RVI (2010, p. 103), sembrano consigliare un ripensamento della campagna di comunicazione del POR in modo da adeguarne i contenuti all'effettivo stato di avanzamento del programma. Nello specifico, considerato lo stato di avanzamento del Programma, il messaggio risulterebbe più efficace attraverso l'inserimento di qualche dato relativo a quanto finora effettivamente realizzato.

La **Tabella 7. 1** rappresenta l'**efficacia delle azioni di comunicazioni** in relazione agli indicatori previsti dal Piano di Comunicazione del POR Competitività al 30 giugno 2012.

Come anticipato nel RAV (2011), la campagna *advertising* del POR FESR 2007-2013, ideata per potenziarne la comunicazione e garantirne la massima visibilità, è stata realizzata nel 2010 e, successivamente, monitorata nel corso del 1° semestre del 2011. Da allora, si è preferito concentrare le energie su altre attività, motivo per cui dagli indicatori di realizzazione ad essa correlati (**Spot TV e radio e Avvisi pubblicitari pubblicati sulla stampa**) non emergono variazioni rispetto al 2010. Sempre con riferimento al rapporto tra le azioni di comunicazione del POR FESR e i media, si segnala come continui la **relazione con i media** che si concretizza attraverso agenzie e comunicati stampa e, come contraltare, nella pubblicazione di articoli riguardanti il programma diffusi anche attraverso Lombardia Notizie.

Con riferimento ai **prodotti audio visivi**, in occasione della campagna informativa rivolta alle scuole superiori nell'anno scolastico 2011-2012 è stato presentato primo DVD del POR che si concretizza in un *collage*⁶⁰ di video inerenti la programmazione comunitaria e le imprese appositamente realizzato per la partecipazione ad eventi e fiere.

La fase di riflessione sui contenuti da promuovere a metà programma riguarda non solo la campagna di comunicazione, ma analogamente la realizzazione di **materiale promozionale** (Materiale promozionale realizzato e Pubblicazioni informative realizzate) rappresentativo degli interventi attuati grazie ai finanziamenti del POR.

⁵⁹ «In fase di scelta dei soggetti da intervistare nei focus si è inteso rappresentare uno spaccato della popolazione per sesso, per condizione lavorativa (hanno partecipato agli incontri lavoratori, casalinghe, studenti e pensionati), per appartenenza ad un nucleo familiare più o meno esteso (single, persone che vivono in coppia, con figli e non), per livello di istruzione e per fascia di età: 25 – 35 anni (Giovane), 35 – 45 anni (Medio) e 45 – 60 anni (Maturo)». (RAE, 2010, p. 153).

⁶⁰ Si tratta dello spot della DG Industria, lo spot di 3' del POR FESR, lo spot di MIL e lo spot di 30" del POR FESR. Esiste uno spot fatto da CESTEC per Trend che verrà inserito nel *collage*.

Al 30 giugno 2012 sono stati:

- prodotti e distribuiti 12.000 *leaflet* per informare gli imprenditori in relazione alle opportunità fornite dall'Asse 1 del POR⁶¹, con particolare riferimento ai bandi MIUR (1.1.1.1.D), FRIM FESR (1.1.2.1.A), TREND (1.1.2.1.C)⁶²;
- prodotti e parzialmente distribuiti svariati gadget⁶³: dai kit per l'organizzazione di Comitati di Sorveglianza e seminari informativi, a torce, agende, calendari e shopper.

Infine, rimandando al **§ 7.3. Il sito internet del POR Competitività** per una puntuale valutazione del **sito internet** del programma, in questa sede:

- si segnala come sia stata lungimirante la scelta dell'AdG di prevedere un **help desk** in grado di fornire un servizio informativo completo, in quanto al 31 dicembre 2011 sono arrivate 25.209 richieste di informazioni;
- si suggerisce all'AdG di fare tesoro delle informazioni raccolte in questi primi anni di attuazione del POR per stimare per la politica di coesione 2014-2020 target maggiormente coerenti con l'attuazione del Programma (ed evitare di avere già nel 2012 tassi di efficacia del 4.200% per alcuni indicatori che, lungi dall'indicare un elemento di successo, evidenziano una quantificazione errata dell'indicatore).

Oltre alla situazione fotografata dagli indicatori di realizzazione, preme segnalare come elementi positivi che:

- in relazione agli obblighi dei beneficiari in materia di comunicazione, sono state predisposte e pubblicate sul sito del programma⁶⁴ le "Linee guida per le azioni di informazione e comunicazione" rivolte ai beneficiari dei finanziamenti del POR;
- è stata puntualmente implementata, all'interno di un'apposita sezione del sito del POR Competitività⁶⁵, la lista dei beneficiari ai sensi dell'art. 7, comma 2b, del Regolamento (CE) n. 1828/2006.

⁶¹ Finlombarda, soggetto gestore del Fondo *Made in Lombardy*, si è attivata per la produzione e distribuzione di *leaflet* su MIL veicolati tramite la rivista Press e con la testata economico-finanziaria Italia Oggi, il Sole24ore del Lunedì nonché eventi / manifestazioni / sportelli imprese. La stima indicativa dell'Autorità di Gestione è di circa 150.000 copie prodotte e 120.000 distribuite.

⁶² Per completezza di informazione si precisa che sono state prodotte ulteriori 5.000 brochure per l'evento annuale del 18 ottobre 2012 organizzato presso lo SMAU di Milano.

⁶³ Al 30 giugno 2012 sono stati prodotti complessivamente 7.500 gadget di cui ne possono ancora essere distribuiti 6.000.

⁶⁴ http://www.ue.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=ProgrammazioneComunitaria%2FDetail&cid=1213357829260&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue%26menu-to-render%3D1213305987743&pagename=PROCOMWrapper.

⁶⁵ <http://www.ue.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Page&childpagename=ProgrammazioneComunitaria%2FPROCOMLayout&cid=1213305986641&p=1213305986641&pagename=PROCOMWrapper>.

Tabella 7.2 – L'efficacia delle azioni di comunicazione

Attività	Indicatore di realizzazione	Unità di misura	Valore atteso al 2015	Valore al 2009	Valore al 2010	Valore al 2011	Valore al 30 giugno 2012	Efficacia al 30 giugno 2012
Pubblicità sui media	Spot TV e radio	numero	10	0	7	7	8	80%
	Avvisi pubblicitari pubblicati sulla stampa	numero	30	4	48	48	48	160%
Materiale promozionale	Materiale promozionale realizzato (per tipologia)	numero	15	n.d.	7	8	9	60%
	Pubblicazioni informative realizzate (per tipologia)	numero	10	1	8	12	19	190%
Prodotti audio visivi	Documentari realizzati	numero	2	0	0	0	0	0%
	DVD realizzati	numero	2	0	0	1	1	50%
Relazione con i media	Comunicati stampa	numero	16	4	8	18	22	138%
	Conferenze stampa	numero	8	n.d.	0	0	0	0%
	Articoli raccolti nell'archivio della rassegna stampa	numero	100	n.d.	96	106	113	113%
Eventi informativi	Sessioni ed eventi informativi	numero	20	2	11	14	19	95%
	Partecipazione dell'AdG ad eventi organizzati da altri	numero	5	6	9	16	16	320%
Evento di lancio del POR – Campagne informative ed eventi	Seminari informativi	numero	1	1	1	1	1	100%
	Campagne informative alle comunità montane	numero	2	n.d.	0	0	0	0%
	Scuole superiori raggiunte dalle campagne informative	numero	50	n.d.	0	0	0	0%
Network europei	Partecipazioni a meeting europei	numero	2	4	5	5	6	300%
Help desk	Richieste di informazioni arrivate attraverso il sito web	numero	45.000	0	23.858	25.209	25.209	56%
Sito web	Pagine del sito	numero	100	0	53	95	127	127%
	Imprese registrate	numero	4.000	0	2.050	4.113	4.113	103%

Fonte: Ns. elaborazione su dati gentilmente concessi dall'Autorità di Gestione del POR Competitività.

Attività	Indicatore di risultato	Unità di misura	Valore atteso al 2015	Valore al 2009	Valore al 2010	Valore al 2011	Valore al 30 giugno 2012	Efficacia al 30 giugno 2012
Relazione con i media	Articoli pubblicati	0	100	48	96	106	113	113,0%
Eventi informativi	Partecipanti agli eventi informativi	0	1.000	234	393	1.542	1.701	170,1%
Evento di lancio del POR – Campagne informative ed eventi	Partecipanti all'evento di lancio del Programma Operativo	0	100	153	153	153	153	153,0%
Network europei	Partecipanti a network europei	0	4	2	3	5	5	125,0%
Help desk	Soddisfazione rispetto al servizio di help desk	64%	90%	91%	93%	100%	n.d.	0,0%
Sito web	Pagine visitate	0	10.000	58.411	251.914	364.017	421.998	4.220,0%
	Contatti (sito web)	0	60.000	27.176	292.154	318.165	327.236	545,4%
	Mail di richieste di informazioni	0	40.000	649	4.375	5.891	6.741	16,9%
	Totale di download di materiali scaricati dal sito web	0	15.000	0	2.678	36.156	n.d.	24,1%*

* valore al 31 dicembre 2011.

7.3. Il sito internet del POR Competitività

7.3.1. Presentazione della metodologia per l'analisi del sito internet del POR

L'importanza del sito web come strumento di comunicazione fondamentale per avere un'immediata visibilità, per divulgare le notizie in modo facile e diretto, per raggiungere facilmente interlocutori "lontani", per consentire ai fruitori di reperire le informazioni e così via, motivano la scelta di proseguire anche nel 2012 la valutazione del sito internet del POR FESR per fornire suggerimenti volti a migliorare la concezione del sito, la sua accessibilità, la sua conoscenza e visibilità fra il pubblico destinatario.

A tal fine, il sito internet del POR Competitività è stato analizzato in termini di:

- **semplicità nell'individuazione del sito internet;**
- **accessibilità del sito internet**, controllando che il sito sia accessibile alle persone diversamente abili;
- **facilità di comprensione del sito**, appurando se le pagine sono strutturate in modo logico e se sono spiegati gli ipercollegamenti;
- **esistenza sul sito di informazioni generali sul POR e presenza di documenti e atti fondamentali**, constatando che vi siano pubblicati POR, Verbali del Comitato di Sorveglianza, Rapporti Annuali di Esecuzione, Rapporti di Valutazione, ecc...;
- **indicazione puntuale degli uffici e delle persone responsabili dell'attuazione del POR**, accertando che il sito fornisca in modo preciso e rigoroso le informazioni relative agli uffici/settori responsabili dell'attuazione del POR, indicando chiaramente le modalità (telefono, e-mail, fax) per contattare direttamente gli uffici regionali;
- **interattività dei servizi offerti dal POR attraverso il web**, verificando, ad esempio, la possibilità (o meno) di scaricare la modulistica relativa alla partecipazione ai bandi di gara.

7.3.2. Valutazione della qualità e della funzionalità del sito internet del POR

Per valutare la qualità e la funzionalità del sito internet del POR Competitività si è scelto di analizzare i contenuti del sito internet <http://www.fesr.regione.lombardia.it> in due differenti momenti (al 30 giugno 2012 e al 30 settembre 2012) in base a sei dimensioni ritenute particolarmente significative per una riflessione sulla qualità e la funzionalità del sito web del Programma.

Innanzitutto, per valutare la **semplicità nell'individuazione del sito** del POR Competitività della Regione Lombardia 2007-2013, il primo elemento considerato è **l'esistenza di un URL appositamente dedicato**. A tal riguardo, si rilevano i progressi compiuti nell'arco dell'annualità 2010 attraverso l'attivazione di un URL appositamente dedicato al POR⁶⁶ (www.fesr.regione.lombardia.it) e la contestuale indicizzazione dell'URL.

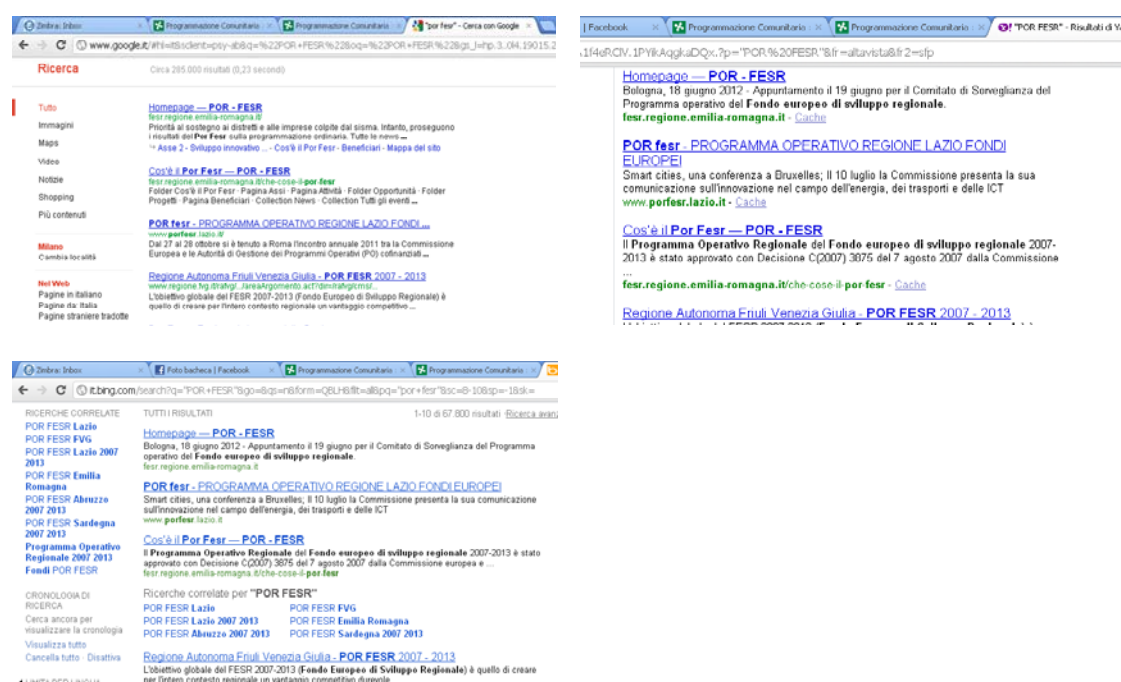
Ad oggi, tuttavia, nonostante l'indicizzazione dell'URL rimangono aperti i problemi di scarsa visibilità del POR segnalati nei Rapporti precedenti, dato che non è possibile individuare con immediatezza il sito attraverso i motori di ricerca. A titolo esemplificativo si rileva che un utente che cercasse informazioni sul

⁶⁶ A tale riguardo preme evidenziare che a maggior parte delle amministrazioni regionali e provinciali italiane appartenenti all'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione non dispone di un URL appositamente dedicato al POR Competitività. L'analisi dei siti Internet degli altri Programmi fa emergere che solamente 3 Regioni hanno realizzato un sito web con un URL appositamente dedicato al POR (si tratta della Emilia Romagna e del Lazio e Toscana), mentre tredici tra Regioni e Provincie, dedicano al POR Competitività una sezione dei loro siti regionali/provinciali.

POR FESR Lombardia attraverso la ricerca per parole chiave “POR FESR” con i principali motori di ricerca, per esempio Google, Yahoo, Altavista e Bing (Figura 7.3) nelle prime posizioni ritroverebbe, in ordine variabile, i POR delle Regioni Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte e Sardegna.

Il secondo elemento esaminato per valutare il livello di semplicità nell'individuazione del sito internet riguarda la posizione in cui si colloca il sito del POR Competitività della Regione Lombardia nei principali motori di ricerca (www.google.it, www.altavista.it⁶⁷, www.yahoo.it, www.bing.it) cercando le parole chiave “POR Competitività”. Anche in questo caso, il sito del POR FESR della Regione Lombardia non compare tra i primi 10 risultati.

Figura 7. 1 – L'individuazione del sito del POR Competitività attraverso i motori di ricerca



Quand'anche l'utente decidesse di optare per una ricerca maggiormente mirata e cercasse “POR FESR Lombardia” tra i primi risultati della sua ricerca avrebbe accesso al testo del POR in formato PDF, proveniente dal sito del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia o a specifiche sezioni del sito della programmazione comunitaria in Lombardia relative a determinati bandi, dalle quali tuttavia l'utente non avrebbe accesso diretto al menu completo delle pagine dedicate al POR, dunque dovrebbe comunque uscire dalle pagine individuate e fare ulteriori ricerche.

Il sito del POR “ospitato” all'interno della sezione dedicata ai Programmi Comunitari 2017-2013 del portale della Regione Lombardia è individuabile passando attraverso questo contenitore, tuttavia a partire dalla *homepage* del portale regionale sono necessari all'utente diversi passaggi prima di arrivare alle informazioni sul programma.

Come mostra la Figura 7.5, sulla *homepage* si trova un link dedicato a “La Regione sul web. Tutti i siti” dal quale si accede ai sezione dedicata ai siti tematici della Regione (passaggio 1), dalla quale cliccando su “programmazione comunitaria” (passaggio 2) si entra nella pagina dei **Programmi comunitari 2007-2013** che presenta sinteticamente e con il rispettivo logo i diversi programmi. Cliccando su “Il POR Com-

⁶⁷ Si noti che Altavista utilizza Yahoo.

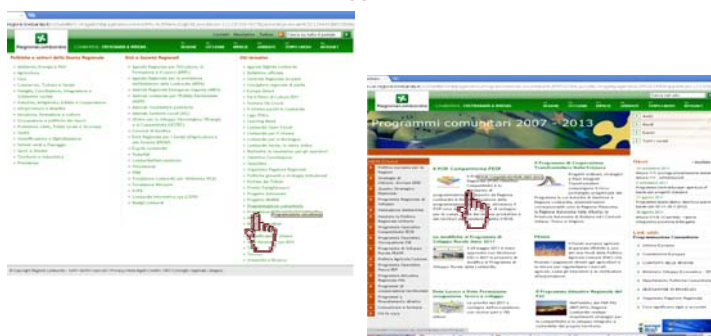
pettività FESR 2007-2013” (passaggio 3), si apre una pagina contenente le informazioni di base sul programma che consente di reperire informazioni aggiuntive quali bandi, formulari, ecc ... dalla barra di navigazione posta alla sinistra dello schermo.

Tabella 7.3 – I passaggi per raggiungere il sito del POR Competitività dal sito regionale

Passaggio 1



Passaggio 2



Passaggio 3



In secondo luogo, il sito internet è analizzato in relazione alla sua **accessibilità**, valutata in relazione alle linee guida delineate dal principale riferimento legislativo italiano vigente in materia di accessibilità, ovvero la Legge n. 4 del 9 gennaio 2004, la cosiddetta “*Legge Stanca*”⁶⁸. Sebbene non appaia opportuno approfondire dettagliatamente le richieste espresse dalle linee guida, in questa sede si ritiene necessaria una verifica della capacità del sito di garantire livelli minimi di accessibilità, espressa in base ai criteri ritenuti maggiormente pertinenti e significativi, ossia⁶⁹:

- fornire alternative equivalenti per il contenuto visivo e audio: al momento l'unico contenuto audio e video presente sul sito – lo spot video della durata di 30 secondi, vale a dire un mini filmato in animazione 3D in cui vengono spiegati gli obiettivi del POR e i benefici per tutta la Regione – non fornisce

⁶⁸ La Legge Stanca regola la materia che definisce come «la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistite o configurazioni particolari». La Legge individua due livelli di accessibilità: il primo, basato sull'applicazione di 22 requisiti di tipo oggettivo, è obbligatorio per le Pubbliche Amministrazioni e per i siti di pubblica utilità o le aziende che ricevono finanziamenti pubblici; il secondo, basato su una valutazione di tipo soggettivo, è facoltativo.

⁶⁹ Per completezza di informazione, si segnala che quattro criteri – usare marcatori e fogli di stile e farlo in maniera appropriata, rendere chiaro mediante il *markup* l'uso del linguaggio naturale e creare tabelle che si trasformino in maniera elegante, presenza di shortcut per la navigazione senza mouse – non sono valutati in questa sede.

soluzioni equivalenti per il contenuto audio. Per quanto riguarda, invece, le soluzioni alternative per il contenuto visivo si sottolinea come **tutte le pagine del sito web dispongano anche di un contenuto audio sostitutivo del contenuto visivo**;

- non fare affidamento unicamente sul colore: il testo e la parte grafica del sito risultano pienamente comprensibili, anche se consultati senza il colore; al riguardo si sottolinea la semplicità cromatica che caratterizza il sito dedicato POR Competitività, anche in ragione del fatto che essendo inserito nel portale della Regione Lombardia ne adotta lo stile comunicativo e la scala dei colori;
- usare soluzioni temporanee: le tecnologie assistite e i browser più vecchi operano correttamente sul sito (il sito è navigabile con versioni di Explorer precedenti alla versione più recente, ovvero con le versioni di Explorer 5, 6, 7);
- garantire che i documenti siano chiari e semplici: il test effettuato sui documenti presentati sul sito – a partire dal testo del POR, dei bandi, delle graduatorie e dei verbali inerenti l'iter attuativo e gestionale del Programma – consente di rilevare una sufficiente chiarezza e semplicità dei documenti che li rende comprensibili al pubblico, anche ai non addetti ai lavori;
- assenza di pagine *splash* o di introduzioni *flash*: il sito non presenta né pagine splash né introduzioni flash;
- assenza di *frames* o presenza di un sito alternativo: il sito si caratterizza per l'assenza di diversi riquadri sulle pagine dello stesso;
- possibilità di controllare gli elementi dinamici – disabilitare le parti che si muovono – della pagina: la mancanza di elementi dinamici sul sito non consente la verifica della possibilità di disabilitare le parti delle pagine che si muovono;
- fornire meccanismi di navigazione chiari: il sito evidenzia una sufficiente chiarezza e consistenza dei meccanismi di navigazione. Infatti, in ogni pagina viene riproposta la struttura del sito articolata per livelli, illustrando di volta in volta all'utente l'ubicazione della pagina in cui si trova rispetto alla struttura complessiva del sito e fornendo, quindi, una valida guida ai contenuti.

Per quanto riguarda la **comprensibilità del sito** emerge una struttura logica, articolata in modo sufficientemente chiaro, su ipercollegamenti caratterizzati da titoli parlanti che illustrano i contenuti dei *link* presenti.

La ricognizione dell'**esistenza sul sito di alcune informazioni e documenti fondamentali** sul POR evidenzia la presenza sul sito di informazioni relative agli obiettivi, ai contenuti e ai riferimenti regolamentativi del POR e la disponibilità sul sito del testo del POR FESR 2007-2013, delle Linee Guida di Attuazione e dei RAE (2007, 2008, 2009, 2010); al riguardo si segnala come al 29 ottobre 2012 non sia ancora stato caricato il RAE (2011). Come già evidenziato nel RAV (2011), dal 2011, il sito ha implementato notevolmente la sezione dedicata al Comitato di Sorveglianza. Oltre al Regolamento del CdS per ogni seduta del Comitato sono disponibili i materiali presentati e i verbali dell'incontro precedente. Infine, il sito è stato implementato con una sezione dedicata ai documenti di valutazione sulla quale si possono reperire, oltre ai Rapporti del servizio di valutazione indipendente (Piano di Valutazione, Rapporto di valutazione ex ante, Rapporto annuale di valutazione 2009, Rapporto di valutazione intermedia 2010) anche il monitoraggio ambientale del POR realizzato dall'Autorità Ambientale. In relazione a quest'ultimo aspetto, tuttavia, si segnala come tale sezione non sia aggiornata in quante è possibile reperire solamente il Rapporto Ambientale POR e il Rapporto annuale di monitoraggio ambientale 2009.

Per quanto riguarda, l'**indicazione puntuale sul sito degli uffici e delle persone responsabili** si segnala che sono facilmente reperibili sul sito, inseriti nella sezione "contatti", i riferimenti dell'Autorità di Gestione e dei Responsabili dei quattro Assi (con l'indicazione del nominativo, della DG e dell'UO di riferimento, della sede, dell'indirizzo email e dei recapiti telefoni e fax), mentre, come già evidenziato nei precedenti

Rapporti, manca un'indicazione puntuale delle altre strutture e organismi preposti all'attuazione del POR, quali, ad esempio, l'Autorità Ambientale, l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit.

Per quanto riguarda l'**interattività** un elemento estremamente positivo, già presente nelle scorse annualità, è la possibilità di scaricare la modulistica relativa alla partecipazione ai bandi di gara e, in aggiunta, l'esistenza di un link diretto per accedere alla procedura di presentazione *on line* delle domande.

Infine, si ritiene di interesse sottolineare fin d'ora, in aggiunta agli indicatori individuati dal PdC, per una valutazione comparata con i siti web dei POR Competitività e Occupazione del Centro Nord, il Valutatore suggerisce di introdurre un nuovo indicatore di risultato – numero di documenti scaricabili dal sito – indicativo della disponibilità di informazioni per i beneficiari e il grande pubblico.

Tabella 7. 4 – Gli indicatori di realizzazione e di risultato del sito internet del POR

Indicatore di realizzazione	Unità di misura	Valore atteso al 2015	Valore al 2012
Pagine del sito	numero	100	(127)
Imprese registrate	numero	4.000	(4.113c)
Indicatore di risultato	Unità di misura	Valore atteso al 2015	Valore al 2012
Pagine visitate	numero	10.000	(421.998)
Contatti	numero	60.000	(327.236)
Mail di richiesta	numero	40.000	(6.741)

Fonte: Autorità di Gestione del POR (2012), Piano di Comunicazione del POR Competitività.

7.4. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

La valutazione della qualità e dell'efficacia del Piano di Comunicazione ha evidenziato come, se il 2010 è stata l'annualità in cui sono stati compiuti significativi progressi per quanto riguarda le attività di **pubblicità del programma e di relazione media** attraverso l'avvio della prima campagna promozionale volta ad informare il grande pubblico e l'inizio del 2011 ha rappresentato il momento in cui l'Autorità di Gestione ha verificato l'efficacia della campagna soprattutto in relazione alla capacità di valorizzare il ruolo svolto dall'Unione Europea e dalla Regione Lombardia nel promuovere lo sviluppo territoriale, il secondo semestre del 2011 e il primo del 2012 si sono caratterizzati per una ripresa delle attività di comunicazione del POR. In questa sede si ritiene di interesse richiamare le principali attività concretizzatesi:

- l'organizzazione dell'evento annuale **“Si scrive POR e si legge Competitività”** che si è svolto il 5 dicembre 2011 presso la sede di Palazzo Lombardia, ed ha visto il coinvolgimento diretto dei Responsabili d'Asse e di alcuni dei beneficiari dei finanziamenti dei Bandi attivati, i quali hanno illustrato le iniziative finanziate con il Programma, nonché la partecipazione di 150 persone;
- la realizzazione di un'iniziativa rivolta alle scuole secondarie superiori: un Concorso a premi, intitolato **“Alla scoperta del POR Lombardia: la Lombardia vista dal tuo obiettivo”** e rivolto agli studenti del 4° e 5° anno per consentire loro di effettuare un percorso educativo per approfondire il ruolo dell'Unione Europea;
- aggiornamento del sito internet del POR con contenuti audio sostitutivi dei contenuti visivi per tutte le pagine del sito.

Infine, l'aggiornamento dell'analisi del sito internet del POR FESR ha messo in luce i progressi compiuti nella quantità di informazioni disponibili sul sito, evidenziando ancora qualche limite in relazione alla semplicità nell'individuazione del sito stesso, in particolare per un utente che non conosca il portale regionale.

Ringraziamenti

Il Rapporto Annuale di Valutazione è il frutto dell'attività di valutazione cui hanno collaborato attivamente i responsabili e i referenti di diverse strutture della Regione Lombardia cui va il primo ringraziamento:

Autorità di Gestione del POR Competitività

Olivia Postorino.

Direzione Generale Ambiente, Energia e Reti

Lino Bertani, Mauro Fasano, Mirco Furlanetto, Marina La Bruna, Barbara Pagani.

Direzione Generale Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione

Maria Carla Ambrosini, Daniela Borla, Francesco Caprara, Cristina Colombo, Rita Cristina De Ponti, Oriana De Rosa, Matteo Dirodi, Mirella Fossati, Livia Fumagalli, Rolando Imbrò, Iolanda Negri, Marina Patriarca, Jole Perrone, Avis Francesca Zuccotti.

Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità

Laura Burzilleri, Roberto Facconi, Erminia Falcomatà.

Direzione Centrale Programmazione Integrata

Federica Marzuoli.

Autorità Ambientale

Elena Conte, Filippo Dadone, Elisabetta Pozzoli, Silvia Vaghi.

Assistenza Tecnica

Sebastiano Barca, Silvia Conti, Dario Sorriso Valvo.

Un particolare ringraziamento a tutti coloro che hanno partecipato ai nostri *focus group* o si sono resi disponibili per interviste personali:

Focus Group Asse 1

Stefano Bedini (OMAV S.p.A), Luciano Ferrari (M.I.DA. INFORMATICA), Mariangela Gobbi (Fondazione Politecnico), Stefano Pitassi (OPTOTEC S.p.A), Paolo Raccagni (OMAV S.p.A).

Focus Group Asse 2

Francesca Baragiola (CESTEC), Ferruccio De Paoli (Robur), Diego Ferrari (Provincia di Mantova), Michele Lamera (Comune di Romano di Lombardia), Maurizio Malavasi (Comune di Roncoferraro), Andrea Mutti (CESTEC), Walter Pennati (Federazione delle Associazioni Nazionali dell'Industria Meccanica Varia ed Affine), Attilio Perlini (Comune di Roncoferraro), Giorgio Perucca (Comune di Abbiategrasso), Mario Quieti (Comune di Romano di Lombardia), Isacco Vecchia (Provincia di Mantova).

Focus Group Asse 3

Oliviero Baccelli (vice Direttore del Centro di Economia Regionale, Trasporti e Turismo dell'Università Bocconi), Ivan Fiaccadori (Comune di Mantova), Alessandro Pastacci (Presidente della Provincia di Mantova).

Indagine Asse 4

Alex Bani (Consorzio per la gestione del Parco Adda Nord), Elisabetta Pozzi (Provincia di Pavia), Sabrina Satta (Provincia di Cremona), Ermenegildo Scalera (Comune di Abbiategrasso), Maria Pia Sparla (Parco Agricolo Sud Milano), Alberto Tenconi (Provincia di Lodi).

Infine, l'équipe di valutazione ringrazia tutti coloro che, pur avendo contribuito, non sono stati citati, scusandosi anticipatamente nel caso in cui ci sia sfuggito qualche nominativo.