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

RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE

31 ottobre 2011

EXECUTIVE SUMMARY 8

1. LO STATO DI AVANZAMENTO DEL POR 11

1.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA 11

1.2. L'AVANZAMENTO PROCEDURALE 11

1.3. L'AVANZAMENTO FINANZIARIO 16

1.4. L'AVANZAMENTO FISICO 19

1.5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI 21

2. GLI INTERVENTI DEL POR A FAVORE DI RICERCA E SVILUPPO: IL CASO DEL BANDO "AREE TEMATICHE PRIORITARIE" 24

2.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA 25

2.2. L'ENTITÀ DELLE COLLABORAZIONI TRA IMPRESE E CON GLI ORGANISMI DI RICERCA NEI PROGETTI DI R&S. 25

2.3. LE RICADUTE ATTESE DEI PROGETTI SULLE AZIENDE COINVOLTE NEL BANDO ATP 27

2.3.1. Effetti diretti 28

2.3.2. Effetti indiretti 29

2.4. LA COLLABORAZIONE CON GLI ORGANISMI DI RICERCA 30

2.5. LE PERCEZIONI SUL BANDO ATP 31

2.6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 33

3. GLI EFFETTI ATTESI DEGLI INTERVENTI DI REALIZZAZIONE ED ESTENSIONE DELLE RETI DI TELERISCALDAMENTO 34

3.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA 34

3.2. LA LINEA DI INTERVENTO 2.1.1.1. "REALIZZAZIONE ED ESTENSIONE DELLE RETI DI TELERISCALDAMENTO" 35

3.3. GLI EFFETTI ATTESI DALLA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI 38

3.3.1. Il miglioramento dell'efficienza energetica 38

3.3.2. La riduzione delle emissioni degli inquinanti atmosferici 39

3.3.3. La valorizzazione delle risorse locali 41

3.4. ULTERIORI EFFETTI INDIRETTI 42

3.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI 44

4. GLI INTERVENTI VOLTI A MIGLIORARE LA MOBILITÀ SOSTENIBILE NEL TERRITORIO LOMBARDO 46

4.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA 46

4.2. GLI EFFETTI ATTESI DAGLI INTERVENTI FINANZIATI DALL'ASSE 3 47

4.2.1. Il contributo alla riduzione delle emissioni climalteranti e inquinanti atmosferiche 48

4.2.2. La sostenibilità ambientale degli interventi 50

4.2.3. L'utilizzo di materiali, tecnologie e processi innovativi 52

4.2.4. Le fasce più deboli dell'utenza in coerenza con le politiche di inclusione sociale 54

4.3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI 55

5. LE AZIONI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE DEI PIA 57

5.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA 57

5.2.L'ANALISI DESCRITTIVA DELLE AZIONI DI COMUNICAZIONE DEI PIA 58

5.3. L'INDAGINE SULLE AZIONI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE PREVISTE NELL'AMBITO DEI PIA 59

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI 66

6. VALUTAZIONE DELLA FUNZIONALITÀ E ADEGUATEZZA DEL SISTEMA DI GESTIONE 68

6.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA 68

6.2. I FATTORI RILEVANTI NEL PROCESSO DI IMPLEMENTAZIONE DEL POR 68

6.2.1. Gli Attori 69

6.2.2. Il Contesto 69

6.2.3. Sistema di regole, procedure e supporti tecnici 70

6.3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI 71

7. VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ E DELLA FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO 72

7.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA 72

7.2. L'ARCHITETTURA DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO 72

7.3. LA RILEVAZIONE E LA GESTIONE DELLE INFORMAZIONI A LIVELLO DI PROGETTO 74

7.4. LA GESTIONE E LA FRUIZIONE DELLE INFORMAZIONI A LIVELLO AGGREGATO 77

7.5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI 78

8. VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ E DELL'EFFICACIA DEL PIANO DI COMUNICAZIONE 80

8.1. PRESENTAZIONE DELLA METODOLOGIA ADOTTATA 80

8.2. L'AVANZAMENTO DELLE AZIONI DI COMUNICAZIONE 81

8.3. IL SITO INTERNET DEL POR COMPETITIVITÀ 84
8.3.1. Presentazione della metodologia per l'analisi del sito internet del POR 84
8.3.2. Valutazione della qualità e della funzionalità del sito internet del POR 84
8.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI 89

APPENDICE AL CAPITOLO 8 91

RINGRAZIAMENTI 94

Indice delle Figure

Figura 1. 1 – L'avanzamento procedurale delle linee di intervento del POR 12
Figura 1. 2 – I finanziamenti deliberati sugli strumenti di ingegneria finanziaria 17
Figura 1. 3 – La distribuzione territoriale e per Asse dei progetti finanziati dal POR 22
Figura 1. 4 – La distribuzione territoriale e per Asse degli investimenti attivati dal POR 23

Figura 2. 1 – I soggetti finanziati dai bandi R&S del POR 27
Figura 2. 2 – Gli effetti attesi dei progetti "ATP" 28

Figura 3. 1 − Gli interventi di realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento (valori previsti e valori attesi) 37
Figura 3. 2 − I progetti finanziati dal bando attuativo della linea 2.1.1.1. 37
Figura 3. 3 – Risparmi energetici a regime (tep/a) 38
Figura 3. 4 – Emissioni evitate a regime di CO_{2eq}, NO_x e SO_2 40
Figura 3. 5 – L'utilizzo del patrimonio boschivo 41
Figura 3. 6 – Il funzionamento del teleriscaldamento 42
Figura 3. 7 – L'andamento del costo di kWh con gasolio e con biomassa (2003-2011) 43
Figura 3. 8 – Il funzionamento del teleriscaldamento 44

Figura 4. 1 – Gli interventi di sviluppo della mobilità sostenibile di persone e merci 48
Figura 4. 2 – La previsione di riduzione delle emissioni CO_{2eq} 49
Figura 4. 3 – Gli effetti attesi in termini di emissioni climalteranti e inquinanti 49
Figura 4. 5 – Gli effetti degli interventi di mobilità in termini di sostenibilità ambientale 51
Figura 4. 6 – Gli effetti attesi in termini di integrazione con azioni di trasformazione e valorizzazione urbana 52
Figura 4. 7 – Gli effetti attesi in termini di utilizzo di materiali, tecnologie e processi innovativi 53
Figura 4. 8 – La distribuzione territoriale degli interventi integrati per la riduzione degli impatti ambientali derivanti dalla mobilità urbana ed interurbana (3.1.1.2.) 54
Figura 4. 9 – Gli effetti attesi in termini di attenzione per le fasce più deboli dell'utenza 55

Figura 5. 1 – I PIA finanziati dal 1° bando attuativo dell'Asse 4 58
Figura 5. 2 – I rispondenti al questionario on line 59
Figura 5. 3 – La presenza di un Piano di Comunicazione dei PIA 60
Figura 5. 4 – La scala delle azioni di comunicazione 61
Figura 5. 5 – La programmazione del sito internet dei PIA 61

Figura 5. 6 – Il materiale informativo e promozionale 62
Figura 5. 7 – Il materiale di supporto all'organizzazione di eventi e la partecipazione ad eventi di soggetti terzi 62
Figura 5. 8 – L'organizzazione di eventi 63
Figura 5. 9 – L'organizzazione di eventi 63
Figura 5. 10 – L'organizzazione di eventi 64
Figura 5. 11 – L'organizzazione di campagne pubblicitarie 64
Figura 5. 12 – La percezione dell'efficacia delle Linee guida per le azioni di informazione e comunicazione . 65

Figura 7. 1 – Funzionalità del Sistema Informativo Integrato 73
Figura 7. 2 – Esempio di Workflow del progetto 75

Figura 8. 1 – Destinatari e obiettivi del Piano di Comunicazione del POR 81
Figura 8. 2 – La campagna di comunicazione del POR 81
Figura 8. 3 – L'individuazione del sito del POR Competitività attraverso i motori di ricerca 85
Figura 8. 4 – L'individuazione del sito del POR Competitività attraverso i motori di ricerca 86
Figura 8. 5 – I passaggi per raggiungere il sito del POR Competitività dal sito regionale 87
Figura 8. 6 – La conoscenza degli strumenti utilizzati per l'attuazione del Piano di Comunicazione 90

Indice delle Tabelle

Tabella 1. 1 – Bandi attuativi delle linee di intervento del POR pubblicati 13
Tabella 1. 2 – L'efficienza procedurale del POR 14
Tabella 1. 3 – Lo stato di avanzamento procedurale del POR 15
Tabella 1. 4 – Sintesi finanziaria del POR per Asse 16
Tabella 1. 5 – Le risorse dedicate agli strumenti di ingegneria finanziaria 17
Tabella 1. 6 – Gli indicatori finanziari del POR: l'effetto leva 18
Tabella 1. 7 – Gli indicatori di efficacia 19

Tabella 2. 1 – Quadro di sintesi dei bandi relativi alle attività di R&S emanati sull'Asse 1 (1.1.1.1.) 26

Tabella 7. 1 – Matrice di funzionalità del sistema GEFO in relazione ai profili di utenza attivati 73

Tabella 8. 1 – L'efficacia delle azioni di comunicazione 83
Tabella 8. 2 – Gli indicatori di realizzazione e di risultato del sito internet del POR 89

Executive Summary

Il Rapporto Annuale di Valutazione (RAV 2011) è articolato in base alle attività previste per il servizio di valutazione indipendente del POR Competitività della Regione Lombardia. A tal fine, la struttura del Rapporto è articolata due parti: la prima parte del RAV 2011 – 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 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.

Si ritiene opportuno presentare la struttura del presente Rapporto Annuale di Valutazione (2011) sulla base delle attività di valutazione realizzate in relazione ai differenti obiettivi conoscitivi:

- il **capitolo 1. 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'intervento[1];
- i **capitoli 2. Gli interventi del POR a favore di Ricerca e Sviluppo: il caso del bando "Aree Tematiche Prioritarie", 3. Gli effetti attesi degli interventi di realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento, 4. Gli interventi volti a migliorare la mobilità sostenibile nel territorio lombardo** e **5. Le azioni di informazione e comunicazione dei PIA** 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 (2011) 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:
  - **"In che modo la collaborazione tra il sistema delle imprese e il sistema della ricerca, supportata dal POR, contribuisce a rafforzare il sistema regionale dell'innovazione?" (Asse 1)** si è scelto, di concerto con l'AdG e con il Referente dell'Asse, di focalizzare l'attenzione sugli interventi finanziati attraverso il bando "Aree Tematiche Prioritarie", in ragione della rilevanza e dello stato di avanzamento dei relativi progetti rispetto agli interventi degli altri due bandi. A tal fine, dopo un aggiornamento dell'analisi desk relativi ai tre bandi dedicati ai progetti di R&S a partire dagli elementi emersi nel *focus group* nel 2010, sono state realizzate interviste in profondità con 3 interlocutori privilegiati e 8 beneficiari del bando ATP, selezionati in base alla qualità progettuale e alla rappresentatività dei settori produttivi (**capitolo 2. Gli interventi del POR a favore di Ricerca e Sviluppo: il caso del bando "Aree Tematiche Prioritarie"**);
  - **"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?" (Asse 2)**, di concerto con il Responsabile e il Referente dell'Asse, si è scelto di focalizzare l'attenzione sugli interventi di realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento. A tal fine, dopo un'analisi preliminare basata su dati primari e secondari, si è scelto di organizzare 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

[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.

dell'Assistenza Tecnica dell'Asse 2 (**capitolo 3. Gli effetti attesi degli interventi di di realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento**);

- **"In che modo le risorse dedicate dall'Asse 3 del POR stanno contribuendo ad incrementare la mobilità sostenibile nel territorio lombardo?" (Asse 3)** è parso opportuno avviare una ricognizione degli effetti attesi degli interventi finanziati che fornisca una fotografia complessiva degli effetti attesi che verosimilmente verranno prodotti grazie alla concretizzazione dei finanziamenti delle quattro linee di intervento del POR. A tal fine, si è fatto ricorso alla valorizzazione delle informazioni rilevabili dal sistema di monitoraggio integrato, ivi comprese le schede relative alle istruttorie dei singoli interventi, e al confronto con alcuni interlocutori privilegiati (il Responsabile regionale dell'Asse 3, la referente dell'Autorità di Gestione dell'Asse 3 e l'Autorità Ambientale) (**capitolo 4. Gli interventi volti a migliorare la mobilità sostenibile nel territorio 4lombardo**);
- **"Le risorse dedicate all'Asse 4 del POR stanno contribuendo a sviluppare progetti integrati e multifunzionali con una connotazione sovracomunale?" (Asse 4)** è parso opportuno realizzare uno studio di caso che consentisse di indagare le azioni di informazione e comunicazione programmate e avviate dai partenariati dei PIA nell'ambito delle azioni di sistema. In questo quadro, a partire dall'analisi desk della documentazione disponibile, è stato somministrato ai referenti del Capofila del PIA un questionario on line che consentisse di mappare le azioni di informazione e comunicazione previste dai PIA e permettesse di raccogliere la percezione dei referenti dei PIA sulle iniziative avviate dall'Autorità di Gestione per sostenere i partenariati nell'azione di comunicazione. In aggiunta, è parso opportuno far precedere l'elaborazione del questionario da un *focus group* che consentisse di inquadrare meglio i termini della questione "azioni di comunicazione e informazione di un Progetto Integrato d'Area" (**capitolo 5. Le azioni di informazione e comunicazione dei PIA**).

- il **capitolo 6. 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 7. Valutazione della qualità e della funzionalità del sistema di monitoraggio** verifica dapprima la tempestiva ed adeguata predisposizione del sistema di monitoraggio, ossia 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; 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 8. 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 verrà valutata l'efficacia e l'efficienza del complesso delle azioni di comunicazioni in relazione a quattro tipi di indicatori (finanziari, di realizzazione, di risultato, di impatto) e verrà approfondita l'analisi del sito internet del POR.

Si segnala inoltre che:

- per ciascun capitolo del Rapporto di Valutazione Intermedia, 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 2011** sebbene, per cercare di fornire un quadro il più possibile aggiornato, in alcuni casi si valorizzino informazioni aggiornate al 25 ottobre 2011.

1. Lo stato di avanzamento del POR

1.1. Presentazione della metodologia adottata

Il **Capitolo 1. Lo stato di avanzamento del POR** si prefigge di valutare l'attuazione del POR focalizzando l'attenzione sugli aspetti procedurali e sulle realizzazioni del POR Competitività, 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.

In questa fase di attuazione del POR – il Rapporto presenta i dati aggiornati al 30 giugno 2011 – 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. L'esame dell'iter si estende al processo di istruttoria e valutazione delle domande nei casi in cui è già iniziata la fase di analisi dei progetti presentati.

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 e alla documentazione presentata per l'istruttoria.

Infine, per quanto riguarda l'**analisi dell'avanzamento fisico**[2] in questa fase in cui non è ancora possibile focalizzare l'attenzione sui progetti conclusi[3] 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.

1.2. 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 2011; 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 2011.

La Figura 1.1 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";

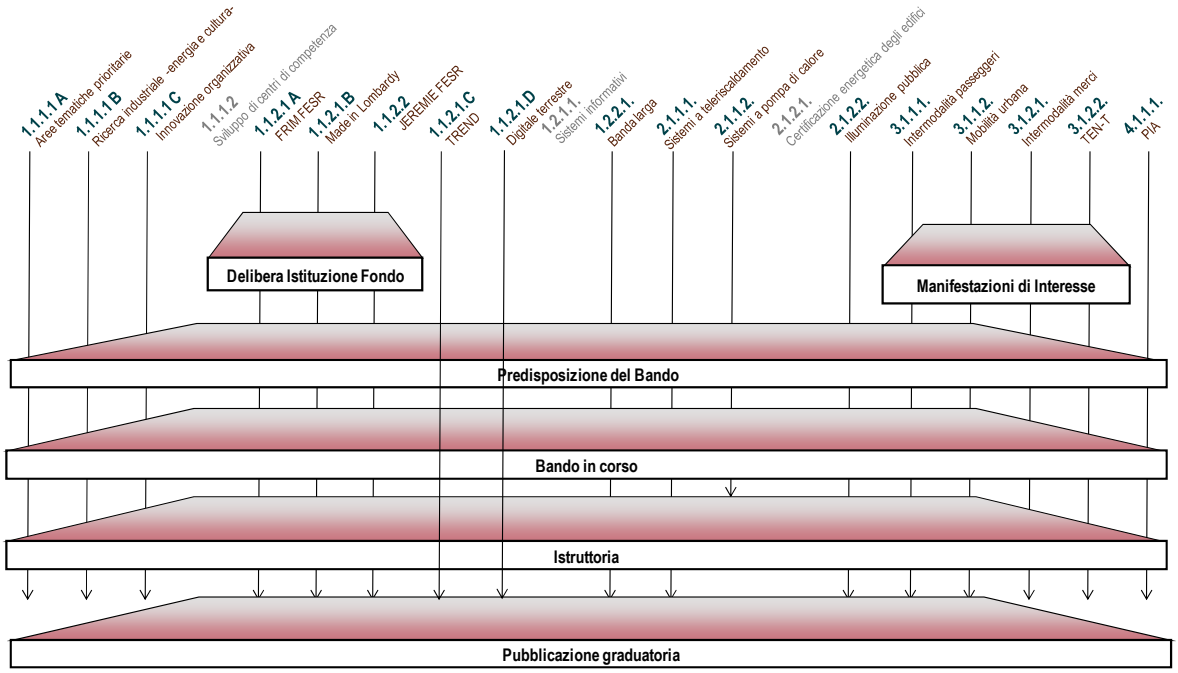
---

[2] Considerato che l'obiettivo principale della fase di "Verifica delle performance del programma rispetto agli indicatori individuati nel POR" del processo di valutazione è l'attività di verifica delle performance degli Assi del POR rispetto agli indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto appare opportuno integrare l'analisi delle performance del POR con l'analisi dell'avanzamento fisico.

[3] Al 30 giugno 2011 il numero di progetti conclusi rispetto a quelli avviati è ancora marginale, sebbene si evidenzino delle differenze tra gli Assi, con un maggior avanzamento fisico dell'Asse 1 rispetto ai tre Assi con interventi infrastrutturali.

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

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



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

Nel'analizzare lo stato di attuazione del POR al 30 giugno 2011 si può esprimere una valutazione positiva. Come mostra la Tabella 1.1 a quasi tre 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 per tre 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 1.2.1.1.B Made in Lombardy[4] e la 4.1.1.1. Realizzazione e promozione di itinerari turistici per la fruizione sostenibile delle risorse culturali e ambientali – sono stati pubblicati due bandi attuativi.

[4] 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*.

Tabella 1. 1 – Bandi attuativi delle linee di intervento del POR pubblicati

	Bandi a sportello	Bandi a evidenza pubblica		Bandi a sportello	Bandi a evidenza 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.		⊙
1.1.1.2.			2.1.2.1.		
1.1.2.1.A	⊙		2.1.2.2.		⊙
1.1.2.1.B	⊙⊙		3.1.1.1.		⊙
1.1.2.1.C	⊙[5]	⊙[6]	3.1.1.2.		⊙
1.1.2.2.		⊙	3.1.2.1.		⊙
1.2.1.1.			3.1.2.2.		⊙
1.2.2.1.		⊙	4.1.1.1.		⊙⊙

	Asse 1	Asse 2	Asse 3	Asse 4	Asse 5	POR
Numero bandi pubblicati	11 (+2[7])	4	4	2 (+1[8])	5 (+8[9])	26 (+11)

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

La Tabella 1.2 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 11 mesi tra la pubblicazione del bando e la pubblicazione della graduatoria, la durata delle istruttorie per la valutazione dei progetti ha richiesto meno di 7 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.

---

[5] Manifestazione di interesse fornitori di servizi per check-up aziendali.

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

[7] 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.

[8] Il 19 settembre 2008 (D.p.g.r. n. 10130) l'Amministrazione Regionale ha approvato l'Accordo di Programma per la valorizzazione del Lago di Idro sottoscritto da Regione Lombardia e dai Comuni di Idro, Anfo, Bagolino e Lavenone.

[9] 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).

Tabella 1. 2 – L'efficienza procedurale del POR

Linee di intervento	Mesi intercorsi tra la pubblicazione del bando e la pubblicazione della graduatoria (1a riga) e Mesi intercorsi tra la chiusura dei termini del bando e la pubblicazione della graduatoria (2a riga)
Linea di intervento 1.1.1.1.A	
Linea di intervento 1.1.1.1.B	
Linea di intervento 1.1.1.1.B	
Linea di intervento 1.1.1.1.C	
Linea di intervento 1.1.2.1.A	Il bando resta aperto fino all'esaurimento del fondo Il bando resta aperto fino all'esaurimento del fondo
Linea di intervento 1.1.2.1.B	Il bando resta aperto fino all'esaurimento del fondo Il bando resta aperto fino all'esaurimento del fondo
Linea di intervento 1.1.2.1.B	Il bando resta aperto fino all'esaurimento del fondo Il bando resta aperto fino all'esaurimento del fondo
Linea d'Azione 1.1.2.1.C (Fase 2)	Il bando resta aperto fino all'esaurimento del fondo Il bando resta aperto fino all'esaurimento del fondo
Linea di intervento 1.1.2.1.C (Fase 3)	Bando aperto Bando aperto
Linea d'Azione 1.1.2.1.D	
Linea di intervento 1.1.2.2	Il bando resta aperto fino all'esaurimento del fondo Il bando resta aperto fino all'esaurimento del fondo
Linea d'Azione 1.2.2.1	
Linea di intervento 2.1.1.1.	
Linea di intervento 2.1.1.2	Istruttoria in corso Istruttoria in corso
Linea di intervento 2.1.2.2	
Linea di intervento 3.1.1.1	
Linea di intervento 3.1.1.2	
Linea di intervento 3.1.2.1	
Linea di intervento 3.1.2.2	
Linea di intervento 4.1.1.1	
Linea di intervento 4.1.1.1 EXPO	
Media POR	

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

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 intervento[10] che sembrano essere state

[10] Si citano, a titolo esemplificativo, le linee di intervento 1.1.1.1.A, 1.1.1.1.B, 2.1.2.2 e 4.1.1.1.

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 1.2 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 1.3 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 delle strade secondarie (3.1.2.2) 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 delle azioni.

Tabella 1. 3 – Lo stato di avanzamento procedurale del POR

	Asse 1	Asse 2	Asse 3	Asse 4	POR
Progetti protocollati	1.382	551	88	41	2.061
Progetti non ammessi	273	86	18	18	395
Progetti non finanziati	223	84	0	7	314
Progetti finanziati	723	149	66	16	954
Revoche e rinunce	53	0	4	0	57
Efficienza attuativa	52%	27%	75%	40%	46%

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

1.3. 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 delle sviluppo socioeconomico 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 un indicatore finanziario in grado di confrontare la quota percentuale delle risorse impegnate sul totale delle risorse disponibili per ciascun Asse.

A tal fine, la Tabella 1.4 riflette la capacità di impegno dei diversi Assi al 30 giugno 2011[11]. 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 1.5 e Figura 1.2) 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.

Come mostra la Tabella 1.4, al 30 giugno 2011 sono stati complessivamente impegnati i tre quarti delle risorse del POR. Se agli impegni dell'Asse 1 si aggiungono le risorse del POR FESR collegate al bando (pubblicato il 3 agosto 2011) cofinanziato da Regione Lombardia e dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, a supporto di progetti di R&S nei settori strategici di Regione Lombardia e del Ministero e l'incremento del Fondo di Ingegneria finanziaria FRIM FESR 2011 sempre per il bando del MIUR, la capacità di impegno del POR risulta superiore all'80% delle risorse disponibili.

Tabella 1. 4 – Sintesi finanziaria del POR per Asse

	Dotazione finanziaria	Impegni	Capacità di impegno
Asse 1	174.860.000,00 €	103.478.650,55 €	59,18%
Asse 2	50.000.000,00 €	37.920.720,09 €	75,84%
Asse 3	139.000.000,00 €	120.249.171,98 €	86,51%
Asse 4	60.000.000,00 €	51.473.731,00 €	85,79%
Asse 5	20.140.000,00 €	14.452.117,90 €	71,76%
POR	**444.000.000,00 €**	**327.574.391,52 €**	**73,78%**

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

Per quanto riguarda i 50 M€ di risorse ancora da impegnare, sembra verosimile che parte delle risorse venga utilizzata per finanziare progetti giudicati ammissibili, ma non ancora finanziati, come anticipato dal

[11] In relazione alla sintesi finanziaria del POR per Asse, si ritiene opportuno precisare che la Tabella 1.4. 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.

RAE (2010, p. 22) e come, in effetti, sta già accadendo per alcune linee di intervento (si citano, a titolo meramente esemplificativo, la 2.1.2.2, la 3.1.2.2 e la 4.1.1.1).

Per quanto riguarda gli strumenti di ingegneria finanziaria, la Tabella 1.5 riassume la dotazione finanziaria dei tre Fondi. Sebbene esuli dal periodo di riferimento del presente Rapporto, si ricorda che il Fondo di Ingegneria finanziaria FRIM FESR 2011 è stato incrementato di 25.500.000,00 € per il bando cofinanziato da Regione Lombardia e dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

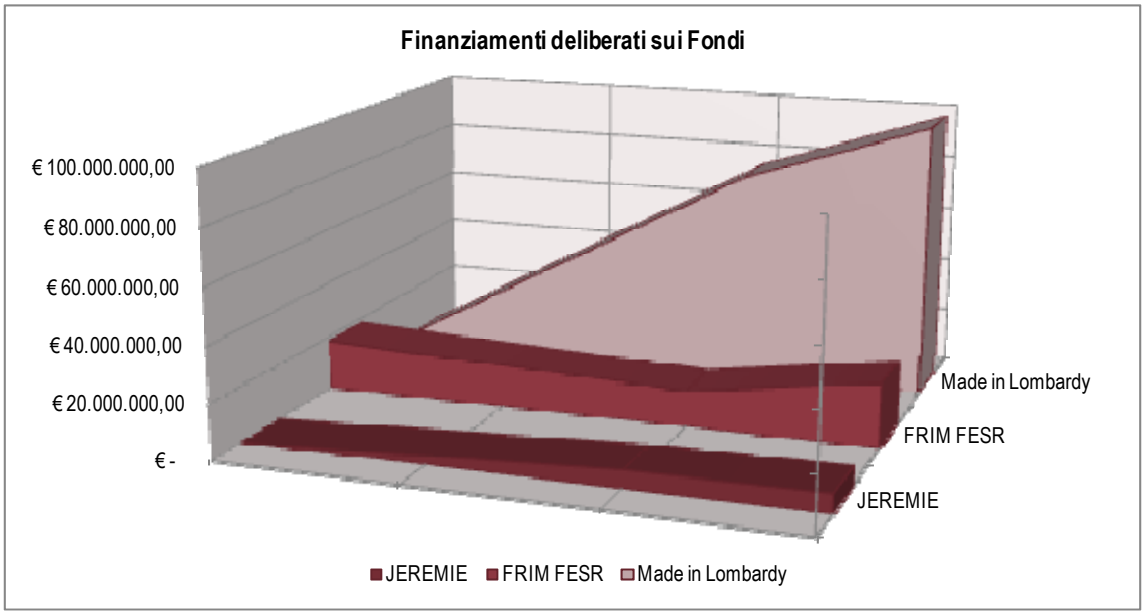
Tabella 1. 5 – Le risorse dedicate agli strumenti di ingegneria finanziaria

	Dotazione finanziaria al 30 giugno 2011	Risorse aggiuntive assegnate dopo il 30 giugno 2011	Dotazione finanziaria complessiva al 30 settembre 2011
FRIM FESR	35.000.000,00 €	25.500.000,00 €	60.500.000,00 €
MADE IN LOMBARDY	33.000.000,00 €		33.000.000,00 €
JEREMIE	20.000.000,00 €		20.000.000,00 €
TOTALE FONDI	88.000.000,00 €	25.500.000,00 €	113.500.000,00 €

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

Inoltre, i dati disponibili relativi ai finanziamenti deliberati confermano un più deciso avanzamento del Fondo di garanzia "Made in Lombardy" (1.1.2.1.B) rispetto agli altri due Fondi (Figura 1.2). In particolare, il Fondo di garanzia MIL, attivato con una dotazione di 33.000.000 €, opera a garanzia del portafoglio di risorse stanziate da Finlombarda e dagli istituti bancari[12] per il finanziamento dei programmi di investimento. Sempre con riferimento a Made in Lombardy, al 30 giugno 2011 sono stati deliberati finanziamenti pari a 98.882.262 € e sono state concesse garanzie per 79.105.809,66 €.

Figura 1. 2 – I finanziamenti deliberati sugli strumenti di ingegneria finanziaria



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

[12] RTI BNL SpA e Artigiancassa SpA.

Infine, la Tabella 1.6 mostra l'effetto leva attivato dai diversi Assi del POR. Nell'insieme, a fronte di 398.472.302 € di contributo pubblico concesso dal POR, sono stati attivati investimenti complessivamente pari a 879.840.821 €, dando così luogo ad un effetto leva complessivo di 2,21 [in crescita rispetto all'1,9 registrato nel RVI (2010)].

Tabella 1. 6 – Gli indicatori finanziari del POR: l'effetto leva[13]

	Asse 1	Asse 2	Asse 3	Asse 4	POR
Investimento ammesso	412.680.848 €	61.563.729 €	284.902.470 €	120.693.774 €	879.840.821 €
Contributo concesso	197.760.814€	28.991.354 €	120.246.404 €	51.473.730 €	398.472.302 €
Effetto leva (risorse totali/risorse pubbliche)	2,09	2,12	2,37	2,34	2,21

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

[13] La Tabella non considera l'Asse 5 per il quale il ragionamento sull'effetto leva è poco significativo.

1.4. 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 da 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 2011 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 risulta essere uguale a zero.

In aggiunta, in questo momento, anche nei casi in cui si registrano degli interventi conclusi, il Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria non consente la rilevazione degli indicatori di avanzamento fisico, che sono stati acquisiti direttamente dal RAE (2010) e, pertanto, presentano l'aggiornamento al 31 dicembre 2010 (e sono evidenziati in *italicus* nella Tabella 1.7).

In considerazione di ciò, per riuscire a rappresentare nel modo più veritiero possibile l'andamento del programma in questo Rapporto si è scelto di integrare la tabella degli indicatori di efficacia relativi alle iniziative dell'Asse 2, 3 e 4 (che si rifanno esplicitamente a progetti conclusi) con i valori relativi ai progetti finanziati che è verosimile che vengano portati a compimento nei prossimi anni. Pertanto, non è possibile esprimere una valutazione relativamente all'efficacia attuativa dei quattro Assi del POR, ma è opportuno limitarsi a fotografare la situazione al 30 giugno 2011.

Tabella 1. 7 – Gli indicatori di efficacia

	Indicatore	Unità di misura	Valore previsto	Valore effettivo	Efficacia
Asse 1	Progetti finanziati (1.1.1)	Numero	250	135	54%
	Soggetti finanziati (1.1.1)	*Numero*	*500*	*290*	*58%*
	Progetti finanziati (1.1.2)	Numero	1.200	588	49%
	Soggetti finanziati (1.1.2)	*Numero*	*1.400*	*391*	*28%*
	Spin off di ricerca creati (1.1.2)	Numero	40	0	0%
	Investimenti del POR per ICT	*Meuro*	*10*	*0*	*0%*
	Progetti ICT finanziati (1.2.1)	*Numero*	*150*	*0*	*0%*
	Soggetti finanziati (1.2.1)	*Numero*	*1.000*	*0*	*0%*
	Interventi realizzati (1.2.2)	*Numero*	*10*	*0*	*0%*
	Investimenti del POR per Trasferimento tecnologico, Innovazione di processo e di prodotto, R & ST e ICT	*Meuro*	*225*	*120*	*53%*
	Centri ricerca e assistenza tecnologica coinvolti di cui 1.1 di cui 1.2	*Numero* *Numero* *Numero*	*500* *500* *50*	*25* *n.d.* *n.d.*	*5%*
	Soggetti operanti nel campo della ricerca supportati rispetto al totale presente in Lombardia di cui 1.1 di cui 1.2	*%* *%* *%*	*40%* *10%*	*47,1%* *n.d.* *n.d.*	*118%*
	Spesa per innovazione per addetto nelle imprese finanziate	*Euro*	*500*	*0*	*0%*

	Indicatore	Unità di misura	Valore previsto	Valore effettivo	Efficacia
Asse 1	**Unità locali di imprese ICT sul totale delle unità locali finanziate**	*%*	*25%*	*0*	*0%*
	Brevetti derivanti dalla ricerca applicata direttamente finanziata	*Numero*	*500*	*0*	*0%*
	Popolazione coperta da banda larga	*%*	*555.333*	*0*	*0%*
Asse 2	**Interventi realizzati (2.1.1)** Interventi finanziati (2.1.1)	Numero	30	0 12	0% 40%
	Interventi di cogenerazione realizzati Interventi di cogenerazione finanziati	Numero	3	0 12	0% 400%
	Interventi realizzati (2.1.2) Interventi finanziati (2.1.2)	Numero	70	0 96	0% 137%
	TEP prodotti	TEP	1.200	n.d.	n.d.
	TEP risparmiati	TEP	21.500	n.d.	n.d.
Asse 3	**Interventi realizzati (3.1.1.)** Interventi finanziati (3.1.1.)	Numero	15	0 34	0% 227%
	Interventi realizzati (3.1.2.) Interventi finanziati (3.1.2.)	Numero	15	0 32	0% 213%
	Riduzione dei mezzi pesanti su lunghe percorrenze stradali	Numero	150.000	n.d.	n.d.
	Viaggiatori saliti/scesi nel giorno feriale medio nelle stazioni ferroviarie interne all'area di intervento	Numero	460.000	n.d.	n.d.
Asse 4	**Interventi realizzati**[14] Interventi finanziati	Numero	50	0 *15*	0% *30%*
	Soggetti coinvolti nella realizzazione dei progetti	Numero	100	140	140%
	Investimenti complessivi attivati Investimenti complessivi ammessi	Meuro	100	0 120,7	0% 121%
	Incremento di presenze nelle strutture e nelle aree oggetto di riqualificazione	%	10%	n.d.	n.d.

Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria (al 30 giugno 2011) e sul RAE (2010) (al 31 dicembre 2010).

[14] Appare opportuno fin d'ora riflettere sull'indicatore "interventi realizzati" previsto dal POR. Infatti, se tale indicatore si riferisce alle operazioni dei PIA sarebbe opportuno precisarlo meglio. Viceversa, laddove tale indicatore sia destinato a riflettere i PIA in sé sembra necessario rivedere la quantificazione del valore previsto in quanto appare improbabile che possano essere finanziati così tanti PIA con le risorse messe a disposizione dal POR. Verosimilmente, si potrebbe ipotizzare un valore compreso tra 12-14 PIA. Viceversa se è attribuito alle operazioni presenti nei POR, sarebbe opportuno rivedere la stima dell'indicatore immaginando che a fine programmazione vengano realizzati 150/180 interventi.

1.5. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

Per raggiungere l'obiettivo di "rafforzare la competitività e la dinamicità dell'economia regionale perseguendo una maggiore coesione sociale, economica e territoriale" il POR ha messo a disposizione 532.000.000 € ripartiti tra Asse 1 (49,3%), Asse 2 (9,4%), Asse 3 (26,2%), Asse 4 (11,3%) e Asse 5 (3,8%) che, però, è dedicato all'Assistenza Tecnica al programma. Nello specifico, al 30 giugno 2011 risultano essere stati concessi contributi pari ai tre quarti delle risorse disponibili per il programma.

Le risorse attualmente impegnate hanno reso possibile il finanziamento di 954 progetti di cui 723 destinati a sostenere la competitività delle imprese, 149 volti incrementare l'autonomia e la sostenibilità energetica, 66 finalizzati a sviluppare la mobilità sostenibile di persone e merci e, infine, 16 iniziative di valorizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali per la fruizione turistica.

Dall'analisi della distribuzione territoriale e per Asse dei progetti finanziati dal POR rappresentata dalla Figura 1.3 emerge una concentrazione degli interventi nelle aree delle province di Brescia e di Milano, che raccolgono il 41% dei progetti finanziati, e una distribuzione assolutamente omogenea degli interventi tra la parte orientale e quella occidentale della Regione.

Per quanto riguarda gli elementi distintivi degli interventi, invece, la parte orientale si caratterizza principalmente per i finanziamenti ottenuti dagli Enti Locali nell'ambito dell'Asse 2. Energia (e, in particolare, grazie al bando attuativo della linea di intervento 2.1.2.2. volta a supportare il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica) e la parte occidentale prevalentemente per interventi finanziati nell'ambito dell'Asse 3. Mobilità sostenibile.

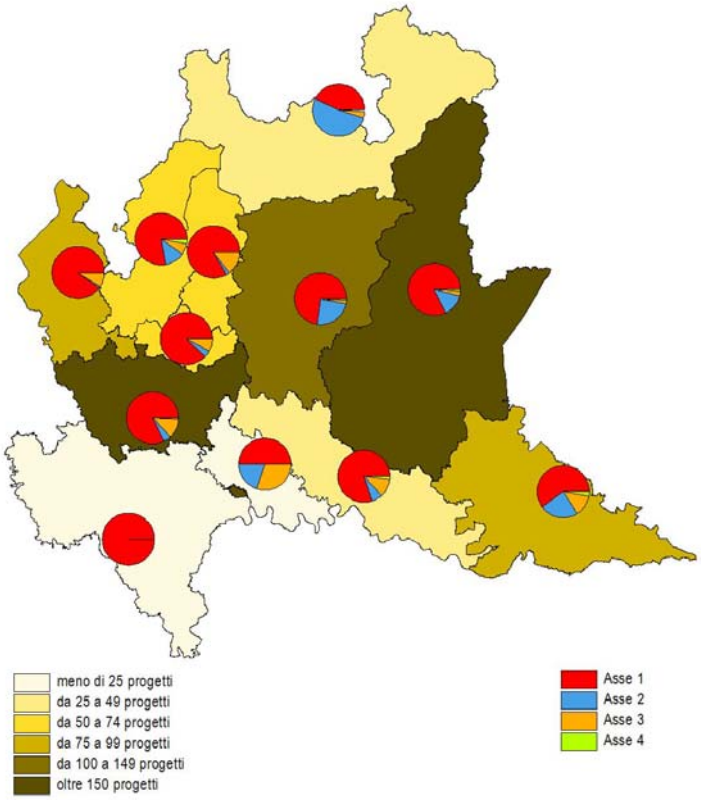
Le ragioni della concentrazione di interventi di sostenibilità energetica nei territori orientali della Regioni possono essere ricondotte sia ad una maggiore rispondenza alle sollecitazioni offerte dalla DG Ambiente, Energia e Reti, riscontrata fin dalle risposte ai bandi del DocUP OB2, sia ad una presenza consistente di osservatori astronomici regionali, sia, infine, ad un maggiore inquinamento luminoso.

Per contro, le motivazioni alla base di una maggiore concentrazione degli interventi di mobilità sostenibile nella parte occidentale del territorio regionale sono riscontrabili da un lato dalla zonizzazione dell'obiettivo operativo 3.1.1.[15] e, nello specifico, della linea di intervento 3.1.1.2. rivolta ai grossi centri urbani che ha reso impossibile per gli altri centri presentare progetti. In secondo luogo, la possibilità di presentare domande di finanziamento è stata limitata dalla vicinanza alle reti TEN-T in quanto il POR ha previsto che non potessero beneficiare dei finanziamenti comunitari in materia di mobilità sostenibile i centri urbani che non avessero una rete TEN-T nel raggio di 20 km.

Infine, come anticipato, nel caso delle linee di intervento destinate all'imprenditoria, risulta del tutto prevalente il ruolo delle province di Milano e Brescia: il 42% dei progetti finanziati risultano collocati nelle due province.

[15] Dal punto di vista territoriale, l'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" presenta una specifica vocazione per le aree densamente antropizzate, caratterizzate da elevati carichi veicolari e da livelli critici per la qualità dell'aria. Conseguentemente, i progetti finanziati nell'ambito delle linee di intervento 3.1.1.1 e 3.1.1.2 provengono da: capoluoghi di Provincia e Province; zone critiche per la qualità dell'aria; 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. Con riferimento all'obiettivo operativo 3.1.2 " Implementazione delle reti infrastrutturali secondarie per un trasporto merci efficiente, flessibile, sicuro e ambientalmente sostenibile" gli interventi proposti sono localizzati in modo omogeneo nell'intero territorio regionale.

Figura 1. 3 – La distribuzione territoriale e per Asse dei progetti finanziati dal POR

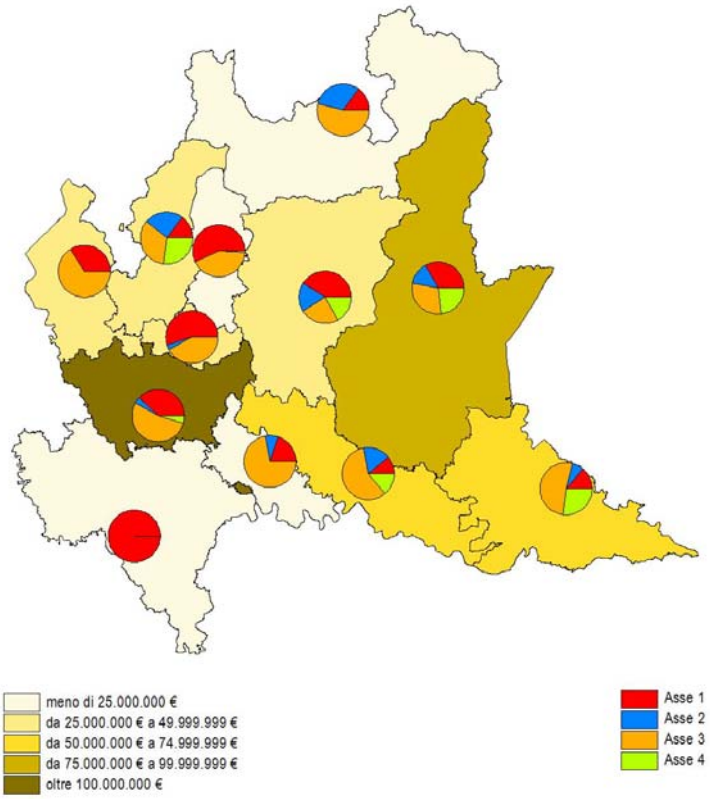


Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

Per quanto riguarda invece la distribuzione territoriale e per Asse degli investimenti attivati dal POR rappresentata dalla Figura 1.4, la mappa evidenzia dapprima una concentrazione degli interventi nelle province di Brescia e Milano e, in secondo luogo mostra come gli investimenti attivati siano riconducibili principalmente agli interventi dell'Asse 1 e dell'Asse 3, com'era d'altronde lecito aspettarsi in considerazione delle caratteristiche dei progetti previsti dai bandi attuativi dei due Assi.

Al riguardo, si segnala, ad esempio, l'aver previsto tra i Criteri di ammissibilità delle linee 3.1.1.1 e 3.1.2.2 una dimensione minima (intesa come costo complessivo minimo) del progetto pari a 500.000 € e un contributo massimo richiesto non superiore al 50% del costo totale ammissibile che spiegano perché siano stati attivati più investimenti di quanto possano aver fatto, ad esempio, altre linee di intervento con dimensioni minime inferiori e percentuali di contributi pubblici superiori.

Figura 1. 4 – La distribuzione territoriale e per Asse degli investimenti attivati dal POR



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

2. Gli interventi del POR a favore di Ricerca e Sviluppo: il caso del bando "Aree Tematiche Prioritarie"

Nel corso del 2011 la valutazione si è focalizzata sul seguente quesito valutativo: **in che modo la collaborazione tra sistema delle imprese e sistema della ricerca, supportata dal POR, contribuisce a rafforzare il sistema regionale dell'innovazione?**

Come esplicitato dal Programma Operativo e dalle Linee guida di attuazione, infatti, lo sviluppo delle relazioni tra il sistema della ricerca, pubblica e privata e il sistema imprenditoriale è uno dei canali principali attraverso cui il POR persegue il potenziamento della competitività territoriale. Questa strategia risulta pienamente in linea con le indicazioni di *policy* provenienti dal livello nazionale. Sia il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico (2009)[16] sia il Ministero dell'Università, dell'Istruzione e della Ricerca (2011)[17] individuano nello sviluppo delle relazioni tra gli attori un elemento imprescindibile delle politiche a favore della ricerca e dell'innovazione. Il DPS, partendo dal presupposto che …"*l'innovazione si basi essenzialmente su scambi di conoscenza tra le imprese (fornitori, clienti, imprese dello stesso gruppo, concorrenti) e con università e altri centri di ricerca pubblici"*, sottolinea che "*ciò che è rilevante non è tanto la singola impresa ma il sistema innovativo nel suo insieme, le relazioni tra tutti i soggetti attivi nel processo di generazione di nuova conoscenza e di applicazione tecnologica e commerciale di questa nuova conoscenza."* (DPS, 2009, p.60). Il Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013 del MIUR include tra i principi chiave della nuova strategia finalizzata a far recuperare al nostro Paese il gap accumulato nel settore della Ricerca e Sviluppo (R&S), il raccordo tra il Sistema della Ricerca e quello delle imprese, definito una "*necessità strategica che deve contribuire ad orientare gli interventi nazionali e locali*" (PNR 2011-2013, 2011, p.28).

L'attività di valutazione svolta nel corso del 2010 ha confermato la necessità di approfondire la natura delle collaborazioni tra imprese e centri di ricerca avviate tramite il POR. In particolare, anche sulla base delle esigenze espresse dall'AdG, è parso opportuno finalizzare l'attività di valutazione del 2011 a:

- dare conto delle percezioni e delle esperienze dei beneficiari degli interventi dell'Asse 1;
- indagare in profondità gli elementi emersi nell'ambito del *focus group* realizzato nel 2010 con imprenditori e responsabili di centri di ricerca.

L'attività svolta nel 2011 è stata finalizzata ad analizzare in che modo il POR agevola la creazione e il rafforzamento di relazioni tra il sistema imprenditoriale e il sistema della ricerca in Lombardia e le ricadute attese sul sistema dell'innovazione regionale. Considerato lo stato di attuazione degli interventi, l'obiettivo è di apprendimento: il Valutatore intende analizzare se l'intervento stia andando nella direzione voluta ed eventualmente quali correttivi siano necessari.

In particolare sono stati indagati i seguenti aspetti:

- l'entità delle collaborazioni tra le imprese e gli organismi di ricerca.
- le ricadute attese dei progetti sul sistema regionale dell'innovazione;
- le opportunità e i vincoli della collaborazione;
- l'adeguatezza degli strumenti di implementazione.

[16] Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2009), *Migliorare le politiche di Ricerca e Innovazione per le Regioni*.

[17] Ministero dell'Università, dell'Istruzione e della Ricerca (2011), *Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013*.

2.1. Presentazione della metodologia adottata

Per rispondere alla domanda valutativa è stato realizzato un approfondimento sui bandi relativi alle attività di R&S emanati sull'Asse 1 (Linea di Intervento 1.1.1.1.) e, in particolare, uno studio di caso sul bando "Aree Tematiche Prioritarie" (ATP) in ragione della rilevanza e dello stato di avanzamento dei relativi progetti rispetto agli interventi degli altri due bandi. Questo Avviso, volto a promuovere la realizzazione di interventi di R&S in sei settori ritenuti prioritari per lo sviluppo regionale, ha registrato un'ottima risposta da parte del sistema produttivo: sono state presentate 219 proposte progettuali, per una richiesta di contributo complessivo di oltre 210 milioni di euro. L'elevato numero di richieste ha condotto all'aumento della dotazione finanziaria dell'azione (passata dai 36 milioni di euro a 50 milioni di euro) e al finanziamento di 50 progetti di investimento per un valore complessivo di circa 76 milioni di euro.

Il lavoro di valutazione svolto nel 2011 si inserisce in un'attività pluriennale di approfondimento sul perseguimento degli obiettivi dell'Asse 1 sul tema R&S. La prima fase, di natura esplorativa, è stata condotta nel 2010 ed è stata finalizzata ad individuare le variabili che entrano in gioco nella creazione o nel rafforzamento dei network (fattori abilitanti e fattori di criticità), attraverso:

- un'analisi documentale, che ha consentito di raccogliere e sistematizzare indicazioni già emerse sul tema attraverso studi simili, ricostruire il contesto in cui gli interventi della Linea sono stati sviluppati, le sue caratteristiche e i dati relativi all'avanzamento rilevati tramite il Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria;
- un *focus group* concepito come momento di confronto tra i beneficiari dei progetti (8 esponenti del mondo delle imprese e 4 del sistema della ricerca) ed i rappresentati dell'amministrazione regionale.

La seconda fase, condotta nel 2011, ha consentito di approfondire gli elementi emersi nel *focus group* attraverso:

- un aggiornamento dell'analisi desk relativa ai tre bandi dedicati ai progetti di R&S;
- la realizzazione di interviste in profondità con 3 interlocutori privilegiati e 8 beneficiari del bando ATP, selezionati in base alla qualità progettuale[18] e alla rappresentatività dei settori produttivi. I partecipanti sono stati intervistati di persona per una durata minima di quarantacinque minuti. Considerato lo stato di attuazione dei progetti (ancora tutti in corso, tranne uno già concluso), le interviste si sono focalizzate sugli effetti attesi dei progetti e sugli aspetti relativi al processo di implementazione del bando.

I dati raccolti attraverso le interviste sono stati esaminati attraverso un'analisi tematica che ha incluso diversi passaggi, relativi a crescenti livelli di astrazione: il primo step è consistito nella gestione dei dati, dunque si è proceduto ad identificare i temi ricorrenti e a costruire un indice. I dati sono stati dunque indicizzati, e classificati secondo i temi e sotto-temi di analisi e, infine, sono state individuate le categorie di analisi ed analizzate le similarità/differenze nelle risposte.

2.2. L'entità delle collaborazioni tra imprese e con gli organismi di ricerca nei progetti di R&S.

La Linea di intervento 1.1.1.1. Sostegno alla ricerca industriale e all'innovazione di alto profilo nei settori di punta delle PMI lombarde; all'innovazione di sistema ed organizzativa, di interesse sovraziendale ha una duplice finalità: da un lato promuovere e sostenere la ricerca e l'innovazione per la competitività delle imprese lombarde, dall'altro intensificare le relazioni tra gli attori del sistema e, in particolare, lo sviluppo delle relazioni tra il sistema della ricerca, pubblica e privata, e il sistema imprenditoriale, come mezzo per potenziare la competitività territoriale.

[18] Tale scelta è stata dettata dall'intento di analizzare gli obiettivi attesi del programma attraverso le esperienze e le percezioni di soggetti "forti", ossia attori in grado di presentare progetti di qualità e partecipati.

Il Valutatore ha preso in esame tre bandi emanati nell'ambito della linea, ossia:

- il bando "ATP", che ha messo a disposizione 50 milioni di euro per finanziare interventi volti alla messa a punto oppure al miglioramento di prodotti, processi o servizi nelle seguenti aree tematiche prioritarie: Biotecnologie (alimentari e non), Moda, Design, Nuovi materiali, *Information and Communication Tecnology*. Il bando è stato pubblicato il 9 luglio 2009, la graduatoria è stata pubblicata il 7 giugno 2010 e sono stati finanziati 50 progetti.
- il bando "Efficienza energetica", con una dotazione finanziaria di 15 milioni di euro, che ha assegnato incentivi per la realizzazione di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale relativi agli ambiti dell'efficienza energetica. L'Avviso è stato pubblicato il 21 luglio 2009, la relativa graduatoria, pubblicata il 17 dicembre 2010, ha portato al finanziamento di 32 progetti;
- il bando relativo ai progetti attinenti al patrimonio culturale[19] (1.1.1.1.B), volto a supportare, attraverso una dotazione di 3 milioni di euro, interventi di R&S relativi alla valorizzazione del patrimonio culturale, è stato pubblicato 21 luglio 2009 e la graduatoria pubblicata il 9 settembre 2010, ammettendo a finanziamento 6 progetti.

Tabella 2. 1 – Quadro di sintesi dei bandi relativi alle attività di R&S emanati sull'Asse 1 (1.1.1.1.)

	Dotazione finanziaria del bando	Progetti finanziati
1.1.1.1.A –– ATP	50.000.000 €	50
1.1.1.1.B – Efficienza energetica	15.000.000 €	32
1.1.1.1.B – Patrimonio culturale	3.000.000 €	6
	68.000.000 €	**88**

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

Le interviste con i referenti regionali confermano che l'Amministrazione punta in modo deciso ad utilizzare questi strumenti non solo per la realizzazione di nuovi prodotti e processi, ma anche per lo sviluppo di reti, anche temporanee, di soggetti che "*si mettono a lavorare insieme per un progetto...*" e i criteri di selezione e di premialità riflettono questo orientamento.

La realizzazione di progetti di R&S in partenariato viene ritenuta dalle strutture regionali un elemento fondamentale per favorire forme di mutuo apprendimento da parte delle imprese, oltre che dal punto di vista tecnico, anche da quello amministrativo e organizzativo. Da questo punto di vista la collaborazione con gli organismi di ricerca è ritenuta particolarmente significativa:

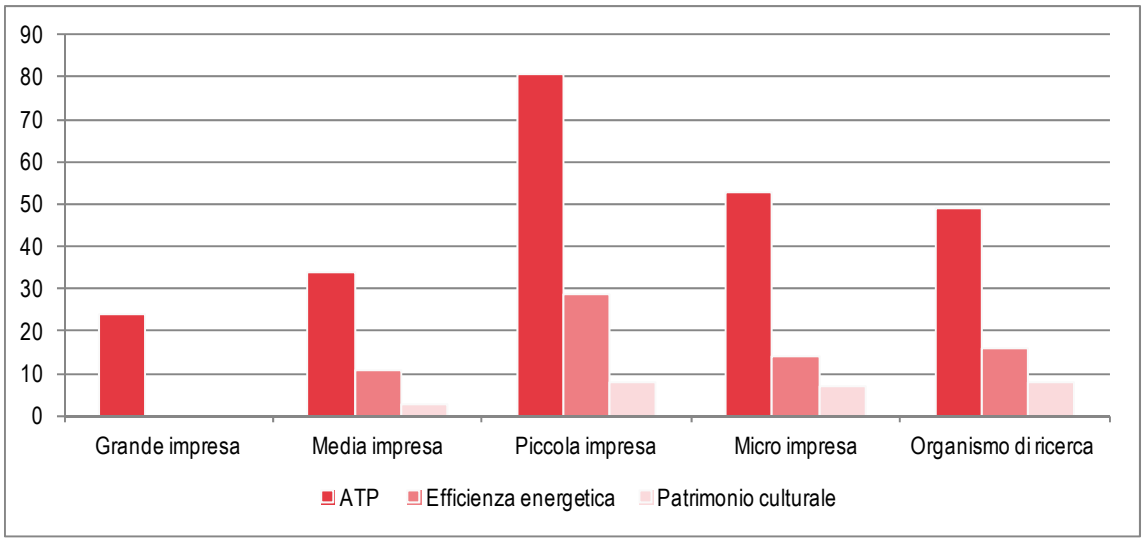
> *«… gli universitari, soprattutto, danno un apporto forte a questo, nel senso che, alla fine, chi tira un po', più che il referente del progetto, è il consulente universitario, in alcuni casi, perché poi l'università ci mette anche la parte amministrativa, (…), che supporta, (…) sono quelli che temporalizzano le riunioni, sono quelli che fanno capire che c'è una situazione di criticità nel progetto... Quindi, son quelli che riescono a tenere insieme …»*

L'analisi dei dati relativi ai partenariati dei progetti finanziati fa emergere l'attivazione di numerose collaborazioni tra i soggetti attivi nel campo della ricerca e dell'innovazione. Infatti, si tratta in gran parte (78% dei casi) di progetti in partenariato ed è significativo evidenziare che nel 66% dei casi è coinvolto almeno un organismo di ricerca. Gli 88 progetti finanziati sui tre bandi vedono, nel complesso, la partecipazione di 337 soggetti, di cui 264 imprese e 73 organismi di ricerca. Coerentemente con la natura

[19] DDG n. 7164 del 13/07/2009.

dei bandi, le piccole imprese sono le più numerose (118 in totale) nei partenariati, seguite dalle micro imprese (74).

Figura 2. 1 – I soggetti finanziati dai bandi R&S del POR



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

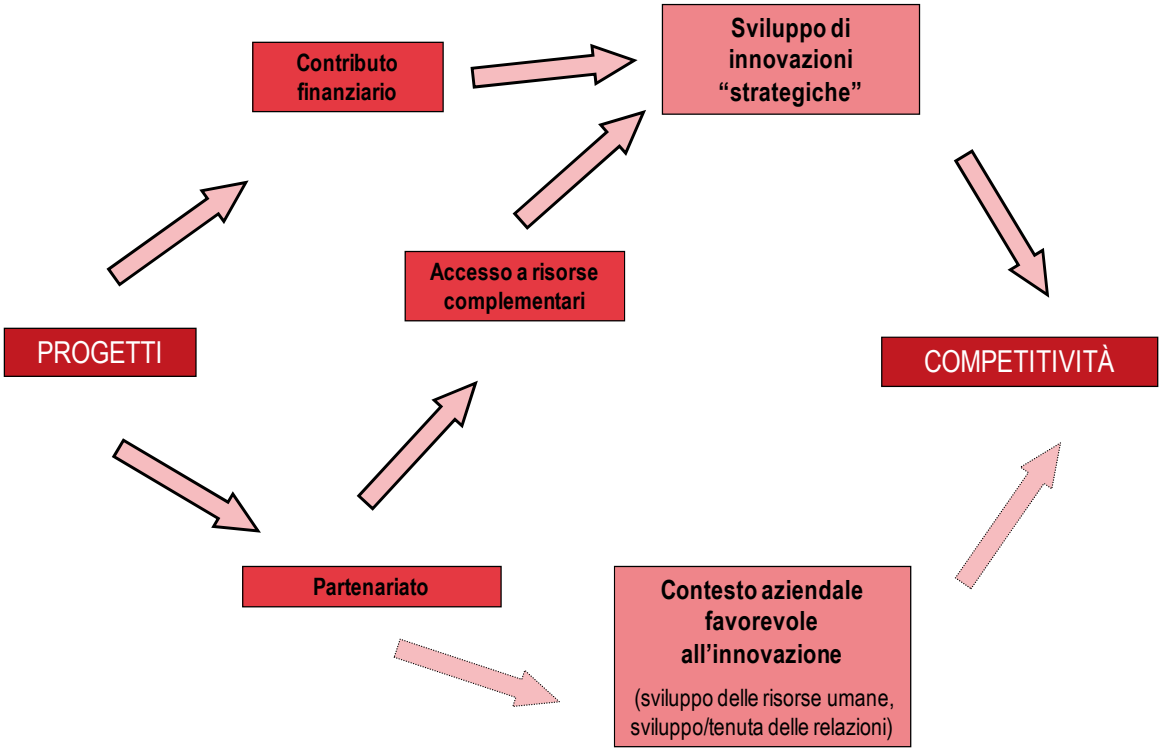
2.3. Le ricadute attese dei progetti sulle aziende coinvolte nel bando ATP

I beneficiari intervistati attribuiscono un significato importante ai progetti in cui sono coinvolti, in termini di effetti attesi. **Tutti gli 8 intervistati, in modo implicito o esplicito, esprimono aspettative sull'aumento di competitività delle proprie imprese a seguito delle innovazioni sviluppate attraverso i progetti** e due fanno esplicito riferimento anche a ricadute positive in termini occupazionali. Eccetto un beneficiario, che resta vago nelle descrizioni e sostiene che "*innovare è sempre positivo… perché vuol dire essere proiettati nel futuro..*" gli altri descrivono in dettaglio e con enfasi i meccanismi attraverso cui si aspettano ricadute positive. Dalle testimonianze raccolte è possibile individuare due tipologie di effetti attesi sulle imprese, entrambi centrati sull'aumento di competitività:

- effetti di tipo diretto, ossia derivanti dalla stessa realizzazione degli output di progetto, che costituiscono ricadute in linea con gli obiettivi del bando e con le aspettative dell'Amministrazione;
- effetti di tipo indiretto, derivanti dalla creazione di condizioni favorevoli all'innovazione all'interno dell'azienda, che, invece, risultano meno scontati e, pertanto, meritano di essere considerati con particolare attenzione.

La Figura 2.2. illustra le ricadute attese dei progetti ed i canali attraverso cui, nella percezione dei beneficiari, queste si realizzano. Le frecce bordate indicano le relazioni che danno luogo ad effetti diretti, mentre le frecce prive di bordo mettono in collegamento elementi che generano effetti indipendentemente dalla produzione di output di progetto. I paragrafi seguenti analizzano ciascuna relazione illustrata nella Figura.

Figura 2. 2 – Gli effetti attesi dei progetti "ATP"



2.3.1. Effetti diretti

I beneficiari considerano le innovazioni introdotte altamente strategiche, perché "*in grado di rivoluzionare il mercato"* o di fornire importanti prospettive commerciali e tali da rispondere ad esigenze del mercato attualmente insoddisfatte. In un caso il rilievo strategico del progetto è ricondotto al fatto che esso permette all'azienda di collocarsi in una nicchia di mercato in cui non opera nessun altro *competitor*. **I progetti finanziati consentono lo sviluppo di innovazioni strategiche sostanzialmente grazie a due elementi**:

- **il partenariato** di progetto;
- **il supporto economico** fornito dal bando.

Nel corso delle interviste **il tema della collaborazione tra gli attori emerge come questione ricorrente e fortemente intrecciata con le descrizioni degli effetti attesi, in sostanza perché le imprese descrivono diffusamente come, tramite i partenariati, riescano ad accedere a risorse complementari a quelle disponibili al proprio interno.** I riferimenti sono all'accesso a *skill* complementari ai propri, all'uso di attrezzature non disponibili all'interno e all'acquisizione di maggiore forza nel penetrare mercati nuovi. Le aziende mettono in evidenza che grazie a queste risorse apportate dai partner (imprese e organismi di ricerca) è possibile fare "*dei passi in più*" rispetto al lavoro ordinario, avviare attività con respiro più strategico **e sviluppare prodotti competitivi**, ossia "*con un plus …che viene riconosciuto dal mercato*".

Con specifico riferimento alla presenza degli organismi di ricerca nei partenariati, i beneficiari intervistati mostrano una forte consapevolezza del valore aggiunto apportato dalla collaborazione con questi soggetti. Questa consapevolezza trova riscontro nell'elevato numero di progetti in cui partecipano enti di ricerca (42 su 50) e nel significativo numero di centri coinvolti (49), solo in parte riconducibile alla premialità (1,5 punti su 100) attribuita in fase di selezione ai progetti in collaborazione con

centri di ricerca. Nelle esperienze degli intervistati, infatti, il coinvolgimento dei centri di ricerca è stata dettata dall'esigenza di sopperire a "*qualcosa che l'azienda non ha al suo interno*", perché "*il beneficio è arrivare all'obiettivo e da solo non ci saresti arrivato*". È interessante segnalare come, accanto a queste motivazioni "sostanziali" alla base dell'inclusione dei centri di ricerca, qualche azienda indichi anche ragioni di natura più "formale", ossia il rafforzamento dell'immagine del progetto o, in un caso, una maggiore probabilità del progetto di essere finanziato. Si segnala, inoltre, che mentre nella percezione del *policy maker* le imprese si giovano del supporto dei centri di ricerca nella gestione del progetto (ossia nel governo delle attività, nella definizione delle scadenze, nell'individuazione delle criticità), dalle interviste effettuate non risultano evidenze significative in questo senso. Solo uno degli intervistati riconduce il valore aggiunto dell'organismo di ricerca "*essenzialmente nelle competenze di project management, che è più facile che ci siano in un'università rispetto ad uno studio privato*". Questo aspetto meriterebbe di essere approfondito con un'indagine campionaria sui beneficiari del bando, in modo da disporre di dati quantitativi e trarre conclusioni generalizzabili al complesso dei soggetti finanziati.

Per quanto riguarda il ruolo svolto dal contributo finanziario, il bando sembra in grado di intercettare i fabbisogni delle imprese attivamente impegnate in attività di innovazione e di ricerca mettendo a loro disposizione risorse finanziarie per rafforzare e amplificare le attività svolte in questo ambito.

Il valore aggiunto del finanziamento si concretizza, per le aziende intervistate, in due elementi:

- il contributo accelera le attività/dà continuità alle attività di innovazione "*sicuramente se non avessimo avuto il finanziamento avremmo iniziato un progetto di questo tipo, ma sicuramente penso non avremmo potuto fare un progetto così complesso come quello che abbiamo ideato, ma avremmo dovuto farlo più semplice per renderlo più gestibile in tempi ragionevoli*", e permette di sviluppare prodotti che possano essere strategici nel lungo periodo per l'azienda "*questo progetto qua è una cosa che deve guardare il futuro della mia azienda, e di quella del partenariato, per i prossimi cinque, dieci* anni ...";
- il finanziamento permette di sviluppare attività/processi che non sono nel *core business* dei partner industriali.

2.3.2. Effetti indiretti

Come anticipato, le interviste realizzate suggeriscono che **i progetti finanziati dal bando "ATP", oltre a consentire direttamente lo sviluppo di innovazioni strategiche, contribuiscono a creare nelle imprese coinvolte un contesto aziendale favorevole all'innovazione e, per questa via, alla tenuta di competitività**.

Queste ricadute si manifestano attraverso due canali:

- lo sviluppo delle risorse umane in senso favorevole all'innovazione;
- il consolidamento e lo sviluppo delle relazioni con soggetti diversi.

In primo luogo **i referenti delle aziende riconoscono ricadute positive sulle persone coinvolte nei progetti**. Gli effetti positivi sono sempre ricondotti al lavoro in partenariato: gli intervistati, infatti, sembrano avere molto chiaro il vantaggio derivante dal lavorare con persone con competenze diverse. Sette degli intervistati, in particolare, esprimono questo concetto con forte convinzione, argomentando e fornendo esempi, mentre uno sembra dare per scontato l'effetto positivo sulle persone derivante *"dall'aggregazione"* ed è restio ad indicare attraverso quali meccanismi questo si concretizzi. Le ricadute attese sul team di progetto comprendono sia il conseguimento di nuove conoscenze e competenze sia l'acquisizione di attitudini "positive".

L'acquisizione di nuove conoscenze e competenze è l'aspetto prevalente nelle descrizioni e negli esempi forniti. Si tratta dell'acquisizione di competenze tecniche in quanto *"lavorando con persone diverse*

qualcosa acquisisci … magari non diventerai un esperto", e dell'apprendimento di nuove modalità di lavoro, mutuate dai partner accademici e percepite come maggiormente rigorose, come descritto da uno degli intervistati:

> *"abbiamo inserito (...) delle nuove chiamiamole modalità di eseguire determinate attività, che di fatto sono state rese possibili dal contatto con il Politecnico. (…)" "Innovazioni a cui non avresti pensato perché non direttamente legate alla realtà dell'azienda (…) Essenzialmente noi facciamo tanto learning by doing, mentre loro sono più thinking oriented."*

A volte si tratta di nuove conoscenze di tipo procedurale, richieste dall'inserimento in un segmento di mercato nuovo, con clienti caratterizzati da esigenze diverse da quelli a cui si era abituati. Questo processo di apprendimento è facilitato dalla collaborazione con partner già inseriti nel mercato nuovo per l'azienda

> *"… è un'attività che sicuramente amplia le vedute e il modo di operare, perché essendo abituati ad operare con, diciamo, clienti industriali, a una logica industriale, con determinate esigenze. Affacciandosi in un settore come, diciamo, la sanità, con delle prerogative completamente diverse, uno deve allargare i propri orizzonti, e quindi deve ampliare le proprie competenze. Non tanto a livello meccanico o tecnico, perché quello riusciamo a sopperire, quanto a livello di report, documentazione, ricerca, modo di operare..."*

Un intervistato evidenza la rilevanza della collaborazione come stimolo all'acquisizione di attitudini considerate positive per l'innovazione: *"il fatto di lavorare in team, con determinate competenze, sviluppa molto, diciamo, la propensione al cambiamento, alla voglia di fare, di mettersi in gioco".*

Lo sviluppo delle risorse umane in queste direzioni è considerato un elemento di forza per il rafforzamento della competitività dell'impresa e per la sopravvivenza stessa dell'azienda:

> *"si lavora con mentalità diverse, quindi bisogna adattarsi, e poi, naturalmente, ci si scontra con le differenze (...)… lei dev'essere spronata a cambiare testa. Non può dire, sì, ma noi abbiamo sempre fatto così. (…) Perché se uno si fossilizza nel suo modo di operare, fatto di... "L'abbiamo sempre fatto così" Bene. Da oggi non si fa. Se lei, in azienda, ha tante persone che(...), "abbiamo sempre fatto così", (…) la sua azienda è destinata al declino. Quindi,(...)quella gente va eliminata dall'azienda. Perché, o sopravvivono loro, o sopravvive lei."*

In seconda istanza, **i progetti aiutano lo sviluppo e la tenuta delle relazioni con soggetti diversi**, consentendo di mantenere collaborazioni con partner che hanno competenze complementari o multidisciplinari, il che è ritenuto importante dagli intervistati soprattutto in un contesto produttivo altamente specializzato, in cui **l'opportunità di avere relazioni consolidate con soggetti "complementari", che possano essere facilmente "attivati" in caso di necessità si traduce per l'azienda in un vantaggio competitivo**. Emerge dunque dalle interviste che "*da soli non si può fare innovazione*" e "*più si allarga la rete di relazioni meglio è*". Inoltre, è evidenziato da un intervistato l'effetto moltiplicatore delle relazioni: *"in qualunque progetto che preveda partner per ogni partner che agganci ne puoi agganciare altri a lui collegati".* L'avvio di nuove relazioni può comportare un dispendio di tempo ed energie nella fase iniziale, tuttavia è interessante evidenziare come questo sforzo, ampiamente ripagato dai benefici della rete, sia visto dagli intervistati come un investimento piuttosto che come un costo.

2.4. La collaborazione con gli organismi di ricerca

Nel corso delle interviste **sono stati evidenziati dai beneficiari aspetti critici nella collaborazione con gli organismi di ricerca**, anche se, come anticipato, tutti concordano nel ritenere che i vantaggi ripaghino delle difficoltà collegati al lavoro in partenariato. **Rispetto a questo tema si registrano esperienze differenziate.**

Alcuni ritengono penalizzanti le caratteristiche del sistema della ricerca, in particolare rispetto al diverso valore attribuito al fattore tempo rispetto a quanto avviene in azienda: gli organismi di ricerca

hanno, secondo questi intervistati, tempi estremamente più lunghi, rispetto all'impresa, per realizzare le attività: *"I centri di ricerca, per fare le prove in vitro, hanno dei tempi che, per noi, sono biblici (..) siamo su due pianeti completamente diversi"; "… perché non hanno il senso che prima si arriva meglio è"*. Inoltre, nelle Università viene individuata un'"impostazione burocratica", evidente in modo particolare per quanto riguarda i tempi dei processi decisionali. "*Nel Centro di Ricerca, se non c'è Don Verzé, che potrebbe essere in Brasile, la firma digitale lei non ce l'ha …"*. Il peso della burocrazia viene sofferto anche in relazione al periodo di chiusura degli uffici: "*quando chiude la ragioneria … per mesi.. sono bloccati"*. A questo approccio burocratico viene ricondotta anche l'assenza di ordine di priorità delle Università nello svolgere le loro attività e ciò sia "perché non c'è un datore di lavoro che possa imporre una priorità", sia in quanto segnale di una diversa mentalità, che qualcuno definisce "destrutturata".

Un ultimo elemento di criticità nelle relazioni con i centri di ricerca è individuato nell'assenza di conoscenza approfondita della realtà aziendale che viene rimproverata a questo tipo di organismi. Vi è la percezione, da parte di qualche intervistato, che i ricercatori siano "*più bravi a fare i consulenti, danno linee guida ma poi a volte manca la conoscenza approfondita della realtà aziendale*" per cui sfuggono loro elementi importanti e che "a volte le Università sviluppano cose già esistenti, si disperdono".

La diversità di approccio al lavoro viene percepita dagli intervistati più critici come un elemento che ha ripercussioni negative sui progetti e sulla capacità di competere: infatti, viene sottolineato che *"i tempi di realizzazione si dilatano mentre la scadenza è ben definita* e in questo modo si è anche penalizzati nella competizione perché *"se si è in ritardo non si sta sul mercato".* Questo impegna le imprese in una funzione di sollecitazione nei confronti dei partner di ricerca "… *per cui c'è bisogno di un costante monitoraggio e stimolo* …", vissuto con fastidio da qualcuno che ritiene che quando le Università si mettono al servizio dell'impresa manifatturiera dovrebbero adeguarsi ai tempi industriali.

Altri intervistati, invece, **pur riconoscendo da parte degli organismi di ricerca un diverso approccio al lavoro rispetto alle imprese e in particolare** *"una difficoltà a passare dalla teoria alla pratica"* **non sperimentano grosse difficoltà a collaborare con gli enti di ricerca, probabilmente anche in virtù dell'esistenza di rapporti pregressi con i partner o con altri istituti di ricerca:** si tratta infatti o di *spin-off* di ricerca o di aziende che hanno assorbito ex-studenti delle università con cui oggi collaborano. Un intervistato, per esempio, descrive uno sfasamento iniziale sui tempi poi recuperato: *"all'inizio abbiamo dovuto strigliare l'università (…) poi ci siamo allineati (…) qui ci sono ingegneri che hanno studiato al Poli".*

Per un intervistato, la cui azienda è caratterizzata da una lunga esperienza di collaborazione con soggetti diversi e da solide relazioni pregresse con i partner del progetto finanziato, le difficoltà sperimentate nell'ambito del progetto sono ritenute problemi fisiologici, riconducibili all'uso di un diverso linguaggio e dunque ricorrenti nel lavoro in team, indipendentemente dal fatto di appartenere ad organizzazioni diverse, e facilmente affrontabili "con un po' di esperienza", perché *"imparare a capirsi è un processo".*

2.5. Le percezioni sul bando ATP

I risultati delle interviste realizzate segnalano una generale soddisfazione sullo strumento e un clima di collaborazione costante e costruttiva con le strutture regionali responsabili dell'implementazione del bando. Questo strumento viene ritenuto, nel complesso, funzionale alle esigenze delle aziende di piccole e medie dimensioni, piuttosto strutturate dal punto di vista legale -amministrativo, mentre non è giudicato come adatto alle caratteristiche delle micro imprese e di quelle meno strutturate. Del resto altre forme di finanziamento più consistenti, come il VII Programma Quadro, sono ritenute più "dispersive" e meno confacenti alle esigenze molto concrete delle piccole imprese.

Al giudizio positivo complessivo si accompagna, tuttavia, la percezione di alcune criticità di implementazione. **Un tema ricorrente è quello del sistema di rendicontazione e monitoraggio dei**

progetti, rispetto a cui si colgono posizioni eterogenee. **Alcune aziende, già abituate a questo sistema o per l'adozione di procedure interne simili o per la sperimentazione in altre circostanze, giudicano appropriato l'obbligo di rendicontazione bimestrale delle spese**. Questi beneficiari ritengono, infatti, che sia opportuno e utile alla stessa azienda verificare, ogni due mesi, come il lavoro stia andando avanti e quali siano gli eventuali nodi critici. **Altre aziende, invece, percepiscono la regola del rendicontazione bimestrale come particolarmente onerosa, in quanto richiede all'azienda di creare un sistema** *ad hoc*. Inoltre, la complessità del sistema di rendicontazione implica, secondo un intervistato, il rischio di concentrare sforzi eccessivi sulla verifica delle spese a discapito del controllo sulla qualità dei risultati del progetto. L'onerosità per le PMI degli adempimenti relativi alla rendicontazione trova riscontro nel fatto che questi siano affidati spesso ad una società di consulenza con competenze specifiche (inserita nel partenariato o coinvolta successivamente all'approvazione del progetto). Qualche intervistato suggerisce modalità alternative e semplificate di rendicontazione, tuttavia occorre segnalare che l'obbligo di comunicazione e trasmissione delle spese con cadenza bimestrale discende da una regola stabilita a livello nazionale su cui l'Amministrazione regionale non ha margini di intervento. Qualcuno mette in luce gli aspetti di rigidità del sistema di rendicontazione, che non consente molteplici variazioni nel budget e nelle attività; questo elemento di staticità viene ritenuto poco coerente con la natura dei progetti finanziati, ossia progetti di ricerca industriale che possono implicare deviazioni anche importanti dal piano originale. Sempre in relazione alla rendicontazione sono segnalati problemi di accesso al sistema informativo (SII), il cui malfunzionamento viene indicato da due intervistati anche rispetto alla fase di presentazione della domanda di contributo, in particolare riguardo al riconoscimento delle firme digitali.

Alcuni intervistati lamentano una scarsa chiarezza nella definizione ex-ante delle regole di funzionamento del bando, per esempio in relazione all'erogazione dell'anticipo o alla possibilità di rimodulazione del budget. Questi beneficiari riterrebbero utile un maggiore contatto diretto dell'Amministrazione con i beneficiari anche con il ricorso a momenti di confronto periodici: un intervistato suggerisce la realizzazione di tavole rotonde per avere chiarimenti, ma anche per individuare elementi di miglioramento dello strumento, un altro propone l'istituzione di uno "spazio di ascolto" in cui le imprese sanno che in giorni prefissati possono trovare un funzionario incaricato a fornire spiegazioni e supportare le imprese negli adempimenti procedurali.

I tempi impiegati dall'Amministrazione sono generalmente considerati eccessivi, sia per quanto riguarda il processo di istruttoria, sia, soprattutto, per quanto riguarda la fase di erogazione delle risorse, dove qualche impresa lamenta numerosi ritardi. In realtà dal confronto con le strutture regionali emerge che la ragione principale dei tempi lunghi in fase di selezione dei progetti è riconducibile alla sovrapposizione delle istruttorie: tutti e tre i bandi di R&S, infatti, sono stati emanati nel mese di luglio 2009 e ciò ha comportato un sovraccarico della strutture regionali interessate e principalmente dell'Unità Organizzativa (U.O.) Competitività della Direzione Generale Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione, considerato anche che la presentazione di progetti da parte di raggruppamenti di soggetti (incoraggiata da questi bandi) allunga i tempi di esame della documentazione. Inoltre questa tipologia di bando prevede la presentazione di progetti complessi e con un contenuto altamente specialistico, e dunque richiede processi di istruttoria articolati e il coinvolgimento di profili tecnici competenti a valutare le domande. Infine, sono intervenuti a pregiudizio della durata dell'istruttoria anche fattori indipendenti dalla tipologia dei bandi. Si fa riferimento, in primo luogo, ai rallentamenti dovuti alla necessità di acquisire, nel corso delle attività di istruttoria formale, documentazione integrativa da gran parte delle imprese. Analogamente, anche le erogazioni sono state spesso rinviate a causa dell'incompletezza della documentazione necessaria presentata dalle imprese. Del resto la produzione di questi documenti è ritenuta da più di un intervistato come "eccessiva".

2.6. Considerazioni conclusive

L'attività valutativa condotta per rispondere alla domanda valutativa suggerisce ricadute positive del POR sul sistema regionale dell'innovazione. L'analisi svolta sui bandi dedicati alle attività di R&S, infatti, indica effetti positivi attesi, non solo in termini di qualità delle innovazioni introdotte, ma anche in termini di rafforzamento dei contesti aziendali in funzione di una maggiore capacità di innovazione e di competizione.

L'esperienza del bando "ATP" consente di formulare alcuni suggerimenti in grado di contribuire a rafforzare ulteriormente l'efficacia di strumenti analoghi, ossia:

- **il miglioramento del funzionamento del Sistema Informativo Integrato**, in particolare con riferimento alle funzionalità rivolte ai beneficiari;
- **l'istituzione di momenti formali di confronto periodico con i beneficiari dei progetti**, in modo da supportare le imprese, soprattutto quelle di piccola dimensione, nella corretta interpretazione delle regole e delle procedure degli strumenti di finanziamento;
- **l'introduzione dell'obbligo di prevedere nel partenariato almeno un ente di ricerca**. La presenza obbligatoria di un'Università o di un altro ente di ricerca andrebbe infatti nella direzione di supportare la creazione di una rete completa e stabile tra le diverse parti del sistema, superando soluzioni di *"second best*" quali le consulenze da parte delle Università. Del resto l'esperienza pregressi sui bandi relativi ai distretti ha mostrato che l'obbligo di prevedere il partenariato tra almeno tre imprese, nonostante le resistenze iniziali, è stato pienamente metabolizzato ed ha contribuito all'obiettivo di creare le reti, dunque l'introduzione del nuovo vincolo potrebbe avere un percorso analogo.

Per quanto riguarda gli sviluppi futuri dell'attività di valutazione, si evidenzia che l'attività valutativa svolta nel corso delle due annualità ha consentito, attraverso la realizzazione di indagini qualitative, di individuare effetti attesi possibili e ha suggerito i canali attraverso sui questi effetti potranno concretizzarsi ed il ruolo svolto dalla collaborazione con gli organismi di ricerca. Le relazioni individuate meriterebbero di essere verificate su un campione rappresentativo di beneficiari, attraverso un'indagine quantitativa che possa anche misurare le ricadute *effettive* del bando ATP sul sistema regionale dell'innovazione.

3. Gli effetti attesi degli interventi di realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento

3.1. Presentazione della metodologia adottata

Il paragrafo presenta l'impostazione metodologica della attività di valutazione condotta nel RAV (2011) in relazione all'Asse 2 e, nello specifico, viene illustrata la domanda valutativa cui l'analisi si prefigge di fornire una risposta, sia le tecniche e gli strumenti che verranno utilizzati a tal fine.

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**.

In base al Disegno di Valutazione (2009), nel corso dell'annualità 2011 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?**

Poiché nel RVI (2010) si è scelto di concentrare l'attenzione sugli effetti attesi delle iniziative finalizzate al miglioramento dell'efficienza energetica, in attesa di poter realmente concentrare l'analisi sui primi risultati generati dagli interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica (2.1.2.2), di concerto con l'Autorità di Gestione del POR e la struttura responsabile dell'attuazione dell'Asse 2, si è scelto di focalizzare l'attenzione sugli **interventi volti a incrementare la produzione energetica da fonti rinnovabili e sviluppo della cogenerazione** finanziati nell'ambito della linea di intervento 2.1.1.1. In particolare, si ritiene di interesse approfondire nel RAV (2011) la **realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento (2.1.1.1.A** e **2.1.1.1.B)** e, verosimilmente nel RAV (2012), la produzione di energia attraverso sistemi a pompa di calore.

Pertanto, nel RAV (2011) la valutazione esamina i progetti di realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento (2.1.1.1.A e 2.1.1.1.B) 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 2011 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 **realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento (2.1.1.1.A** e **2.1.1.1.B)**. Come per la passata annualità, l'innovatività della linea di intervento e l'ampiezza delle questioni ad essa correlate motivano la scelta del Valutatore di ricorrere alla tecnica del *focus group* per capire **come** e **perché** si produrranno gli effetti attesi dei progetti attivati sul territorio.

3.2. La linea di intervento 2.1.1.1. "Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento"

La linea di intervento **2.1.1.1 Realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento** si propone di finanziare i progetti volti a realizzare o estendere le reti di distribuzione di calore per il teleriscaldamento di edifici residenziali o destinati a servizi nell'ambito del più ampio obiettivo dell'Asse 2 di incrementare l'autonomia e la sostenibilità energetica attraverso l'incremento della produzione energetica da fonti rinnovabili e lo sviluppo della cogenerazione (obiettivo operativo 2.1.1.). Nello specifico, le reti di teleriscaldamento consentono di realizzare sia il risparmio energetico (in senso stretto[20]), sia lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili (in senso lato), sia la riduzione dell'inquinamento ambientale dovuto all'emissione dei gas serra.

La decisione di ideare nell'ambito del POR una linea di intervento espressamente finalizzata alla realizzazione o all'estensione di reti di teleriscaldamento affonda le sue radici nel Piano d'azione per l'Energia, approvato nell'agosto 2007 contestualmente all'approvazione del bando (d.g.r. n. 5261 del 2 agosto 2007[21]) per incentivare la diffusione di sistemi di teleriscaldamento. Nello specifico, considerate le diverse esigenze e specificità del territorio regionale in termini di disponibilità di risorse energetiche locali e di tutela dell'ambiente, i contributi sono erogati per il finanziamento di due differenti misure:

- la 2.1.1.1. A "Reti di teleriscaldamento alimentate con l'utilizzo di risorse energetiche rinnovabili locali" che si caratterizza per l'impiego prevalente di biomassa vegetale vergine;
- la 2.1.1.1. B "Diffusione di reti di teleriscaldamento" che consente l'alimentazione energetica delle reti con tutte le forme di approvvigionamento, eccetto la combustione di biomasse vegetali vergini.

Un mini glossario estratto dal Decreto Legislativo 3 marzo 2011 , n. 28 "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive"

«Biomassa»

la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, gli sfalci e le potature provenienti dal verde pubblico e privato, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani.

«Centrali ibride»

centrali che producono energia elettrica utilizzando sia fonti non rinnovabili, sia fonti rinnovabili, ivi inclusi gli impianti di co-combustione, vale a dire gli impianti che producono energia elettrica mediante combustione di fonti non rinnovabili e di fonti rinnovabili.

«Energia da fonti rinnovabili»

energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas.

«Teleriscaldamento» o «teleraffrescamento»

la distribuzione di energia termica in forma di vapore, acqua calda o liquidi refrigerati, da una o più fonti di produzione verso una pluralità di edifici o siti tramite una rete, per il riscaldamento o il raffreddamento di spazi, per processi di lavorazione e per la fornitura di acqua calda sanitaria.

[20] Gli impianti di cogenerazione consentono di raggiungere elevati livelli di efficienza attraverso il recupero di energia termica che altrimenti andrebbe perduta in un tradizionale impianto di generazione di energia elettrica.

[21] Pubblicato sul BURL n. 32, IV Supplemento Straordinario, del 10 agosto 2007.

Rimandando al prosieguo del capitolo per una riflessione puntuale sugli effetti attesi dall'implementazione degli interventi, si ritiene di interesse sottolineare fin d'ora che la linea di intervento si prefigge di **coniugare elevati livelli di efficienza energetica** (→ **§ 3.3.1. Il miglioramento dell'efficienza energetica**) con la **riduzione degli elementi di criticità ambientale** (→ **§ 3.3.2. La riduzione delle emissioni CO_{2eq}**) e la **valorizzazione delle fonti rinnovabili autoctone** (→ **§ 3.3.3. La valorizzazione delle risorse locali**).

In particolare, poiché le reti di teleriscaldamento si adattano bene a differenti sistemi territoriali, a seconda della tipologia di sistema territoriale considerato emergono specifici obiettivi e peculiari esigenze. Nel caso delle aree urbane e periurbane e, in particolare, quelle classificate "critiche" ai sensi della d.g.r. n. 7/6501 del 19 ottobre 2001, si evidenzia come prioritaria la **necessità di ridurre gli agenti atmosferici inquinanti e le emissioni climalteranti**. Per contro, nel caso dei territori montani, in particolare quelli ricadenti in fascia termica di categoria "F", emerge il bisogno di coniugare le esigenze termiche con la disponibilità di una fonte energetica rinnovabile, il patrimonio boschivo locale. In tal senso, il bando si è prefissato di incentivare i sistemi di teleriscaldamento connessi ad impianti generativi o cogenerativi alimentati prevalentemente da biomassa vegetale vergine in modo da «**conseguire notevoli benefici**, oltre che di ordine energetico-ambientale, **anche in termini di valorizzazione delle risorse locali e di difesa del patrimonio forestale**».

In aggiunta, come si avrà modo di approfondire in seguito (→ **§ 3.4. Ulteriori effetti indiretti**) si ritiene di interesse sottolineare che l'attuazione della linea di intervento dovrebbe generare un significativo contributo in termini di :

- **sicurezza degli impianti**;
- **gestione degli impianti**;
- **vantaggi economici per gli utenti finali**;
- **ricadute occupazionali per le comunità locali**.

Per analizzare i risultati della fase iniziale di implementazione della linea di intervento appare opportuno sottolineare che, sebbene non tutti i progetti presentati in risposta al bando ad evidenza pubblica siano stati finanziati con risorse del POR Competitività, l'attivazione di risorse aggiuntive ha consentito all'Amministrazione regionale di fornire a tutti i progetti il contributo necessario. In considerazione di ciò, merita di essere rimarcata **la capacità dell'amministrazione regionale di integrare le risorse dell'Asse 2 del POR con risorse provenienti dall'Accordo di Programma Quadro in materia di Ambiente ed Energia** stipulato nel 2001 tra il Ministero dell'Ambiente, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica e la Regione Lombardia e dai proventi della *carbon tax*, la tassa sul carbonio introdotta in Italia con legge n. 448 del 1998[22].

Tali risorse addizionali hanno consentito il finanziamento di 31 progetti aggiuntivi rispetto a quelli finanziati dall'Asse 2 del POR (10 progetti della 2.1.1.1.A e dei 21 progetti della 2.1.1.1.B) e, soprattutto, hanno permesso di risparmiare 9 M€[23] (che sono stati destinati alla linea di intervento 2.1.1.2.)

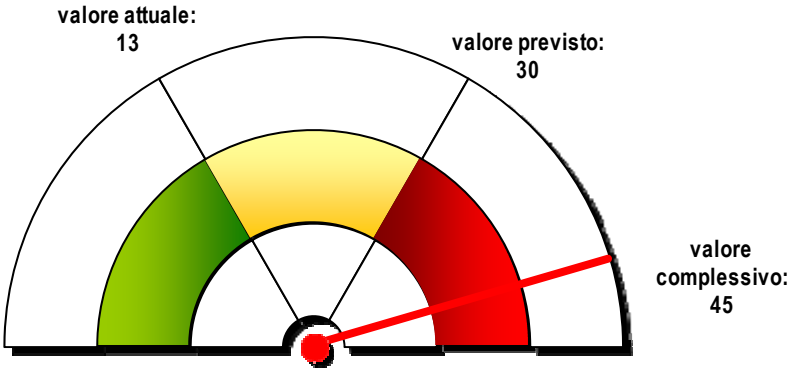
Pertanto, sebbene il numero di progetti finanziati dall'Asse 2 del POR possa apparire inferiore alle previsioni iniziali, la Figura 3.1 mostra come l'attuazione della linea 2.1.1.1. abbia superato le aspettative in quanto il numero complessivo di interventi di teleriscaldamento che è legittimo immaginare verranno realizzati[24] è maggiore delle stime fatte in fase di elaborazione del documento di programma.

[22] Legge n. 448 del 23 dicembre 1998 "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo".

[23] I 9 M€ sono stati destinati alla linea di intervento 2.1.1.2.. Per ulteriori informazioni si rimanda al Capitolo 1. Lo stato di avanzamento del POR Competitività dell'Allegato al Rapporto Annuale di Valutazione.

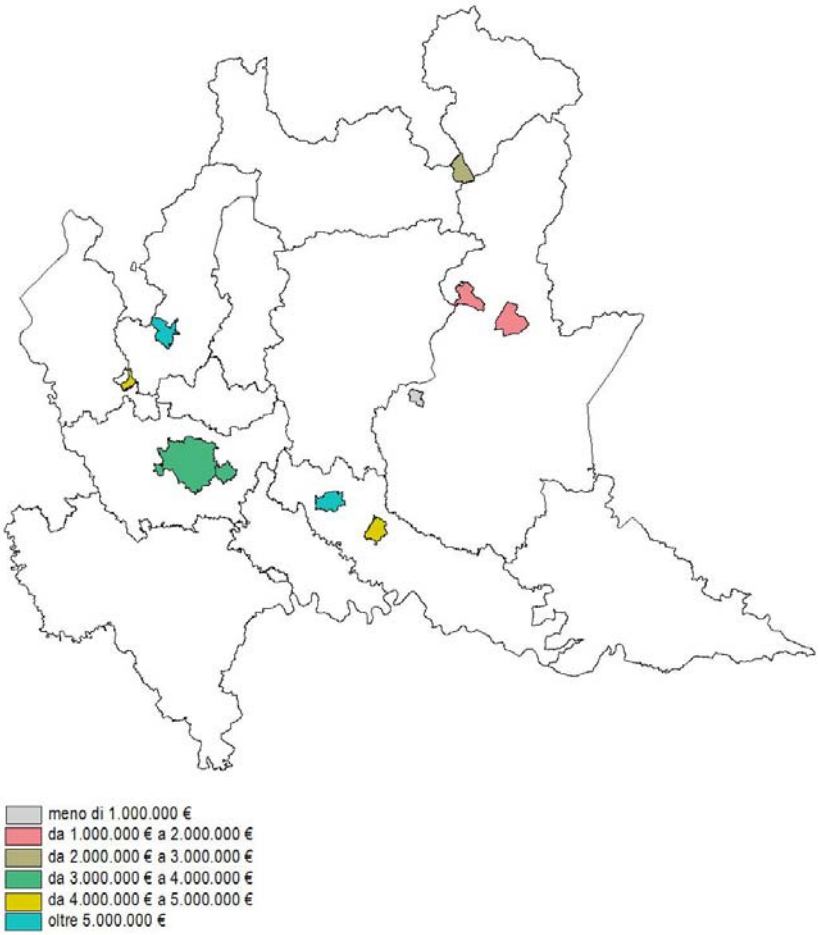
[24] Al momento si tratta di interventi finanziati, mentre il valore quantificato nel POR è relativo a interventi realizzati.

Figura 3. 1 – Gli interventi di realizzazione ed estensione delle reti di teleriscaldamento (valori previsti e valori attesi)



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

Figura 3. 2 – I progetti finanziati dal bando attuativo della linea 2.1.1.1.



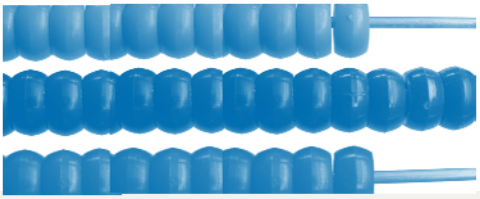
Fonte: Ns. elaborazione su dati del Sistema Informativo Integrato della Programmazione Comunitaria.

3.3. Gli effetti attesi dalla realizzazione dei progetti

3.3.1. Il miglioramento dell'efficienza energetica

Come anticipato, con l'ideazione della linea di intervento 2.1.1.1. l'Amministrazione regionale si è prefissata *in primis* di incrementare l'autonomia e la sostenibilità energetica attraverso l'aumento della produzione energetica da fonti rinnovabili e lo sviluppo della cogenerazione. In effetti, 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**.

D'altronde, fin nella scelta dei criteri di valutazione dei progetti, il bando aveva compiutamente definito quelli che sarebbero stati gli aspetti di maggior interesse valorizzati nell'istruttoria e nella valutazione delle domande di finanziamento: il parametro REI e l'utilizzo del calore nel periodo estivo per raffreddamento, vale a dire parametri che incidono sull'efficienza energetica.



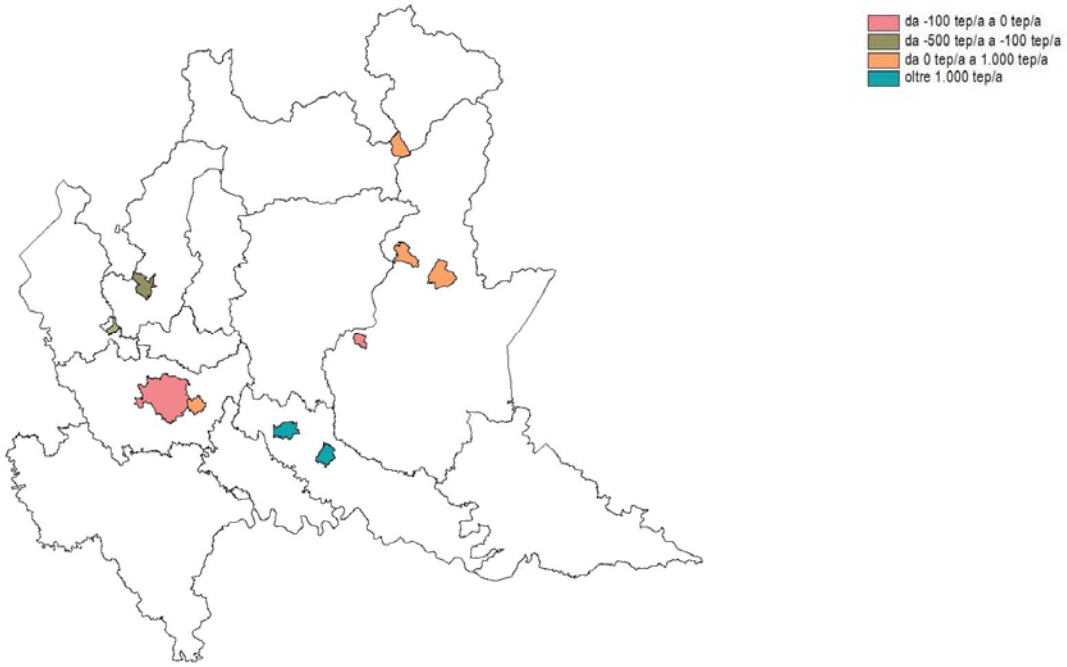
I criteri di valutazione dell'efficienza energetica degli interventi

Per valutare l'efficienza energetica della realizzazione e dell'estensione delle reti di teleriscaldamento l'Amministrazione regionale ha individuato:

- un parametro di valutazione quantitativa: il **parametro REI**, dato dal rapporto tra i benefici energetici, in termini di riduzione dei consumi energetici, conseguibili dal progetto, ed investimento richiesto per la realizzazione del medesimo, ed espresso in tep/M€. È la somma al 2012 del risparmio energetico normalizzato, ovvero del sistema convenzionale sostituito e l'investimento normalizzato. Tale parametro sintetizza in generale la capacità di produrre energia, sia elettrica sia termica, con maggiore efficienza;
- un parametro di valutazione qualitativa: **l'utilizzo del calore nel periodo estivo per raffrescamento**.

Nel contempo, fin dalla definizione dei criteri di valutazione del bando, è apparso evidente come gli effetti dell'iniziativa si concretizzano principalmente in un utilizzo maggiormente razionale dell'energia mentre saranno maggiormente contenuti in termini di risparmio energetico.

Figura 3. 3 – Risparmi energetici a regime (tep/a)



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

In conclusione, si ritiene di interesse precisare la ragione per la quale alcuni impianti non consentono il risparmio di energia rispetto alla fonte convenzionale sostituita, vale a dire per quale motivazione nella Figura 3.3 sono rappresentati interventi che presentano un risparmio energetico inferiore a zero. Come segnalato dall'Autorità Ambientale nelle schede di monitoraggio ambientale dell'Asse 2, il dato, infatti, si riferisce all'energia primaria ed evidenzia la minor efficienza degli impianti a biomassa rispetto agli impianti a fonte tradizionale sostituiti. Il beneficio prodotto da tali impianti, dunque, non è tanto legato al risparmio energetico, quanto piuttosto al fatto che l'energia utilizzata deriva da fonte rinnovabile, in sostituzione di fonte fossile.

3.3.2. La riduzione delle emissioni degli inquinanti atmosferici

Innanzitutto, il primo effetto positivo in termini di riduzione degli elementi di criticità ambientale è rappresentato dal fatto che con le reti di teleriscaldamento le emissioni provengono da un'unica centrale, invece che dalla miriade di caldaie condominiali o unifamiliari distribuite sul territorio, caratteristica che, quindi, facilita il controllo delle emissioni inquinanti. Come ricorda uno dei partecipanti al *focus group:*

> *«dal punto di vista emissivo bisogna considerare che si fa un uso centralizzato di questi impianti, quindi sono molto più facilmente controllati, sia che siano impianti che funzionano bruciando rifiuti, sia che siano impianti che utilizzano alimentazioni convenzionali come il metano, sia che siano impianti a biomassa che utilizzati localmente potrebbero generare problemi veramente notevoli, soprattutto in ambiti ristretti come quelli delle vallate alpine, invece utilizzati in impianti centralizzati consentono un controllo delle emissioni che altrimenti non sarebbe neanche lontanamente immaginabile, con risultati fra l'altro di tutto rilievo, perché se potessimo andare a vedere l'impianto di Tirano, [vedremmo che] il livello di produzione di ceneri è bassissimo».*

I criteri di valutazione dei benefici ambientali

Per valutare i benefici ambientali della realizzazione e dell'estensione delle reti di teleriscaldamento l'Amministrazione regionale ha individuato:

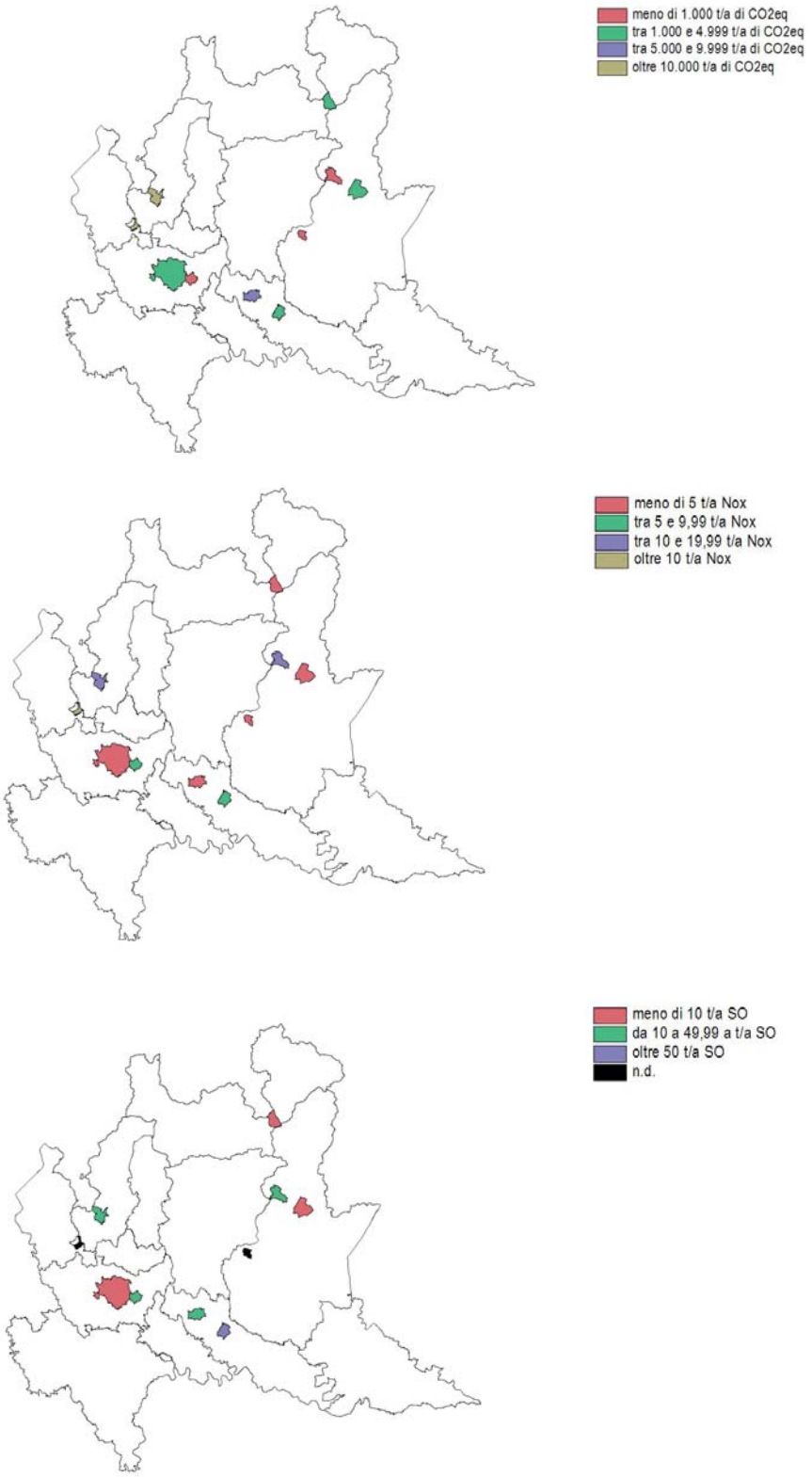
- un parametro di valutazione quantitativa: il **parametro RAI**, calcolato come rapporto tra i benefici ambientali, in termini di riduzione delle emissioni di CO2, conseguibili dal progetto, e l'investimento richiesto per la realizzazione del medesimo ed espresso in tCO2/MEuro. Esso è il valore cumulato entro l'anno 2012 delle mancate emissioni di anidride carbonica derivanti dal «sistema convenzionale sostituito», al netto di quanto derivante dal progetto medesimo e valutando nullo per convenzione l'impatto delle biomasse;
- un parametro di valutazione qualitativa: **la percentuale di riduzione delle emissioni di polveri NOx, CO2, SO2** per tipologia di combustibile e di impianto di produzione superiore al valore medio dei progetti presentati

In secondo luogo, nell'analizzare gli effetti della realizzazione e dell'estensione delle reti di teleriscaldamento in termini di riduzione delle emissioni di polveri CO_{2eq}, NOx e SO2 appare opportuno distinguere i risultati attesi delle iniziative di supporto per reti di teleriscaldamento alimentate con l'uso di risorse energetiche locali rinnovabili da quelli delle iniziative di supporto per le reti di teleriscaldamento. Infatti, come mostra la Figura 3.4, nel primo caso l'impatto delle biomasse in termini di emissioni atmosferiche inquinanti è decisamente inferiore. Tuttavia, anche con la seconda tipologia si assiste ad una diminuzione della produzione di gas serra e delle altre emissioni inquinanti. Inoltre, nel discriminare tra i risparmi di CO_{2eq} e gli altri inquinanti atmosferici locali appare opportuno ricordare che i valori rappresentati nella Figura 3.4 derivano dall'utilizzo di differenti metodi di calcolo: i risparmi di CO_{2eq} sono stati calcolati con un metodo unitario normalizzato dalla Commissione di valutazione del bando, mentre per le emissioni degli altri inquinanti atmosferici i risparmi sono stati dichiarati dai beneficiari.

Come sottolinea un altro partecipante al *focus group*, la sostenibilità ambientale ha rappresentato l'impulso per modificare gli impianti:

> *«noi in Valtellina abbiamo sostituito 1.100 caldaie che fumavano in una valle molto stretta con tre centrali. (…) per fortuna e purtroppo abbiamo lì, non dico tutti i giorni, ma un giorno sì e l'altro pure, l'Arpa che fa le verifiche e controlla, stiamo mettendo per esempio adesso i filtri a maniche proprio per aumentare ulteriormente l'abbattimento delle emissioni, quindi il discorso ambientale diventa importante».*

Figura 3. 4 – Emissioni evitate a regime di CO_{2eq}, NO_x e SO_2



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

3.3.3. La valorizzazione delle risorse locali

Oltre agli obiettivi di migliorare l'efficienza energetica e ridurre le emissioni climalteranti, l'intervento regionale si prefigge di conseguire notevoli benefici ambientali per il territorio lombardo. In tal senso, la realizzazione di sistemi di teleriscaldamento in territori montani mira a coniugare le esigenze termiche con la disponibilità di una fonte energetica rinnovabile, il patrimonio boschivo locale.

Infatti, il bando di finanziamento delle reti di teleriscaldamento alimentate con l'utilizzo di risorse energetiche rinnovabili locali (2.1.1.1.A) che si caratterizza per l'impiego prevalente di biomassa vegetale vergine, ha esplicitamente previsto che una quota significativa della fonte energetica utilizzata avesse una provenienza locale certificata oltre che venisse dimostrato che il soggetto proponente avesse messo in atto misure di inserimento territoriale e paesaggistico degli impianti.

Pertanto, si evidenzia come un ulteriore effetto del finanziamento delle reti di teleriscaldamento il sostegno indiretto alla filiera locale delle attività forestali in quanto per poter reperire la biomassa indispensabile per il funzionamento dell'impianto è necessario sviluppare un rapporto con il territorio per la fornitura della biomassa: dagli scarti delle segherie alla raccolta delle potature urbane, dalla forestazione a ciclo rapido alla promozione degli interventi di gestione delle foreste. Così facendo migliorano le opportunità lavorative per le imprese boschive e, nel contempo, la valorizzazione delle fonti rinnovabili autoctone contribuisce al presidio sul territorio, alla difesa del patrimonio forestale e al recupero dei boschi.

D'altronde, come evidenzia APAT[25] (2003) l'utilizzazione energetica della legna da ardere proveniente dai boschi costituisce uno stimolo alla realizzazione di interventi di miglioramento colturale di molti boschi degradati e un sostegno per l'economia forestale soprattutto nelle aree prealpine. Infatti, per rifornire la centrale di teleriscaldamento si utilizza il cippato proveniente dagli scarti delle segherie locali adeguatamente tritati e il legname recuperato dalle pulizie dei boschi.

Figura 3. 5 – L'utilizzo del patrimonio boschivo

Fonte: Gentile concessione della Federazione Italiana di Produttori di Energia da Fonti Rinnovabili (Fiper).

[25] APAT (2003), *Le biomasse legnose. Un'indagine sulle potenzialità del settore forestale italiano nell'offerta di fonti di energia.*

In aggiunta, si ritiene di interesse segnalare l'opportunità rappresentata dal recupero del materiale legnoso di risulta ottenuto dalla pulizia degli alvei fluviali. Tale operazione, oltre a consentire l'approvvigionamento di biomassa, permette l'eliminazione periodica di grandi quantità di biomasse legnose dai corsi d'acqua per garantire la sicurezza idraulica dei bacini.

Infine, nonostante non sia attualmente possibile quantificare gli effetti economici in termini di sviluppo delle attività forestali sul territorio (incremento del fatturato aziendale, incremento occupazionale, …) si segnala il valore dell'integrazione dell'intervento con le altre politiche come, ad esempio, dimostra il fatto che per un'agricoltura sempre più multifunzionale la PAC riservi risorse finanziarie crescenti allo sviluppo delle attività agroforestali.

3.4. Ulteriori effetti indiretti

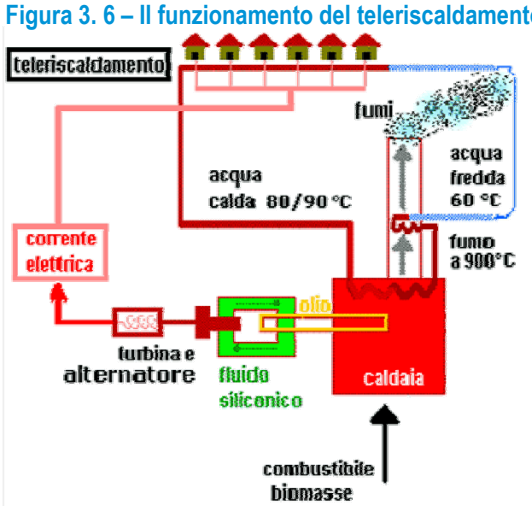
Come anticipato, l'attuazione della linea di intervento 2.1.1.1. dovrebbe assicurare ulteriori vantaggi economici che si concretizzano principalmente in:

- una fornitura maggiormente sicura e affidabile;
- un'assenza delle spese di gestione e manutenzione degli impianti termici da parte del consumatore;
- un risparmio per l'utente finale;
- benefici economici e occupazionali, con la creazione di nuovi posti di lavoro legati alla centrale e alla filiera energetica del biocombustibile.

Innanzitutto, è bene ricordare come funziona un impianto di teleriscaldamento. Come mostra la Figura 3.5, l'impianto di teleriscaldamento è composto da una centrale termica che produce il calore e da una rete di trasporto e distribuzione attraverso la quale il calore generato (acqua calda, acqua surriscaldata, vapore) cede il calore all'acqua dell'impianto interno all'utenza finale. Una struttura siffatta fa sì che le caldaie e le stufe inquinanti dei differenti edifici vengano sostituite da scambiatori termici in ogni abitazione e un contatore per pagare il caldo che si utilizza.

Tale sistema, oltre a consentire un migliore controllo delle emissioni inquinanti (→ **§ 3.3.2. La riduzione delle emissioni CO_{2eq}**), **garantisce una maggiore sicurezza** in quanto questo tipo di impianti non utilizza come combustibile sostanze esplosive o infiammabili e, così, si riduce notevolmente il rischio di incendio.

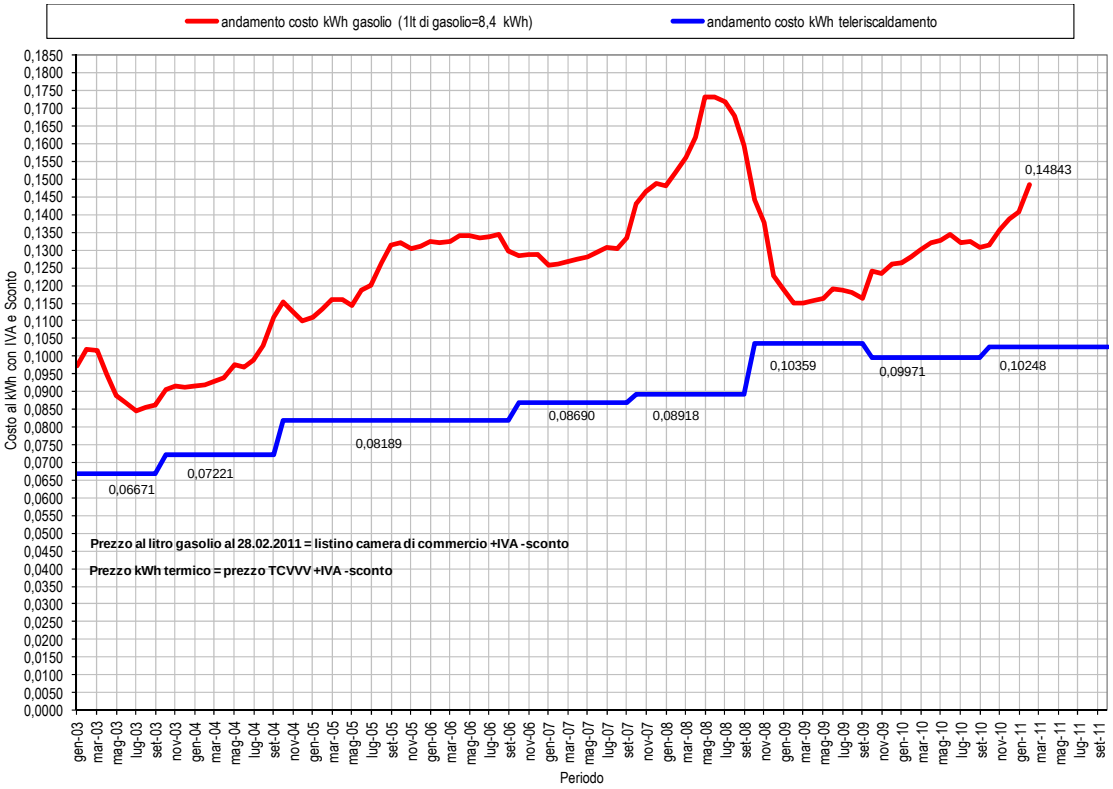
Figura 3. 6 – Il funzionamento del teleriscaldamento



Fonte: Gentile concessione della Federazione Italiana di Produttori di Energia da Fonti Rinnovabili (Fiper).

In aggiunta, gli impianti di teleriscaldamento producono numerosi **vantaggi anche per l'utente finale** che, in primo luogo, beneficia di un servizio completo che comprende la manutenzione dell'impianto e, pertanto, non richiede più quello della singola caldaia. Secondariamente, non essendo gli scambiatori di proprietà del singolo edificio non è necessario ammortizzare il costo di acquisto della caldaia, come è invece opportuno fare per le utenze tradizionali. Infine, gli alti rendimenti degli impianti e aliquote IVA preferenziali dovrebbero tradursi in una bolletta più conveniente. D'altronde, la Figura 3.6 mostra come nell'ultimo decennio il costo del kWh termico con gasolio sia cresciuto maggiormente di quello del kWh termico con biomassa[26].

Figura 3. 7 – L'andamento del costo di kWh con gasolio e con biomassa (2003-2011)



Fonte: Gentile concessione della Federazione Italiana di Produttori di Energia da Fonti Rinnovabili (Fiper).

In conclusione appare opportuno focalizzare l'attenzione sugli effetti prodotti dal finanziamento delle reti di teleriscaldamento in termini di ricadute occupazionali. Al riguardo è necessario distinguere tra la creazione di nuovi posti di lavoro legati alla centrale e alla filiera energetica del biocombustibile e quelli la cui alimentazione energetica delle reti è fatta con tutte le altre forme di approvvigionamento.

Sebbene gli impianti siano automatizzati e concepiti in modo tale da avere come personale (oltre ai soggetti coinvolti in fase di costruzione della centrale e della rete) esclusivamente gli addetti alla gestione degli scambiatori, per quanto riguarda gli impianti alimentati da biomassa si evidenziano ricadute occupazionali relative all'indotto generato dall'impianto, con particolare riferimento a tutto il personale coinvolto nel reperimento e nel trasporto del combustibile sia che si tratti di cippato, pellet o altro materiale.

[26] Per completezza di informazione, si segnala un ulteriore vantaggio per l'utente finale dato dalla possibilità di gestire autonomamente la temperatura e l'intensità del riscaldamento.

Come messo in luce dai referenti delle imprese beneficiarie:

> *«Noi gli idraulici e gli elettricisti li abbiamo coinvolti fin dalla fase di costruzione per fare i collegamenti nella centrale (…) chiaramente sul discorso biomassa è più l'indotto che l'occupazione diretta (...) ad esempio, noi con tre centrali* [N.d.R. Si tratta non solo degli interventi finanziati dal POR Competitività, ma anche di quelli finanziati con i proventi della *carbon tax*] *direttamente abbiamo 14 dipendenti, però poi ci sono sei macchine cippatrici … se per ogni macchina cippatrice lei calcola tre, quattro persone. (…) per noi l'indotto è molto importante, immagini solo i terreni che sono dedicati, solo la Lombardia mi sembra che siano oltre i 4.000 ettari, se è vero che per ogni ettaro si calcola una persona».*

In aggiunta, come fa notare un altro partecipante al *focus group*, l'utilizzo di biomassa locale consente di mantenere sul territorio le risorse necessarie per pagare il combustibile degli impianti, cosa che non si verifica con gli impianti convenzionali che adoperano metano:

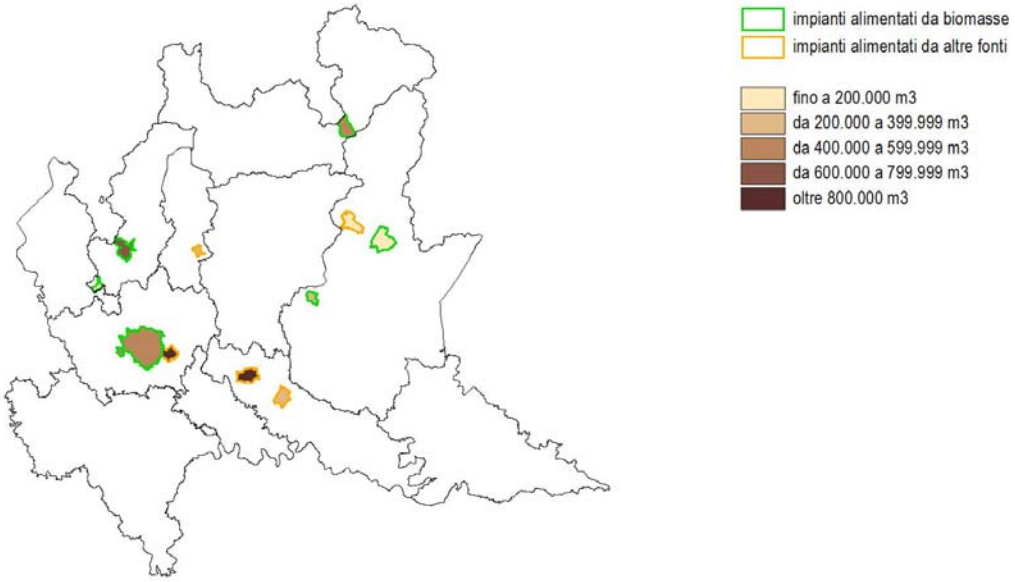
> *«C'è un'altra cosa che va considerata, se io osservo gli impianti convenzionali che utilizzano il metano, siccome noi siamo produttori abbastanza scarsi di metano, sto evidentemente trasferendo risorse all'esterno del sistema paese o del sistema regionale. Se invece utilizzo la biomassa − che è di origine locale o che dovrebbe esserlo − evidentemente sto mantenendo all'interno del mio sistema le risorse, che generano lavoro e altre forme di investimento. Questo in un sistema molto critico come ad esempio quello montano, o in altre realtà, è estremamente importante … ».*

3.4. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

La linea di intervento 2.1.1.1. del POR Competitività si prefigge di migliorare l'efficienza energetica, di sviluppare le fonti energetiche rinnovabili e ridurre l'inquinamento ambientale dovuto all'emissione dei gas serra e, come visto dall'analisi presentata nel capitolo, gli interventi finanziati dall'Asse 2 dovrebbero consentire di raggiungere gli obiettivi prefissati.

La Figura 3.8 rappresenta graficamente la "dimensione" dell'ampliamento delle reti di teleriscaldamento finanziate dal POR valorizzando le informazioni relative alla "volumetria riscaldata", dato fornito in fase di presentazione della domanda di finanziamento.

Figura 3. 8 – Il funzionamento del teleriscaldamento



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

In aggiunta, oltre ai risultati attesi dall'attuazione di tali interventi, si segnala l'effetto volano generato dal bando in quanto, oltre ai progetti finanziati dal POR Competitività, l'iniziativa regionale ha consentito di realizzare ulteriori 31 interventi che hanno beneficiato delle risorse provenienti dalla *carbon tax.*

In aggiunta a questi tre effetti previsti dall'attuazione degli interventi di realizzazione ed estensione di teleriscaldamento che sono quelli maggiormente significativi, la linea di intervento dovrebbe consentire il perseguimento di ulteriori obiettivi, che attengono l'incremento della sicurezza degli impianti, il miglioramento delle spese di gestione e manutenzione degli impianti termici da parte del consumatore, un risultato positivo in termini di risparmio della bolletta da parte dell'utente locale e dei vantaggi in termini di ricaduta occupazionale.

A fronte dei risultati considerevoli generati dal finanziamento delle reti di teleriscaldamento, si segnala come gli interventi determinino delle esternalità negative che, se mal gestite, possono rappresentare una minaccia per il territorio.

Innanzitutto, il primo svantaggio è individuato nelle strade disfatte in fase di cantiere. Tuttavia, si segnala che se il cantiere è ben gestito costituisce un ulteriore vantaggio per l'Amministrazione comunale che potrebbe cogliere l'opportunità di effettuare una manutenzione straordinaria delle proprie reti. Come ricordano due partecipanti al *focus group*:

> *«Noi adesso abbiamo sei chilometri di strade disfatte e la gente è arrabbiata, fino a che si asfaltano definitivamente (…) è vero che il cantiere da fastidio però ricordiamoci che le amministrazioni comunali utilizzano questi cantieri per rimettere a posto le loro reti (…) e lo stesso discorso vale per (rifare) l'asfalto (…) mettendo la rete abbiamo messo un tubo in più ed è possibile infilare una fibra ottica, senza più toccare niente …».*

In secondo luogo, si segnala l'effetto negativo rappresentato dal trasporto del combustibile alla centrale: se il trasporto dovesse essere di medio-lungo raggio le emissioni risparmiate dalla centrale verrebbero prodotte dal trasporto. Tuttavia la scelta della Regione di vincolare ad un corto raggio il reperimento della biomassa[27] ha consentito di evitare tale rischio. D'altronde attualmente, l'utilizzo di biomasse per la produzione energetica è inferiore alla loro disponibilità. A livello nazionale, infatti, Itabia[28] ha stimato in 18 milioni m^3/anno (pari a circa 4 milioni di tep/anno) il patrimonio forestale valorizzabile a fini energetici, a fronte di una biomassa complessivamente estraibile pari a 25 milioni di m^3/anno.

In conclusione, si ritiene di interesse richiamare l'attenzione dell'Amministrazione regionale su possibili prosecuzioni della linea di intervento, a valere sulla programmazione regionale o sul periodo di programmazione 2014-2020. Considerati i risultati positivi della realizzazioni di reti di teleriscaldamento a biomassa e la cospicua disponibilità di biomassa nei comuni di montagna e di collina (che costituiscono una quota elevata dei comuni lombardi), visti tuttavia i costi elevati di realizzazione della rete potrebbe essere utile prevedere un'azione di sostegno che non si concretizzi solo in un finanziamento a fondo perduto, quanto piuttosto in un fondo di garanzia che semplifichi l'accesso ai finanziamenti e li renda meno gravosi.

[27] La quota di biomassa vegetale consumata dalla centrale energetica e di alimentazione alla rete di teleriscaldamento deve essere di provenienza locale certificata, ovvero provenire dallo stesso bacino imbrifero in cui si inserisce l'impianto di teleriscaldamento o in un raggio lineare di 40 km dall'impianto di teleriscaldamento stesso.

[28] Itabia (2003), *Le biomasse per l'energia e l'ambiente. Rapporto 2003.*

4. Gli interventi volti a migliorare la mobilità sostenibile nel territorio lombardo

4.1. Presentazione della metodologia adottata

Il paragrafo presenta l'impostazione metodologica dell'attività di valutazione condotta nel RAV (2011) in relazione all'**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.

Nelle passate annualità, l'analisi si è focalizzata:

- nel RAV (2009) sulla risposta del territorio alla pubblicazione della manifestazione di interesse[29], in quanto lo stato di avanzamento del POR non consentiva di disporre della graduatoria dei progetti ammessi e finanziati, non essendo ancora conclusi[30] i termini dei bandi;
- nel RVI (2010) sulla risposta del territorio in termini di interventi finanziati, in quanto lo stato di avanzamento del POR (la graduatoria relativa ai progetti finanziati è stata pubblicata in data 27 aprile 2010) non consentiva di approfondire le precipue caratteristiche degli interventi.

Nel corso dell'annualità 2011, lo stato di attuazione dell'Asse suggerisce di concentrare l'attenzione sulla domanda valutativa "**D3.2. In che modo le risorse dedicate dall'Asse 3 del POR stanno contribuendo ad incrementare la mobilità sostenibile nel territorio lombardo?".**

Infatti, considerato il ruolo strategico riconosciuto anche a livello comunitario della mobilità sostenibile, si ritiene di interesse avviare **una ricognizione degli effetti attesi degli interventi finanziati** che fornisca una fotografia complessiva degli effetti attesi che verosimilmente verranno prodotti grazie alla concretizzazione dei finanziamenti delle quattro linee di intervento del POR.

Considerato che lo stato di avanzamento degli interventi dell'Asse 3 non consente di analizzare approfonditamente l'attuazione dei progetti, nel presente Rapporto si è scelto di esaminare le caratteristiche degli interventi in base alla valutazione effettuata in sede di istruttoria e, pertanto, nel prosieguo del capitolo verranno analizzati gli effetti attesi dalla realizzazione degli interventi in base ai punteggi assegnati ai diversi criteri di valutazione.

In particolare, per approfondire la valutazione degli interventi si è fatto ricorso:

- alla **valorizzazione delle informazioni rilevabili dal sistema di monitoraggio integrato**, ivi comprese le schede relative alle istruttorie dei singoli interventi;
- al **confronto con alcuni interlocutori privilegiati**: il Responsabile regionale dell'Asse 3, la referente dell'Autorità di Gestione dell'Asse 3 e l'Autorità Ambientale.

[29] 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.

[30] 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.

4.2. Gli effetti attesi dagli interventi finanziati dall'Asse 3

La Comunicazione della Commissione (CE) n. 279 del 2009 "Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso" che ha delineato il quadro comunitario per la politica dei trasporti, ha ribadito gli obiettivi di sviluppo per ottenere un sistema di trasporto sostenibile, richiamando l'attenzione, tra l'altro, sulla necessità di sviluppare:

- un trasporto sicuro e di qualità;
- una rete pienamente integrata e sottoposta ad adeguata manutenzione;
- un sistema di trasporto più sostenibile dal punto di vista ambientale;
- servizi e tecnologie di trasporto in modo da mantenere l'eccellenza dell'Unione europea in tale campo;
- l'accessibilità dei territori.

Pertanto, in linea con gli indirizzi della Commissione Europea[31], nell'approfondire gli effetti attesi degli interventi volti a migliorare la mobilità sostenibile nel territorio lombardo si è scelto di analizzare i progetti finanziati in considerazione della loro capacità di:

- ridurre gli impatti ambientali in termini di inquinamento atmosferico e di emissioni gas serra (**→ § 4.2.1. Il contributo alla riduzione delle emissioni climalteranti e inquinanti atmosferiche**);
- sviluppare un sistema di trasporto sostenibile dal punto di vista ambientale (**→ § 4.2.2. La sostenibilità ambientale degli interventi**);
- valorizzare l'utilizzo di innovazione e tecnologie nel sistema dei trasporti (**→ § 4.2.3. L'utilizzo di materiali, tecnologie e processi innovativi**);
- migliorare la qualità del sistema di trasporto in relazione alle fasce deboli della popolazione (**→ § 4.2.4. Le fasce più deboli dell'utenza in coerenza con le politiche di inclusione sociale**).

D'altronde, fin dalla fase di elaborazione del POR, l'Amministrazione regionale si è attivata per realizzare interventi che valorizzassero l'accessibilità e l'integrazione urbana delle stazioni per lo sviluppo del trasporto ferroviario e dell'intermodalità passeggeri (**linea di intervento 3.1.1.1.**), riducessero gli impatti ambientali derivanti dalla mobilità urbana ed interurbana (**linea di intervento 3.1.1.2.**), favorissero lo sviluppo dell'intermodalità merci (**linea di intervento 3.1.2.1.**) e potenziassero le reti stradali secondarie, mediante il miglioramento del collegamento con le reti di trasporto primarie (TEN-T) (**linea di intervento 3.1.2.2.**).

Prima di procedere con la valutazione degli effetti attesi degli interventi in relazione alle quattro dimensioni di analisi individuate, si ritiene di interesse ricordare come i progetti finanziati dalle linee di intervento 3.1.1.1, 3.1.1.2. e 3.1.2.1. potranno contribuire allo *shift* modale dal trasporto su gomma al trasporto su ferro[32]. Infatti, come segnala l'Autorità Ambientale nell'ambito delle schede di monitoraggio ambientale dell'Asse 3, il Libro bianco "*Tabella di marcia verso uno spazio unico dei trasporti – per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*"[33] pone l'accento sulla centralità del miglioramento dell'integrazione delle reti modali per il trasporto dei passeggeri e sull'importanza del trasferimento di percentuali crescenti di trasporto

---

[31] I contenuti della COM (CE) n. 279 del 2009 sono stati ripresi e ulteriormente sviluppati nel Libro Bianco "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" [COM (CE) n. 144 del 2011].

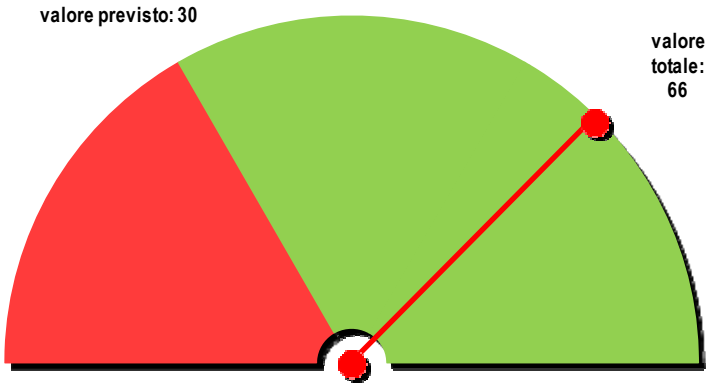
[32] Nello specifico, al 30 giugno 2011 con riferimento alla mobilità dei passeggeri, la linea di intervento 3.1.1.1 ha consentito di finanziare ventinove interventi per l'accessibilità e l'integrazione urbana alle stazioni ferroviarie, di cui tredici interventi direttamente finalizzati alla realizzazione o riqualificazione di aree interscambio, la 3.1.1.2 sei interventi, di cui quattro attivano iniziative di sistemi di supporto a servizi di informazione per le persone in movimento e/o sviluppo di strumenti integrati per la gestione della mobilità (es. centrale urbana della mobilità) e, infine, la 3.1.2.2 undici interventi finalizzati ad incrementare la capacità di servizio dei centri intermodali lombardi.

[33] Comunicazione della Commissione (CE) n. 144 del 2011.

merci su lunghe percorrenze dalla strada verso la ferrovia o le vie navigabili, rammentando che tali obiettivi rappresentano elementi essenziali per lo sviluppo di un sistema dei trasporti sostenibile, competitivo ed efficiente.

Il primo elemento che emerge in relazione alle quattro linee di intervento è che il valore dell'indicatore relativo al numero di interventi realizzati è superiore rispetto alle previsioni del POR. Nonostante l'indicatore misuri il numero di interventi conclusi e il dato attuale riguardi solo i progetti finanziati, è pur vero che lo scarto è talmente ampio da ipotizzare che le previsioni iniziali saranno ampiamente superate.

Figura 4. 1 – Gli interventi di sviluppo della mobilità sostenibile di persone e merci



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

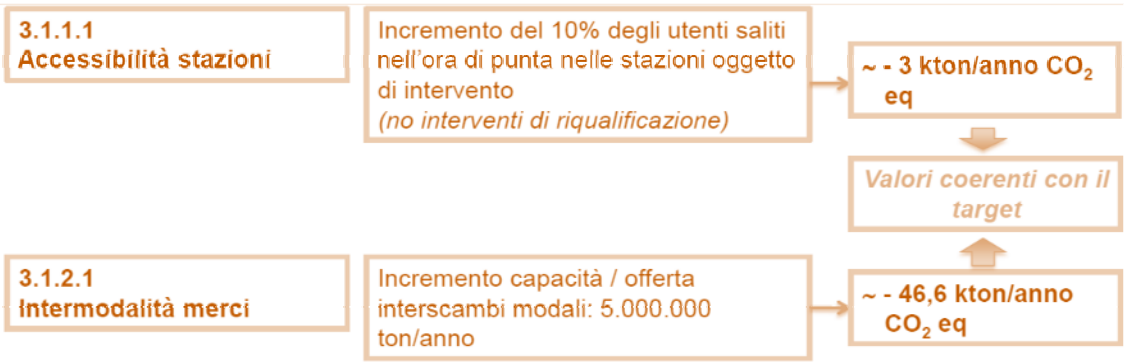
4.2.1. Il contributo alla riduzione delle emissioni climalteranti e inquinanti atmosferiche

Il primo tema da approfondire per riflettere sugli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse 3 riguarda la misura in cui le risorse dedicate all'Asse 3 del POR stanno contribuendo a ridurre le emissioni di CO_{2eq} e le inquinanti atmosferiche. Il POR Competitività, infatti, si prefigge di incrementare la mobilità sostenibile delle persone attraverso la diffusione di forme di trasporto a ridotto impatto ambientale e a tal fine, dal punto di vista strategico, il POR ha :

- disegnato le **quattro linee di intervento dedicate alla mobilità sostenibile delle persone e delle merci** al fine di contribuire a ridurre le emissioni di CO_{2eq} e le inquinanti atmosferiche;
- individuato quale **criterio di valutazione delle domande di finanziamento a valere sull'obiettivo operativo 3.1.1.** la "valutazione dell'utenza potenziale anche in termini di sostenibilità ambientale (contributo alla riduzione delle emissioni climalteranti e inquinanti)". Sebbene il criterio sia previsto da entrambe le linee di intervento relative all'obiettivo 3.1.1. il peso che assume nella valutazione dei progetti differisce a seconda dei contenuti del bando. In aggiunta, la linea di intervento **3.1.2.1.** nel valutare il criterio "Incremento annuale delle merci movimentate con tecnica intermodale con riferimento al centro oggetto dell'operazione" considera espressamente i benefici ambientali di riduzione di emissioni climalteranti e inquinanti direttamente correlabili delle merci movimentate su ferro anziché su gomma. Infine, per quanto riguarda la linea di intervento **3.1.2.2.** è presente il criterio "Alleggerimento del traffico, in particolare dei mezzi pesanti, nei centri abitati anche in termini di popolazione esposta" che esamina congiuntamente i benefici conseguibili rispetto alla soluzione di situazioni di congestione da traffico, alla riduzione di emissioni di inquinanti atmosferici e al miglioramento del clima acustico.

Innanzitutto, come si evince dalle stime presentate dall'Autorità Ambientale nel corso del Comitato di Sorveglianza del 28 giugno 2011 Figura 4.2), il target di 50 kton/anno di emissioni di CO_{2eq} dovrebbe essere soddisfatto in base agli interventi finanziati dalle linee 3.1.1.1. e 3.1.2.1.

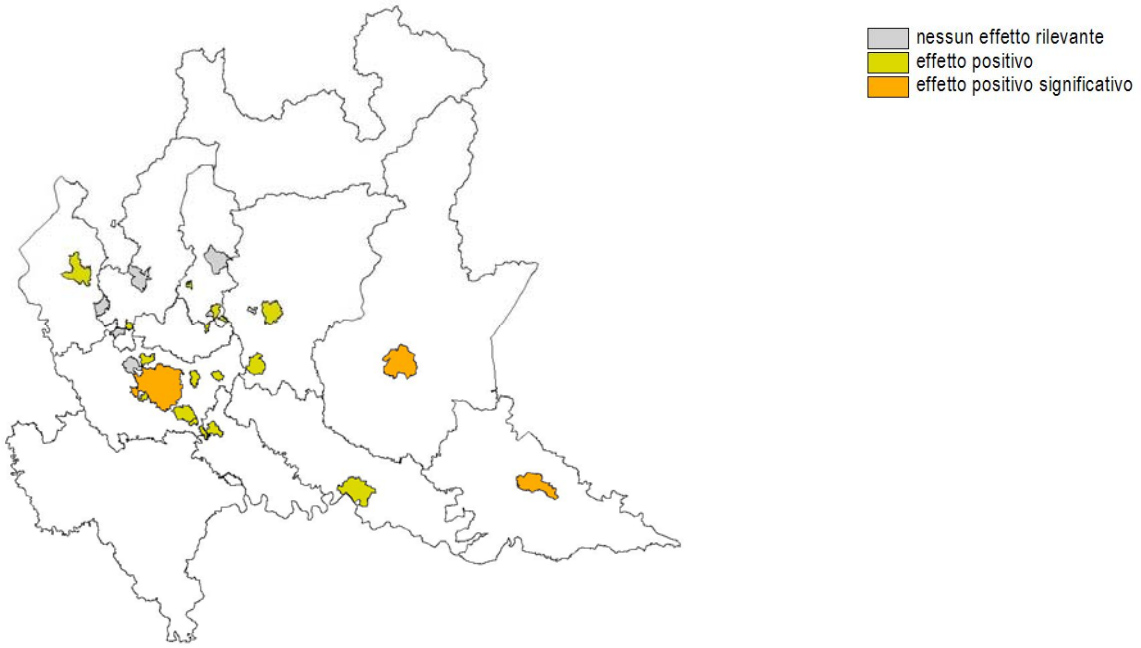
Figura 4. 2 – La previsione di riduzione delle emissioni CO_{2eq}



Fonte: Informativa dell'Autorità Ambientale presentata al Comitato di Sorveglianza del 28 giugno 2011.

Per quanto riguarda gli effetti attesi in base all'attribuzione dei punteggi premiali, trattandosi di criteri compositi non è sempre possibile discriminare il punteggio ottenuto dal progetto in termini di riduzione delle emissioni climalteranti e inquinanti e, pertanto, la Figura 4.3 propone la distribuzione territoriale degli effetti attesi solamente per la linea di intervento 3.1.1.1. Con particolare riferimento agli interventi per i quali si è ritenuto che non producessero alcun effetto rilevante in termini di riduzione delle emissioni climalteranti e inquinanti è opportuno sottolineare che i progetti considerati hanno riguardato sostanzialmente l'accessibilità e la messa a standard di impianti e, pertanto, con una possibilità praticamente nulla di incidere in termini di emissioni climalteranti e inquinanti.

Figura 4. 3 – Gli effetti attesi in termini di emissioni climalteranti e inquinanti



Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità.

Per concludere, si ritiene di interesse approfondire gli effetti attesi dalla linea di intervento 3.1.2.2 che, come anticipato, agisce prevalentemente a livello locale con benefici relativi all'alleggerimento di situazioni di congestione di traffico e la conseguente riduzione di emissioni di inquinanti atmosferici. Proprio per valorizzare tale aspetto nell'istruttoria delle domande di finanziamento, l'Autorità di Gestione ha previsto uno specifico criterio di valutazione "Alleggerimento del traffico, in particolare dei mezzi pesanti, nei centri abitati anche in termini di popolazione esposta" che, appunto, valuta congiuntamente i benefici conseguibili rispetto alla soluzione di situazioni di congestione di traffico, alla riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici e al miglioramento del clima acustico. Come esplicitato nel bando, la valutazione di tali benefici tiene conto di diversi elementi quali la variazione dell'entità e della composizione dei flussi di traffico conseguibili con l'intervento, la variazione delle velocità medie di percorrenza, la percentuale di traffico pesante presente sulla strada, la presenza di popolazione residente e di recettori sensibili in prossimità dei tronchi stradali interessati dagli interventi. In aggiunta, lo specifico criterio di valutazione prevede un punteggio aggiuntivo premiale per gli interventi che riducono le emissioni nelle aree critiche per la qualità dell'aria (ex direttiva 96/62/CE). Come osservato dall'Autorità Ambientale nell'ambito delle schede di monitoraggio ambientale dell'Asse 3, gli esiti istruttori evidenziano come gli interventi finanziati rispondano positivamente al suddetto criterio[34].

4.2.2. La sostenibilità ambientale degli interventi

Il secondo tema da approfondire per riflettere sugli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse 3 riguarda la misura in cui le risorse dedicate all'Asse 3 del POR stanno contribuendo a promuovere la sostenibilità ambientale sia in termini di attenzione per gli elementi di valore paesaggistico-ambientale interessati dagli interventi, sia in termini di mitigazione degli impatti sull'ambiente di realizzazione dell'intervento.

Sebbene trattandosi di interventi di potenziamento delle infrastrutture di trasporto non siano state previste nell'ambito dell'Asse 3 iniziative espressamente finalizzate alla sostenibilità ambientale dei progetti, l'Amministrazione regionale ha individuato per le tre linee di intervento dell'Asse 3 volte a realizzare effettivamente infrastrutture con impatti diretti sul territorio (3.1.1.1., 3.1.2.1. e 3.1.2.2.) **un criterio di valutazione delle domande di finanziamento finalizzato a premiare il grado di attenzione al mantenimento delle funzionalità del suolo, il contributo alla valorizzazione e riqualificazione dei contesti e la messa in atto di accorgimenti per la prevenzione dell'inquinamento acustico e idrico**, il cui peso assunto nella valutazione dei progetti è analogo per tutte le tre linee, ossia 15 pt. su 100.

Tuttavia, le peculiari caratteristiche del criterio di misurare la capacità degli interventi di:

- mitigare l'interferenza con gli elementi di valore paesaggistico ambientale del territorio;
- prevenire e contenere gli impatti sull'ambiente e l'esposizione dei recettori alle diverse tipologie di inquinamento;

fa sì che la valutazione positiva riguardi quei progetti che si sono dotati di particolari accorgimenti per ridurre gli impatti e di un disegno organico di progettazione integrata paesistico e, nel contempo, sono stati in grado di descriverli in modo dettagliato con documentazione di supporto. Pertanto, la valutazione:

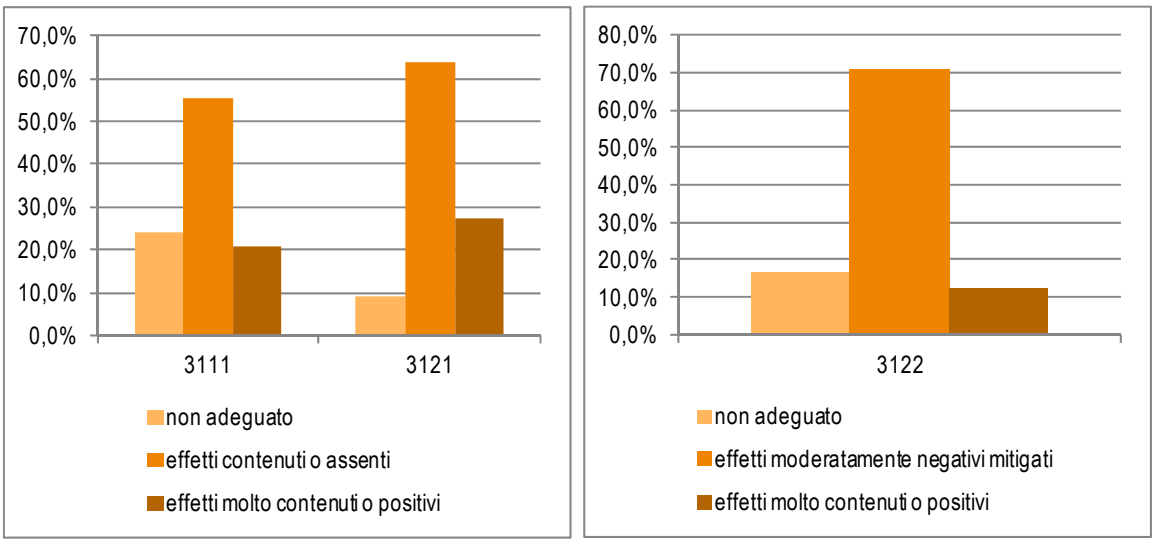
[34] . In particolare, per gli interventi di variante ai centri abitati finanziati è stata evidenziata come positiva la deviazione dei flussi di traffico in attraversamento ai centri abitati e diretti ai nodi di accesso delle reti TEN - T su percorsi ad essi tangenziali. I tronchi stradali interessati dagli interventi di variante sono caratterizzati da volumi e composizioni di traffico (leggero – pesante) differenti (i tronchi interessati da volumi maggiori presentano dati superiori a 20.000 veicoli/giorno). I valori di riduzione del traffico in attraversamento nei centri abitati conseguiti nei casi più significativi sono pari all'80% del traffico, mentre si attestano nella maggior parte dei casi su valori del 30%. La valutazione congiunta dei volumi di traffico, della loro composizione, della percentuale di traffico deviata ha consentito l'assegnazione a ciascun progetto di un punteggio graduato differente, che corrisponde ad un diverso grado di beneficio ambientale e tiene inoltre conto dell'accuratezza dei documenti forniti a dai proponenti (studi di traffico, ecc.).

- "non adeguato" riguarda un progetto che ha presentato una documentazione non adeguata alla valutazione dell'inserimento del progetto nel contesto o che prevede forti impatti, senza mitigazioni o documentazioni;
- "effetti contenuti o assenti" corrisponde ad un progetto neutro dal punto di vista della sostenibilità ambientale;
- "effetti molto contenuti o positivi" concerne un intervento che consente un miglioramento significativo del contesto ambientale e/o rappresenta un'occasione di recupero o di riqualificazione di aree degradate.

In virtù delle caratteristiche specifiche dell'azione di potenziamento delle le reti stradali secondarie, mediante il miglioramento del collegamento con le reti di trasporto primarie, è parso opportuno inserire un'ulteriore dimensione valutativa per la linea di intervento 3.1.2.2., ossia "effetti moderatamente negativi mitigati" riguarda un intervento con un'interferenza moderatamente negativa, ma opportunamente mitigata e documentata ovvero con interventi di prevenzione e contenimento degli impatti.

Alla luce di tale riclassificazione, la Figura 4.4 mostra che, sebbene gli interventi in grado di porsi in maniera documentata come elemento riorganizzativo e riqualificativo di situazioni di degrado del contesto siano sostanzialmente quattro interventi di accessibilità e integrazione urbana delle stazioni per lo sviluppo del trasporto ferroviario e dell'intermodalità passeggeri, nel complesso i progetti finanziati a valere sulle linee di intervento 3.1.1.1, 3.1.2.1 e 3.1.2.2 sono interventi con **effetti neutri in termini di sostenibilità ambientale o, nel caso di effetti moderatamente negativi, comunque mitigati**.

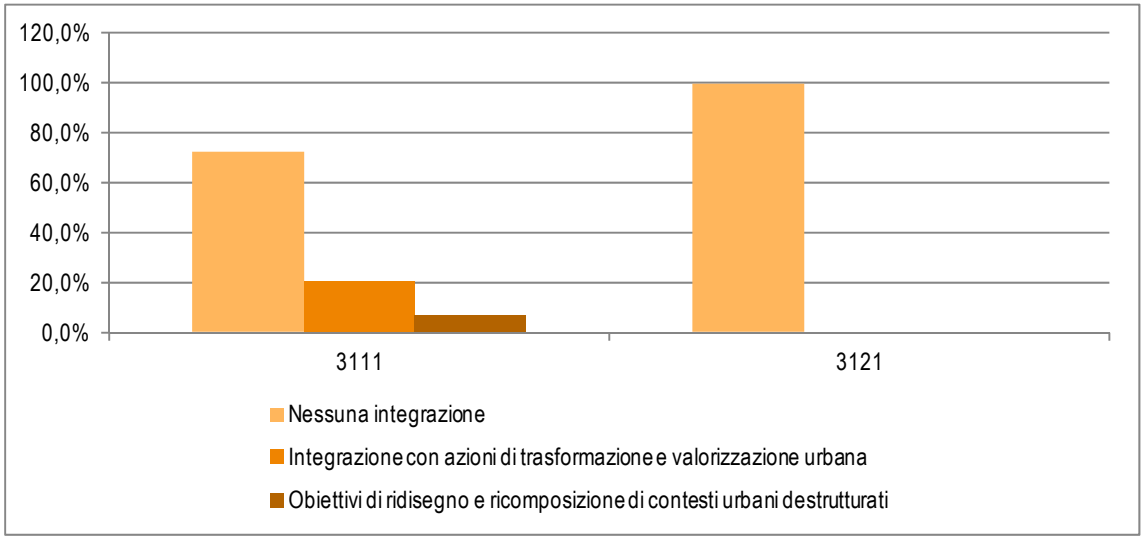
Figura 4. 4 – Gli effetti degli interventi di mobilità in termini di sostenibilità ambientale



Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità.

D'altronde, se si considera il criterio di valutazione "Integrazione con azioni di trasformazione e valorizzazione urbana, con particolare attenzione al recupero delle aree dismesse" (Figura 4.5), si ha l'ulteriore conferma che gli interventi che prevedono l'integrazione con azioni di trasformazione e valorizzazione urbana, con particolare riferimento al recupero di aree dismesse ,fino a porsi degli obiettivi di ridisegno e ricomposizione di contesti urbani destrutturati e a porsi come elemento di riorganizzazione e riqualificazione di eventuali situazioni esistenti di degrado, riguardino solamente la linea di intervento 3.1.1.1.

Figura 4. 5 – Gli effetti attesi in termini di integrazione con azioni di trasformazione e valorizzazione urbana



Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità.

4.2.3. L'utilizzo di materiali, tecnologie e processi innovativi

Il terzo tema da approfondire per riflettere sugli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse 3 riguarda la misura in cui le risorse dedicate all'Asse 3 del POR stanno contribuendo a promuovere l'innovatività in termini di materiali innovativi, tecnologie innovative (ITS, applicazioni per l'infomobilità) e processi innovativi. Infatti, come anticipato, la Comunicazione della Commissione europea (CE) n. 279 del 2009 "Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso" ha ribadito l'importanza di sviluppare una politica dei trasporti che valorizzi l'utilizzo di materiali (sostenibilità ambientale dei materiali da costruzione), tecnologie (anche informatiche, quali ITS, applicazioni per l'infomobilità) e processi innovativi e, in effetti, gli interventi finanziati dal POR Competitività nelle intenzioni dell'Amministrazione regionale dovrebbero perseguire tale priorità.

Dal punto di vista strategico, il POR ha:

- disegnato la **linea di intervento 3.1.1.2. Interventi integrati per la riduzione degli impatti ambientali derivanti dalla mobilità urbana ed interurbana** al fine di incrementare i servizi di *car sharing* e *car pooling* e i servizi a chiamata, sviluppare forme di integrazione tra i servizi di informazione sul trasporto pubblico nonché la realizzazione di percorsi ciclo-pedonali diffusi e la sperimentazione di soluzioni tecnologiche innovative finalizzate alla riduzione degli impatti ambientali da traffico;
- individuato quale **criterio di valutazione delle domande di finanziamento a valere sull'Asse 3 l'"utilizzo di materiali, tecnologie, processi innovativi".** Sebbene il criterio sia previsto da tutte le quattro linee di intervento, il peso che assume nella valutazione dei progetti differisce a seconda dei contenuti del bando (6 pt. su 100 per la linea di intervento 3.1.1.1., 5 pt. su 100 per la linea di intervento 3.1.1.2., 4 pt. su 100 per la linea di intervento 3.1.2.1., 6 pt. su 100 per la linea di intervento 3.1.2.2.).

Il primo elemento che emerge in relazione alla linea di intervento 3.1.1.2. Interventi integrati per la riduzione degli impatti ambientali derivanti dalla mobilità urbana ed interurbana è che, rispetto alla dotazione finanziaria del bando, non è stato possibile impegnare tutte le risorse disponibili e, pertanto, seppur in modo contenuto, sarebbe opportuno rivedere le aspettative iniziali.

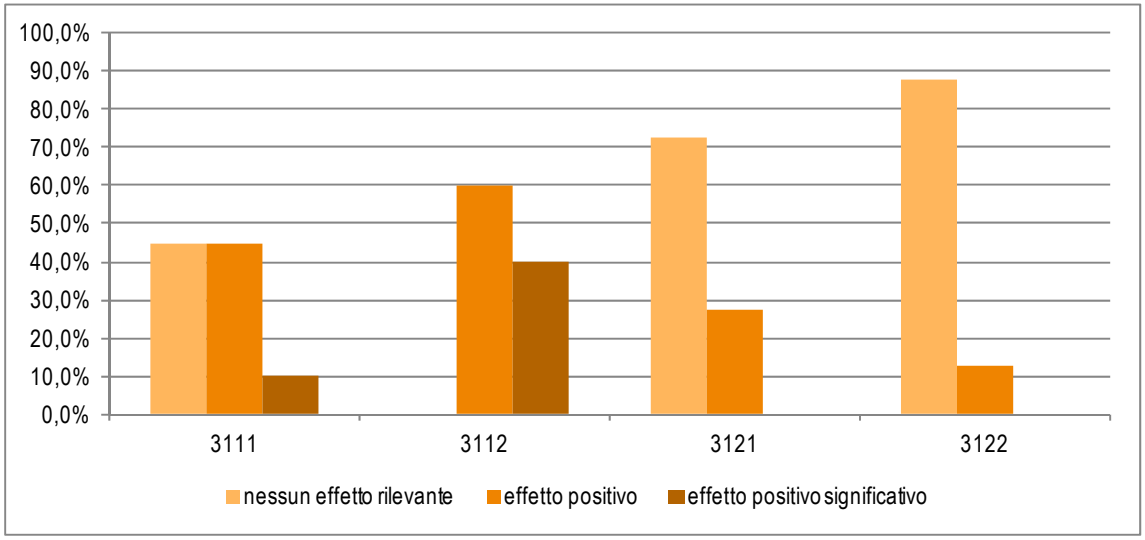
Per quanto riguarda gli effetti attesi in base all'attribuzione del punteggio premiale relativo all'utilizzo di materiali, tecnologie, processi innovativi, visto il diverso peso del criterio a seconda della linee di intervento e considerate le griglie dei criteri di valutazione utilizzate dalla Commissione aggiudicatrice, si è scelto di uniformare la valutazione assumendo che:

- il punteggio "zero" corrisponda ad un progetto che non considera né la presenza di sistemi di informazione all'utenza, né l'utilizzo significativo di materiali innovativi, né l'adozione di tecniche che prevedono l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili e, quindi, ad un progetto con "nessun effetto rilevante";
- il punteggio massimo corrisponda ad un progetto con tutti i requisiti possibili per soddisfare il criterio e, quindi, ad un intervento che verosimilmente dovrebbe produrre degli "effetti positivi significativi";
- i punteggi intermedi corrispondano a progetti con alcune caratteristiche e, quindi, con probabili "effetti positivi".

Alla luce di tale riclassificazione, la Figura 4.6 mostra che, se la totalità degli interventi previsti dalla linea di intervento 3.1.1.2. verosimilmente produrrà degli effetti positivi in termini di innovatività dei servizi di trasporto, per le altre linee di intervento l'attuazione progettuale dovrebbe sortire effetti positivi poco significativi.

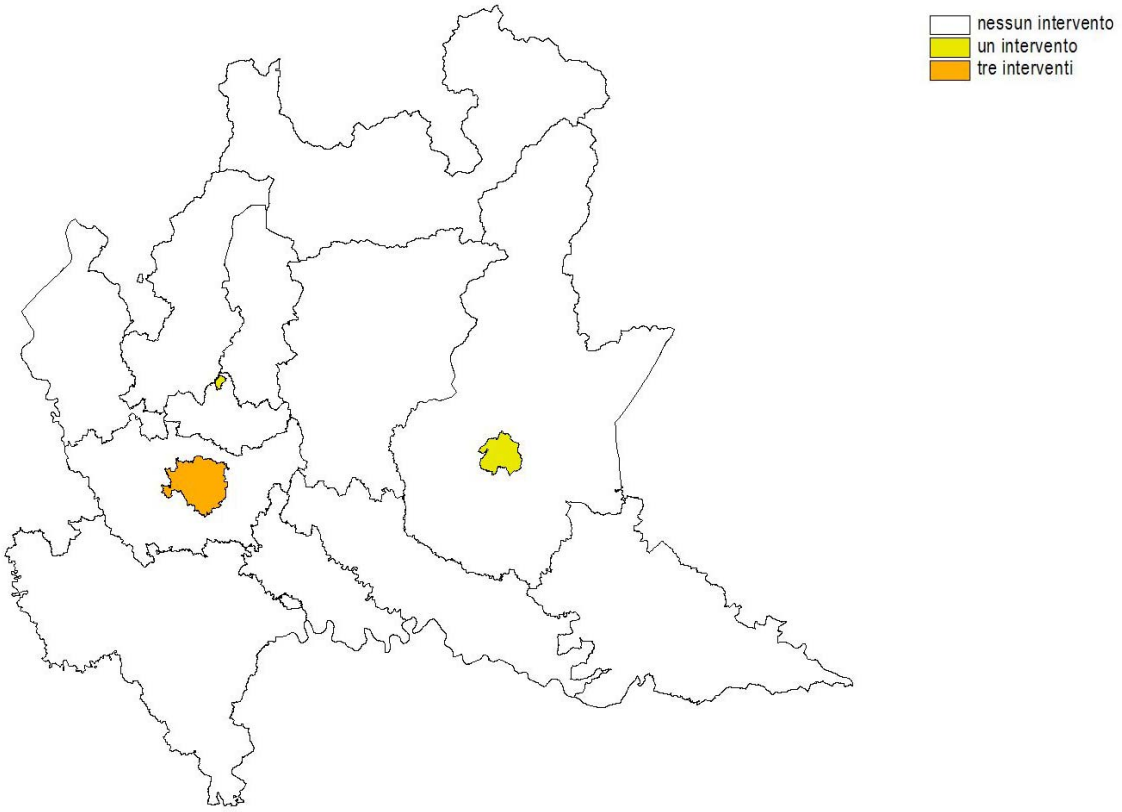
Nello specifico, la Figura 4.7 rappresenta graficamente la distribuzione territoriale degli interventi integrati per la riduzione degli impatti ambientali derivanti dalla mobilità urbana ed interurbana.

Figura 4. 6 – Gli effetti attesi in termini di utilizzo di materiali, tecnologie e processi innovativi



Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità.

Figura 4. 7 – La distribuzione territoriale degli interventi integrati per la riduzione degli impatti ambientali derivanti dalla mobilità urbana ed interurbana (3.1.1.2.)



Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità.

4.2.4. Le fasce più deboli dell'utenza in coerenza con le politiche di inclusione sociale

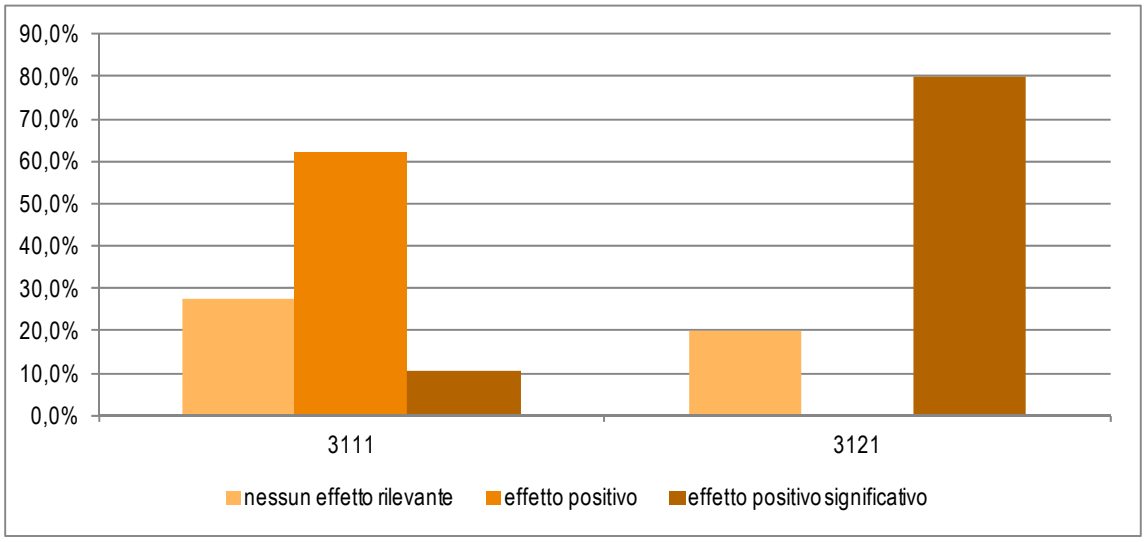
L'ultimo tema da approfondire per riflettere sugli effetti attesi dall'attuazione dell'Asse 3 riguarda la misura in cui le risorse dedicate all'Asse 3 del POR stanno contribuendo a promuovere la sostenibilità sociale.

Sebbene anche in questo caso[35] non siano state previste nell'ambito dell'Asse 3 iniziative espressamente finalizzate alla sostenibilità sociale degli interventi, tuttavia per due linee di intervento dell'Asse 3 volte a realizzare infrastrutture con impatti diretti sul territorio (3.1.1.1. e 3.1.1.2.) l'Amministrazione regionale ha individuato **un criterio di valutazione delle domande di finanziamento finalizzato a premiare l'attenzione alle fasce più deboli dell'utenza in coerenza con le politiche di inclusione sociale, con particolare attenzione ai soggetti diversamente abili**, il cui peso assunto nella valutazione dei progetti è analogo per entrambe le linee, ossia 2 punti su 100.

Come mostra la Figura 4.8, la maggior parte degli interventi pone attenzione alle fasce più deboli dell'utenza in coerenza con le politiche di inclusione sociale con azioni che migliorano l'accessibilità alle persone diversamente abili come previsto dalla normativa vigente, ma anche in aggiunta a quanto previsto dalla normativa vigente.

[35] Trattandosi di interventi di potenziamento delle infrastrutture di trasporto.

Figura 4. 8 – Gli effetti attesi in termini di attenzione per le fasce più deboli dell'utenza



Fonte: Ns. elaborazione su dati delle istruttorie gentilmente concessi dalla Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità.

In conclusione, si ritiene di interesse segnalare come un apporto alla sostenibilità sociale del territorio potrebbe essere fornita da quegli interventi finanziati coerenti e integrati con le previsioni dei Piani dei Tempi e degli Orari approvati dalle amministrazioni. A tal fine, infatti, l'amministrazione regionale ha appositamente predisposto per la linea di intervento 3.1.1.2. un criterio premiale che è stato conseguito da tutti i progetti finanziati (Figura 4.8).

4.3. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

L'analisi valutativa condotta si è prefissata di **verificare in che misura le risorse dell'Asse 3 stiano contribuendo ad incrementare la mobilità sostenibile del territorio lombardo** e, in ragione dello stato di attuazione dei progetti finanziati nell'ambito dell'Asse Mobilità sostenibile, ha esaminato gli effetti attesi degli interventi in base alle caratteristiche dei progetti emerse in fase di istruttoria e valutazione delle domande di finanziamento.

Il primo elemento di interesse emerso dall'approfondimento riguarda la **capacità degli interventi di contribuire alla riduzione delle emissioni CO_{2eq}**. Nello specifico, il target previsto per l'Asse 3 in fase di programmazione dovrebbe essere raggiunto grazie al contributo delle linee di intervento 3.1.1.1. e 3.1.2.1.

In secondo luogo, dall'analisi delle istruttorie delle domande di finanziamento si evidenzia come nel complesso siano **contenuti e mitigati gli impatti sull'ambiente degli interventi**.

In terzo luogo è verosimile ipotizzare degli **effetti positivi**, seppur non particolarmente significativi, **in termini di attenzione alle fasce deboli dell'utenza**, anche grazie alla realizzazione di interventi finanziati dalla 3.1.1.2., integrati e coerenti con le previsioni dei Piani dei Tempi e degli Orari approvati dalle amministrazioni.

Ciò premesso, dall'esame approfondito delle domande di finanziamento emerge una **qualità progettuale delle proposte presentate inferiore alle aspettative**, come emerge sia dal punteggio medio ottenuto dai

progetti delle diverse linee di intervento, ma, soprattutto, dallo scarto intercorso tra i progetti migliori e quelli con il minor punteggio in graduatoria[36].

Per migliorare la qualità dei progetti e degli interventi, al fine di raggiungere più efficacemente gli obiettivi posti dall'Asse, per i prossimi eventuali bandi potrebbe essere opportuno prevedere una soglia minima di punteggio al di sotto della quale considerare non ammissibile il progetto. D'altra parte, si ricorda che tutti i quattro bandi dell'Asse 3 richiedevano come livello minimo di progettualità il progetto preliminare approvato dal richiedente e, pertanto, è verosimile e auspicabile che nel definire il progetto esecutivo sia stata migliorata la qualità degli interventi[37]. Al riguardo, appare opportuno segnalare che poco meno della metà degli interventi finanziati complessivamente dall'Asse 3 (48%) sono progetti preliminari.

Infine, si segnala che la scelta di consentire la **presentazione anche di progetti preliminari**, se ha un lato consente ai beneficiari di investire le risorse necessarie alla predisposizione della progettazione definitiva ed esecutiva solo a fronte della certezza del finanziamento, sostenendo così gli Enti locali in un momento di difficoltà economiche e finanziarie, tuttavia determina un avvio lento dell'Asse in quanto è necessario passare al progetto definitivo ed esecutivo prima di poter avviare l'intervento.

[36] Se si fosse scelto di utilizzare le soglie di ammissibilità adottate per l'Asse 4, ad esempio, più di metà dei progetti finanziati non sarebbero stati ammissibili.

[37] Infatti, alcuni progetti sono stati penalizzati in termini di punteggio non tanto per l'incapacità di agire in modo positivo verso alcuni obiettivi, quanto piuttosto per una documentazione carente a supporto della domanda di finanziamento, derivante dalla scelta di consentire la presentazione di un progetto preliminare.

5. Le azioni di informazione e comunicazione dei PIA

5.1. 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, 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 cui l'analisi si prefigge di fornire risposta nel corso dell'annualità 2011 e la metodologia e gli strumenti che l'équipe di valutazione si propone di adottare per perseguire gli obiettivi conoscitivi così delineati. 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 valutare i partenariati dei PIA in base a tre dimensioni principali, ossia il coinvolgimento meramente formale degli attori locali, il coinvolgimento attivo degli attori locali e la capacità dei partenariati di creare forme stabili di collaborazione all'interno dei PIA.

In base al Disegno di Valutazione (2009), nel corso dell'annualità 2011 la valutazione si prefigge di analizzare se **D4.3. Le risorse dedicate all'Asse 4 del POR stanno contribuendo a sviluppare progetti integrati e multifunzionali con una connotazione sovracomunale?**

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 finalizzate alla comunicazione.

In questo quadro, è parso opportuno avviare **una ricognizione delle attività di comunicazione dei PIA** che, a partire dall'analisi desk della documentazione disponibile, si è concretizzata nella **somministrazione ai referenti del Capofila del PIA un questionario** *on line* che consentisse di mappare le azioni di informazione e comunicazione previste dai PIA e, in misura inferiore, permettesse di raccogliere la percezione dei referenti dei PIA sulle iniziative avviate dall'Autorità di Gestione per sostenere i partenariati nell'azione di comunicazione. Al riguardo, si ritiene di interesse fin d'ora sottolineare che la scelta di somministrare ai referenti dei PIA un questionario presenta degli indubbi vantaggi (immediatezza di esecuzione e facilità di lettura dei risultati) a fronte del limite dato dal fatto che i risultati si basano sulle percezioni e le dichiarazioni dei beneficiari stessi del finanziamento.

Pertanto, si è ritenuto di far precedere l'elaborazione del questionario da un *focus group* che consentisse di inquadrare meglio i termini della questione "azioni di comunicazione e informazione di un Progetto Integrato d'Area". Nello specifico, si è scelto di organizzare un *focus group* con alcuni interlocutori privilegiati del PIA dell'Oltrepò Mantovano nella convinzione che tale incontro non solo sarebbe stato utile ai fini della definizione del percorso di valutazione delle attività di comunicazione dei PIA, ma, soprattutto, avrebbe consentito di trarre elementi utili per impostare l'attività valutativa nelle prossime annualità cercando di capire **come** e **perché** si produrranno sul territorio gli effetti attesi delle azioni di sistema con particolare

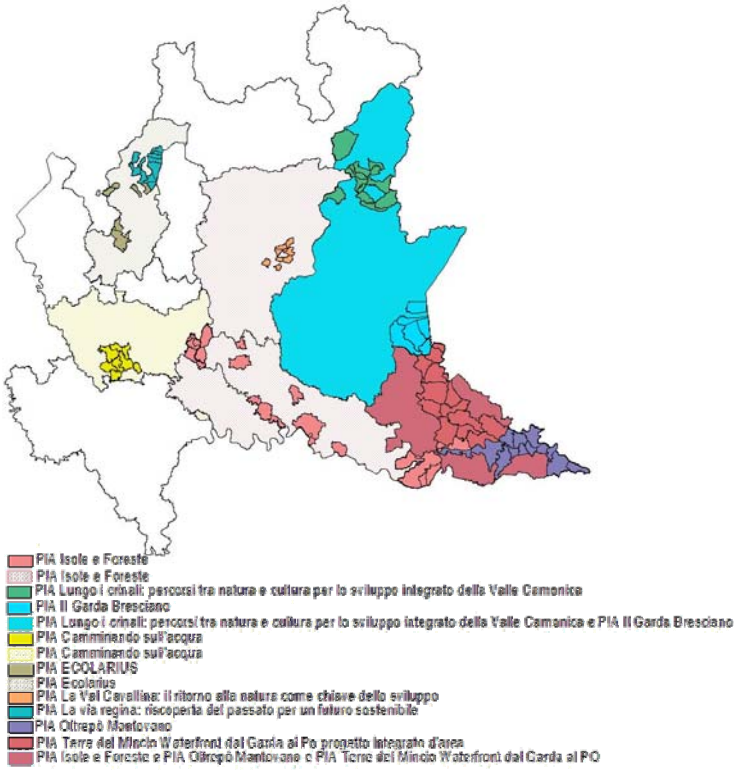
riferimento alle relazioni e alla modalità di collaborazione dei partner, al coinvolgimento degli attori privati e alla valorizzazione della fruizione turistica del territorio, focalizzando l'attenzione su un PIA considerato già nel passato una buona pratica in termini di sostenibilità e caratteristiche del partenariato e facendo emergere gli elementi che potranno avere un valore aggiunto in termini di sostenibilità del progetto sul territorio (rispetto al complesso delle politiche provinciali e regionali).

5.2.L'analisi descrittiva delle azioni di comunicazione dei PIA

L'Asse 4. Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale del POR si prefigge di promuovere e salvaguardare il patrimonio naturale e culturale a sostegno dello sviluppo socioeconomico e in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile. Per raggiungere tale obiettivo, l'Amministrazione Regionale ha individuato strumenti differenti e, in particolare, dalla seconda metà del 2008 la Direzione Generale responsabile dell'Asse 4 ha lavorato all'elaborazione di un bando per la linea di intervento 4.1.1.1. pubblicato sul 1° Supplemento Straordinario al BURL n. 53 del 29 dicembre 2008.

I termini per la presentazione delle domande di finanziamento a valere sulla linea di intervento 4.1.1.1. si sono chiusi il 28 maggio 2009 e con il decreto n. 13973 del 14 dicembre 2009 sono stati approvati gli elenchi dei Progetti Integrati d'Area (PIA) ammissibili e finanziati, ammissibili e non finanziati e non ammissibili: 16 progetti sono stati ritenuti ammissibili e di questi 8 sono stati effettivamente finanziati. In un secondo tempo, le economie risultanti sull'Asse 4 hanno consentito di scorrere la graduatoria e finanziare il nono PIA. Sebbene in seguito sia stato pubblicato un 2° bando per la presentazione delle domande di contributo sulla linea di intervento 4.1.1.1., poiché la graduatoria è stata approvata con decreto n. 6671 del 19 luglio 2011, **la valutazione effettuata considera solamente i 9 PIA finanziati con il 1° bando attuativo** (Figura 5.1).

Figura 5. 1 – I PIA finanziati dal 1° bando attuativo dell'Asse 4



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

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

L'indagine sulle azioni di informazione e comunicazione che verranno realizzate nell'ambito dei PIA è rivolta agli Enti Capofila dei PIA finanziati a valere sul 1° bando attuativo dell'Asse 4 del POR.

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:

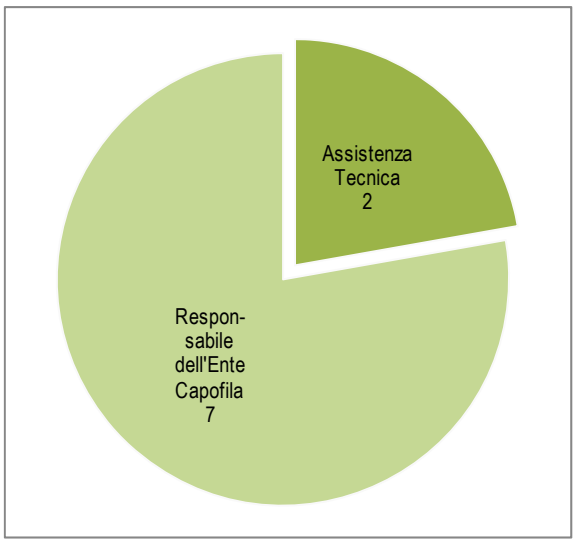
- **Sezione 1. Caratteristiche del rispondente;**
- **Sezione 2. Caratteristiche delle azioni di comunicazione progettate (e realizzate)**.

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 (21 giorni tra il 26 settembre 2011 e il 16 ottobre 2011), prevedendo un unico sollecito effettuato il 4 ottobre 2011.

La caratteristica dei referenti dei PIA di essere 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**.

Come anticipato, le domande della prima sezione si sono limitate a reperire informazioni utili ad individuare i soggetti rispondenti all'indagine che, pertanto, non è stata anonima, ma ha consentito di identificare chiaramente i soggetti interpellati. Come mostra la Figura 5.2 al questionario hanno risposto 7 Responsabili dell'Ente Capofila del PIA e 2 Referenti della società che fornisce l'Assistenza Tecnica al Progetto Integrato.

Figura 5. 2 – I rispondenti al questionario on line

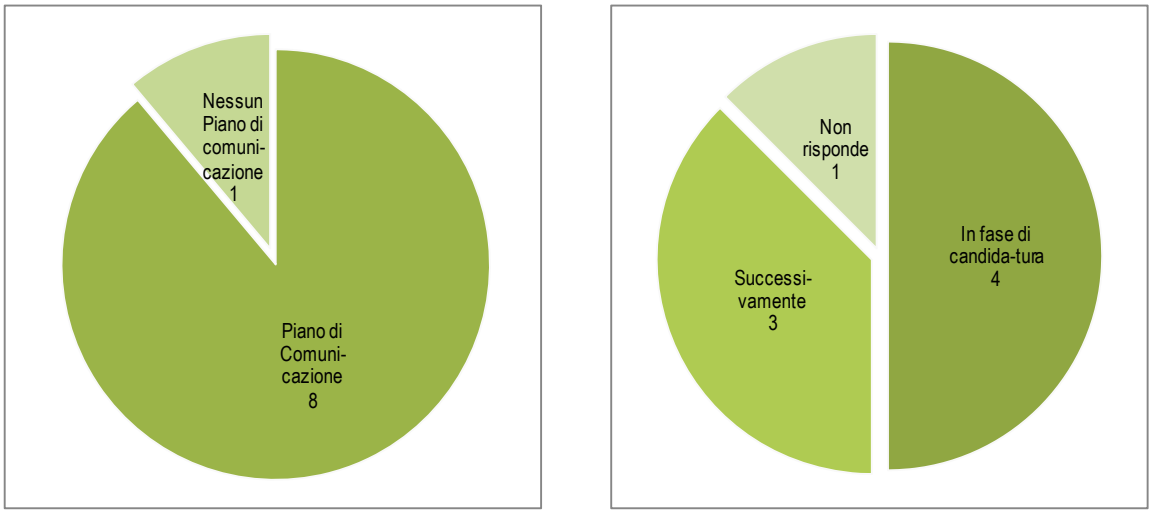


Fonte: Ns. elaborazione sulle risposte fornite nell'ambito dell'indagine.

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 5.3, 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.

Figura 5. 3 – 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 Cariplo[38], dei Sistemi Turistici Lombardi[39], etc …, laddove non sia già previsto sembra opportuno **suggerire ai partenariati dei PIA di integrare le diverse azioni di comunicazione** al fine di consentire da un lato 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. Come sottolinea un partecipante al *focus group*:

> *«Qui stiamo cercando di fare sistema il più possibile, nel senso che siccome tutte le progettualità prevedono gli aspetti della comunicazione cerchiamo di fare il sistema (…) esiste un Tavolo sulle azioni*

[38] 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 Oltrepo' 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).

[39] 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).

di sistema del PIA, un tavolo tecnico dove stiamo studiando la parte di comunicazione e in cui inseriremo, attraverso un tavolo congiunto con il progetto DOMINUS, anche una parte delle azioni di promozione di tutto il sistema promosse dal distretto in modo da avere un'unica cornice».

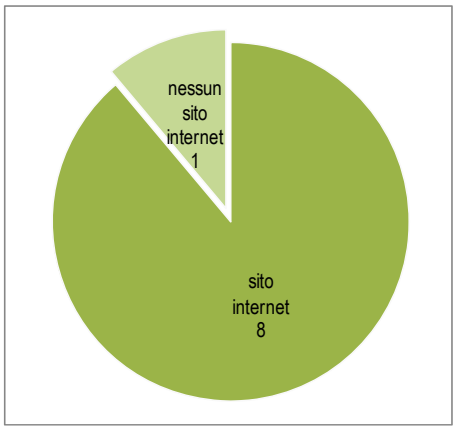
In continuità con l'analisi effettuata nel corso della valutazione intermedia [**→ cfr. § 6.4 Le azioni di sistema del Rapporto di Valutazione Intermedia (2010)**] si è scelto di indagare le azioni di comunicazione attivate per la promozione e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale a supporto della fruizione turistica utilizzando la "scala delle azioni di comunicazione" (aggiornata in base alle specifiche caratteristiche della comunicazione dei PIA), che, lungi dall'avere pretese di scientificità, ha uno scopo puramente didascalico per supportare la riflessione sulle azioni di sistema che verranno realizzate dai partenariati (Figura 5.4).

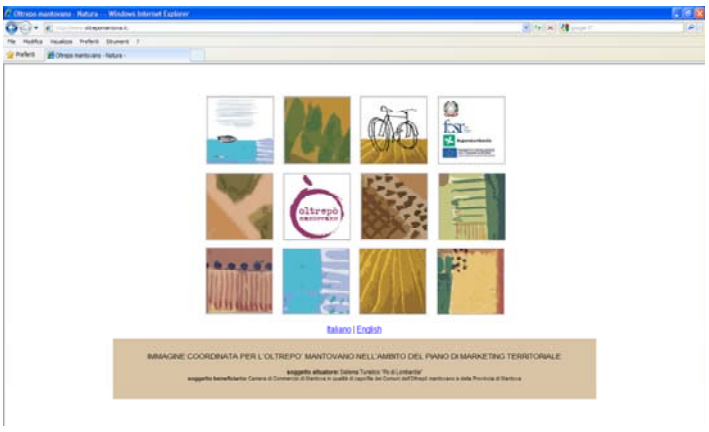
Figura 5. 4 – La scala delle azioni di comunicazione

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**, 8 PIA su 9 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, alla data di riferimento dell'indagine (e, quindi, al 16 ottobre 2011), solamente il PIA dell'Oltrepò Mantovano ha effettivamente attivato il sito internet del PIA (**http://www.oltrepomantova.it**), di cui la Figura 5.5 riporta l'*home page*.

Figura 5. 5 – La programmazione del sito internet dei PIA

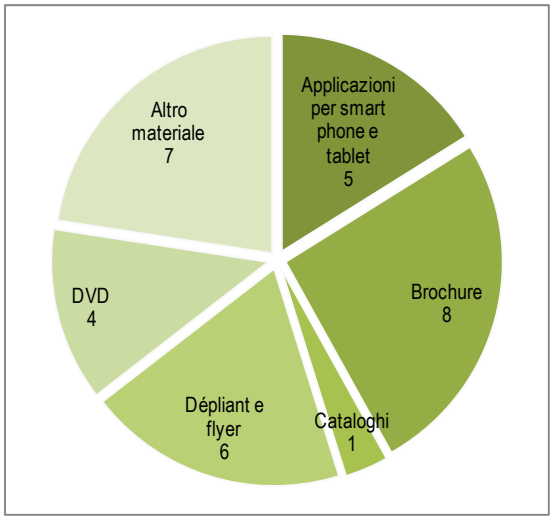




Fonte: Ns. elaborazione sulle risposte fornite nell'ambito dell'indagine.

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

Figura 5. 6 – Il materiale informativo e promozionale



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

Come mostra la Figura 5.6, 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.

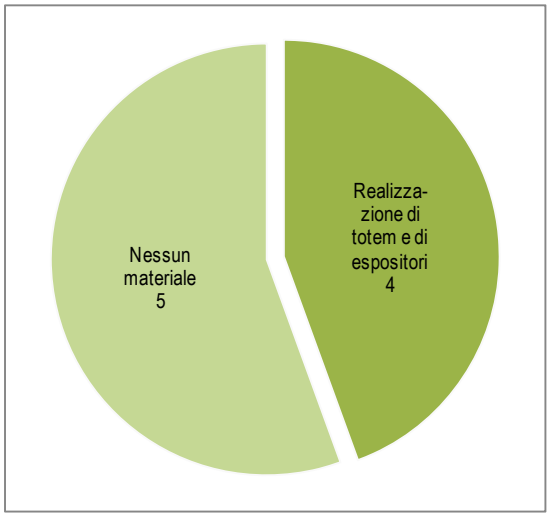
Appare opportuno sottolineare come 5 PIA su 9 si propongano di valorizzare le nuove tecnologie per diffondere le informazioni relative al potenziamento del sistema ambientale, culturale e turistico dei territori e, a tal fine, di scegliere di sviluppare applicazioni per *smart phone* e *tablet.*

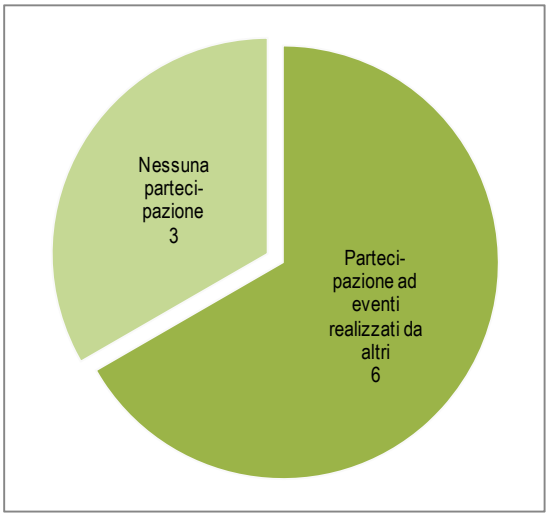
Infine, per quanto riguarda la risposta "altro materiale", nel complesso i rispondenti richiamano interventi quali la realizzazioni di cartine specifiche del territorio con indicazione dei luoghi di interesse e delle ciclabili o l'attivazione di newsletter.

Il quarto 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 dalle 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 (3 casi).

Figura 5. 7 – 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.

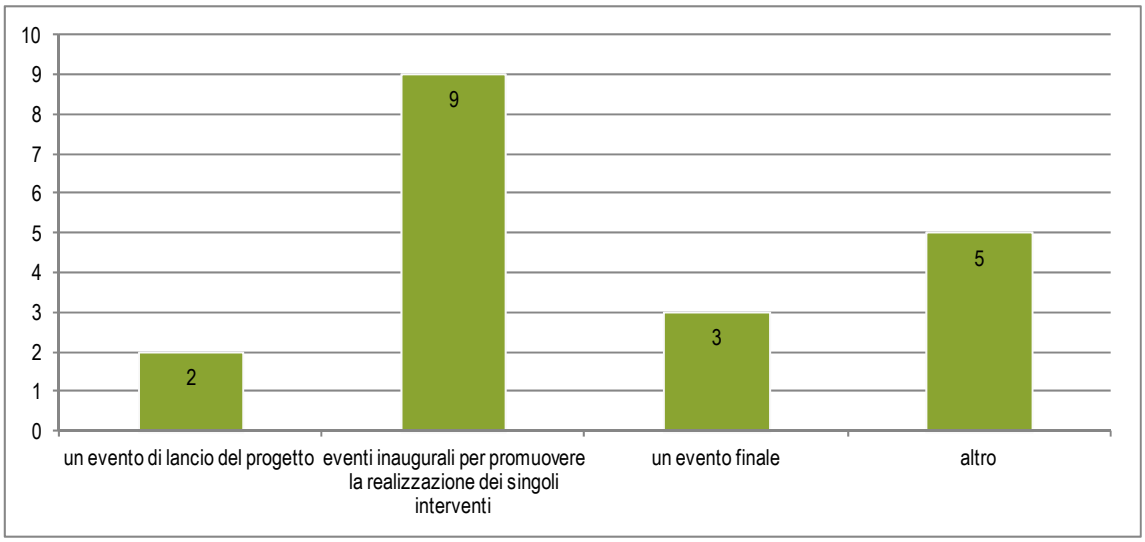
Paradossalmente, in quanto l'organizzazione di eventi richiede un impegno più gravoso che limitarsi a partecipare ad interventi progettati da altri, tutti i PIA prevedono di allestire direttamente degli eventi per diffondere la conoscenza del PIA o dei suoi interventi. In particolare, come mostra la Figura 5.8 in media ogni PIA si prefigge di realizzare 2 eventi.

Figura 5. 8 – L'organizzazione di eventi

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

Approfondendo la tipologia di eventi che i PIA si prefiggono di realizzare, la Figura 5.10 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 5. 9 – L'organizzazione di eventi



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

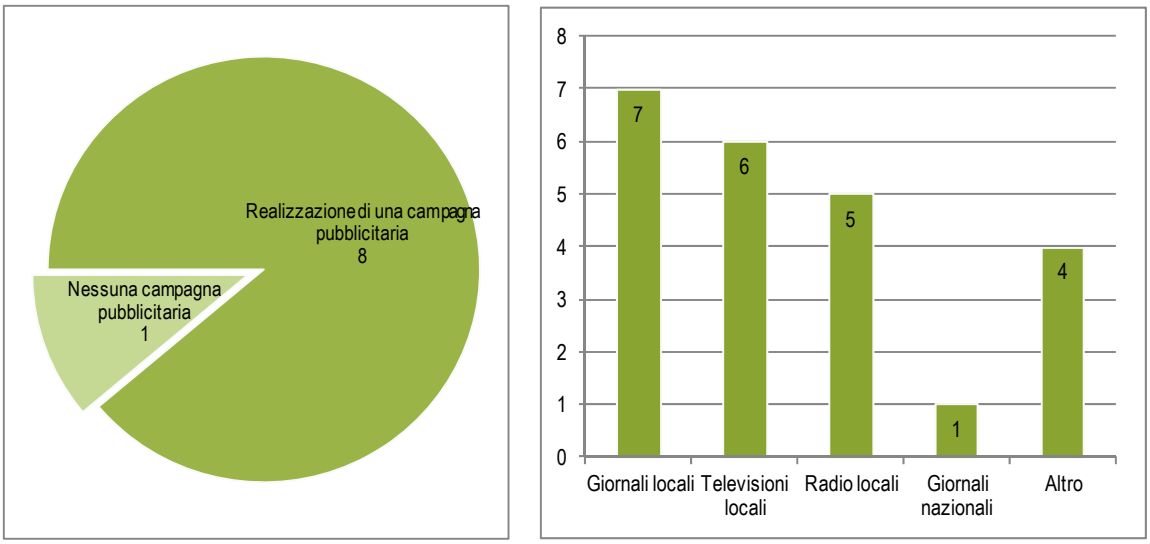
Si segnala, a titolo esemplificativo, l'evento di lancio allestito dal **PIA "La Val Cavallina: il ritorno alla natura come chiave dello sviluppo"** il 27 e 28 maggio 2011 che ha visto l'organizzazione di una conferenza stampa (tenutasi il 27 maggio a Casazza) durante la quale sono state presentate dal Direttore del Consorzio Servizi Val Cavallina, Ente Capofila del PIA, le 24 operazioni che compongono il Progetto Integrato d'Area e di un convegno "Il restauro possibile della Val Cavallina fra identità e sviluppo" (tenutosi il 28 maggio a Monasterolo).

Figura 5. 10 – L'organizzazione di eventi

Fonte: Gentile concessione della Cooperativa Sociale L'INNESTO onlus.

Infine, per quanto riguarda le iniziative di comunicazione che prevedono a vario titolo il coinvolgimento dei mass media la Figura 5.11 mostra come quasi tutti i PIA pensino di realizzare delle campagne pubblicitarie attraverso i mass media locali e, in particolare, giornali, televisioni e radio.

Figura 5. 11 – L'organizzazione di campagne pubblicitarie



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

Per quanto riguarda la risposta "altro" nel complesso i rispondenti si riferiscono a riviste di settore (2 PIA) che si rivolgono ad un target "turistico" oppure all'attivazione di strumenti "comunicare 2.0" (blog, social network, …) (3 PIA).

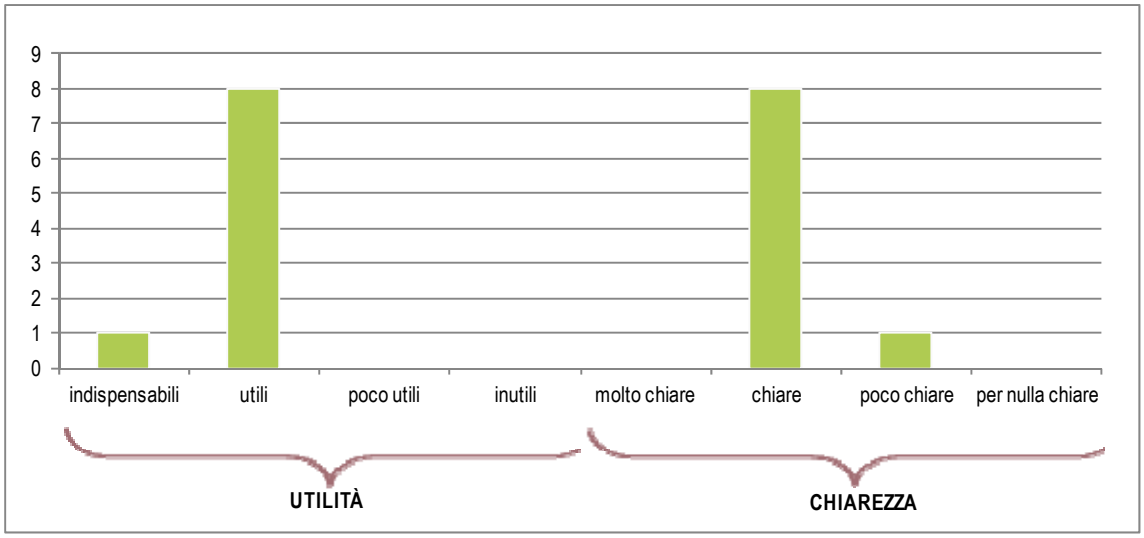
In conclusione, di concerto con la referente regionale della comunicazione del POR Competitività, è parso opportuno verificare che i PIA fossero a conoscenza del fatto che il **Regolamento (CE) n. 1828/2006** attribuisce ai beneficiari che realizzano i progetti finanziati dal POR FESR 2007-2013 un importante 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, sebbene un rispondente al questionario affermi di non sapere che il Regolamento prescriva 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 trasparenza 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 5.12 la percezione dei rispondenti è positiva sebbene non si evidenzino picchi né in termini di utilità, né di chiarezza. Per completezza di informazione si segnala che, incrociando le risposte fornite alle domande relative alla valutazione dell'utilità e della chiarezza delle Linee guida con quelle fornite alla domanda «*Sa che l'Autorità di Gestione del POR Competitività ha predisposto delle linee guida per le azioni di informazione e comunicazione?*» emergono tre casi in cui il giudizio viene fornito da soggetti che non hanno ancora letto il documento e, pertanto, l'opinione espressa non può essere considerata affidabile.

Figura 5. 12 – La percezione dell'efficacia delle Linee guida per le azioni di informazione e comunicazione



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

5. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

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 finanziati nell'ambito del 1° bando attuativo dell'Asse 4 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.

Nell'ambito del *focus group* organizzato con gli attori chiave del sistema dell'Oltrepò Mantovano, che non solo è riuscito ad essere sostenibile nel passaggio da un periodo di programmazione al successivo, ma addirittura è stato in grado di consolidare e ampliare il partenariato territoriale, è emerso chiaramente come un ruolo rilevante per la crescita complessiva del territorio sia stato svolto attraverso l'attività di animazione del territorio, riuscendo così a fare sinergia fra le varie progettualità presenti nell'area. Come sottolinea un partecipante al *focus group*:

> *«sicuramente contano l'informazione e la comunicazione, ma la chiave di volta è l'animazione territoriale, (…) conta far crescere anche a livello di consapevolezza, è importante non solo da dove viene il finanziamento, ma perché è stata fatta quell'opera, il contesto e il suo significato».*

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**. Com'è emerso dall'indagine, infatti, ad oggi un terzo dei responsabili dei PIA, siano essi referenti dell'Ente Capofila o dell'Assistenza tecnica, non hanno letto il documento.

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, posto che un criterio di selezione dei PIA si prefiggeva di premiare un'"operazione che pone particolare attenzione alle fasce più deboli dell'utenza in coerenza con le politiche di inclusione sociale (premialità a **progetti che includano la realizzazione e/o adeguamento e incremento delle strutture esistenti finalizzati a renderle meglio accessibili alle persone diversamente abili, servizi di informazione circa l'offerta e la fruibilità dei servizi alle persone e alle famiglie**)" e che tutti i PIA finanziati hanno ottenuto dei punteggi premiali in tal senso, varrebbe la pena, sia a livello di PIA che di POR diffondere i risultati di tali interventi con un'azione di comunicazione mirata.

D'altronde, come sottolinea un partecipante al *focus group*:

> *«il nostro primo lavoro di questi mesi è stato quello di riuscire a definire un unico spazio nel quale far confluire tutto per cui quella è di per sé tema da comunicazione indifferenziata, è ovvio che dietro c'è un ragionamento che pure stiamo facendo sui target e che in parte è legato proprio alla tipologia, alle caratteristiche del territorio e alle tipologie di investimento che abbiamo fatto».*

6. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione

6.1. Presentazione della metodologia adottata

Il **Capitolo 6. 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, procedure e supporti tecnici. Nello specifico, il modello di analisi della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione[40] 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, procedure e 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 RVI 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.

6.2. 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 problematicità 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.) (→ **§ 6.2.1. Gli attori**);
    - il contesto regionale in cui il POR trova attuazione (→ **§ 6.2.2. Il contesto**);
    - il sistema di regole, procedure e supporti che hanno caratterizzato il processo di implementazione (→ **§ 6.2.3. Sistema di regole, procedure e supporti tecnici**).

[40] 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.

6.2.1. Gli Attori

Come evidenziato già nel RAV (2009) e nel RVI (2010), l'architettura organizzativa del POR **valorizza un modello partecipato**, in cui la responsabilità dell'attuazione dei differenti Assi è stata attribuita ad alcune Direzioni Generali, che, tuttavia, coinvolgono intensamente nella gestione le altre Direzioni che condividono gli obiettivi dell'Asse.

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.

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 e nel 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 specifica 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 svolto 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 dei 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 quattro 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.

6.2.2. Il Contesto

In relazione all'**evoluzione del contesto socio-economico**, la congiuntura economica 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 FSER 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.

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".

Infine, i vincoli posti dal Patto di stabilità per il contenimento delle spese degli Enti locali hanno inciso negativamente sulla capacità di spesa dei Comuni.

6.2.3. 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 anno, 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 omogeneo, poiché la valutazione espressa dai Responsabili di Asse differisce sostanzialmente a seconda dello stato di attuazione dell'Asse e della numerosità di domande di finanziamento presentate per le linee di intervento. In generale, 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 abbia consentito l'utilizzo di tale supporto anche per gestire in modo soddisfacente la fase di avvio del programma. Per sopperire a tali carenze dal giugno 2010 è stato attivato Business Object, che tuttavia, ad un anno di distanza non sembra ancora essere diventato uno strumento facilmente e abitualmente utilizzato dai soggetti dell'Amministrazione regionale coinvolti nelle attività di monitoraggio.

Per quanto riguarda le **misure intraprese per assicurare la pubblicità del programma**, sebbene l'efficacia sia evidente dalla risposta dei beneficiari alle opportunità del POR, si ritiene che l'utilità di tali azioni sarebbe maggiore se si promuovessero iniziative maggiormente focalizzate rispetto ai contenuti e più mirate rispetto ai soggetti da coinvolgere.

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.

6.3. 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 (Lombardia Informatica, 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 della presente annualità abbia consentito di attivare alcuni interventi correttivi e di raggiungere alcuni risultati in tal senso, sebbene alcuni passi debbano ancora essere fatti[41];
- **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.

[41] In effetti, nel corso del 2011 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).

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

7.1. 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 rapporto di valutazione 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 e la predisposizione di un cronoprogramma attuativo volto ad accelerare l'attuazione del sistema e renderlo pienamente operativo.

L'analisi si basa sulle informazioni, direttamente o indirettamente riferibili al sistema di monitoraggio, raccolte nel corso dello svolgimento delle attività di valutazione e su confronti con il referente del SII per la Direzione Generale (DG) Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione e con i referente dei diversi Assi.

7.2. 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.

La Figura 7.1 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 7.1 esplicita, per ciascuna delle categorie di utenza le funzionalità del sistema GEFO.

Figura 7. 1 – Funzionalità del Sistema Informativo Integrato

Tabella 7. 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) 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.

7.3. 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.

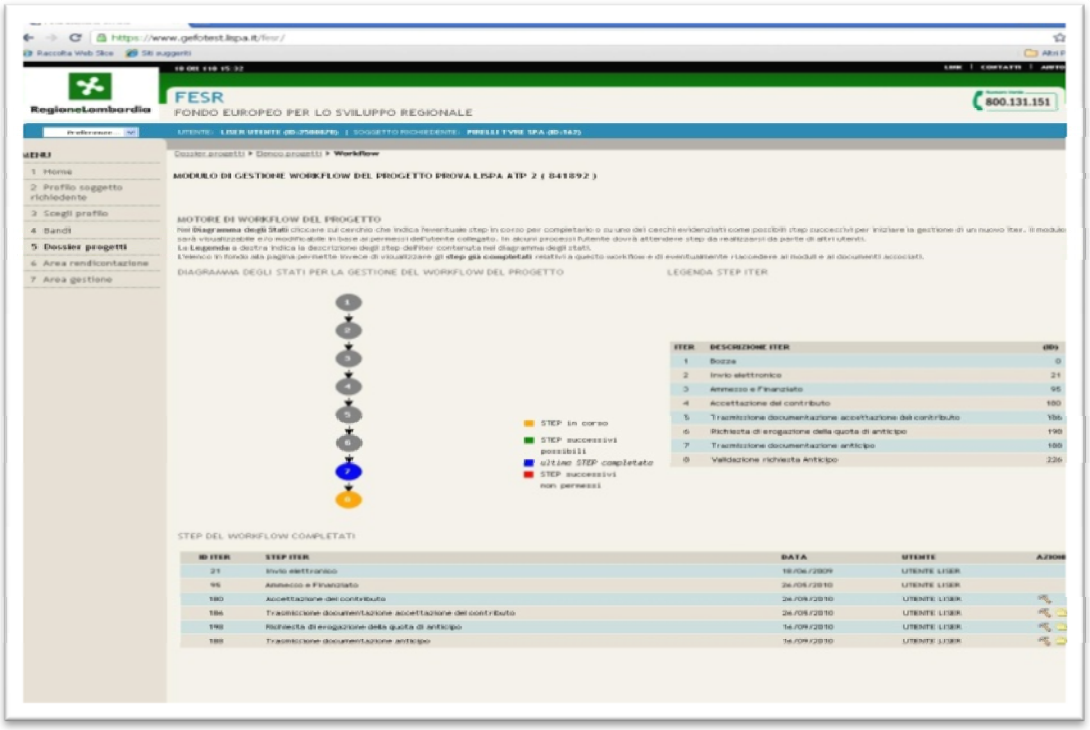
L'analisi valutativa sulla qualità e la funzionalità del sistema di monitoraggio aveva evidenziato nel 2010 un ritardo nell'implementazione del SII, determinato dallo sfasamento tra lo stato di avanzamento del POR e la non contestuale piena operatività del sistema stesso alla data di pubblicazione dei bandi. Ad ottobre 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 POR[42], per i quali il flusso di dati è stato avviato attraverso supporto cartaceo. Tuttavia, anche rispetto a questi bandi "fuori sistema", risultava iniziata un'attività di recupero del flusso informativo attraverso il caricamento manuale dei dati, anche se prevalentemente con riferimento ai dati di spesa e quelli essenziali per l'identificazione dei beneficiari e delle operazioni ai fini del monitoraggio. Riguardo a questi bandi ad ottobre 2011 risulta ancora in via di completamento la fase di recupero dei dati, che ha richiesto un lasso di tempo molto lungo anche in ragione dei tempi lunghi impiegati delle imprese per provvedere alla propria registrazione al sistema.

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: si sottolinea che questo risultato ha richiesto uno sforzo particolare da parte dell'Amministrazione regionale per poter garantire la piena integrazione nel sistema anche di tutte le operazioni che vedono coinvolti nella gestione del programma soggetti intermedi, ossia gli strumenti di ingegneria finanziaria, in cui sono coinvolti gli istituti bancari e Finlombarda S.p.A., e il progetto TREND, che ha come soggetto attuatore il CESTEC. 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". Si riscontrano alcune eccezioni alla standardizzazione delle domande sui vari Assi riconducibili agli interventi dell'Asse 1 gestiti da Finlombarda S.p.A., in ragione della natura specifica degli interventi finanziati, per i quali è richiesta anche la trasmissione di documentazione cartacea.

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 7.2).

[42] Bando 23 "FRIM – FESR", DDG N.15526 del 23 dicembre 2008; Bando 3 Fondo di Garanzia MIL contributo per la predisposizione del Business Plan, BURL n.30 del 29 luglio 2009; Bando Incentivi per la diffusione di reti di teleriscaldamento, BURL n.32 del 10 agosto 2007.

Figura 7. 2 – Esempio di Workflow del progetto



Fonte: Lombardia Informatica.

Anche la fase di rendicontazione è completamente digitalizzata, per cui tutti i documenti di spesa vengono inviati attraverso il sistema in formato elettronico: tali funzioni del sistema informativo risultano attivate e implementate 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 rendicontazione[43]. In merito ai controlli di primo livello, tutta la documentazione relativa alle visite effettuate è caricata sul sistema, mentre risulta, invece, ancora in fase di sviluppo il modulo informatico relativo alle procedure di recupero delle somme che devono rientrare nella disponibilità dell'Amministrazione, per esempio a seguito delle operazioni di verifica e controllo. In relazione a questo modulo è stato predisposto un prototipo che risulta in fase di test.

Con riferimento al **Monitoraggio**, attraverso questo modulo i responsabili di Asse acquisiscono periodicamente dai beneficiari le informazioni relative allo stato di avanzamento dei progetti. Si segnala che il set di indicatori è attualmente sottoposto ad un processo di revisione che verrà portato a conclusione a fine 2011 e che riguarda la definizione di indicatori più coerenti con le attività finanziate dal programma. 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 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.

[43] Il flusso informativo relativo ai bandi pubblicati nella fase di lancio del programma (vedi *supra* nota 2) è gestito attraverso modalità cartacea con inserimento manuale a sistema delle informazioni essenziali relative al monitoraggio.

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 i beneficiari, 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 referenti di Asse ha fatto emergere alcune criticità:

- tra i beneficiari si registrano diffuse difficoltà nell'utilizzo del sistema, e un ampio ricorso al *call center* di Lombardia Informatica SPA (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 vedono questioni procedurali e informatiche strettamente interconnesse. Da questo punto di vista aiuterebbe 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. È stato richiesto a LISPA un intervento in questo senso e l'équipe dedicata sta studiando una soluzione;
- la rigidità del sistema, resa necessaria dal fatto che il sistema si rivolge a tutta la programmazione comunitaria lombarda, complica il suo utilizzo da parte dei soggetti esterni all'Amministrazione regionale, ad esempio i capofila dei partenariati dei PIA che, invece, meriterebbero un sistema maggiormente funzionale alle loro esigenze;
- la duplicazione delle procedure (in formato cartaceo ed elettronico) di presentazione delle domande sui Fondi di ingegneria finanziaria ha generato qualche perplessità;
- le procedure di rendicontazione *on line*, infine, sono spesso ritenute eccessivamente onerose. In questo ambito si segnala, in positivo, la realizzazione, in coincidenza con l'attivazione delle funzioni relative alla rendicontazione, di interventi formativi rivolti ai beneficiari e volti a facilitare l'uso del sistema e ridurre il rischio di errori nella compilazione.

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, dunque la sua piena funzionalità richiede un lasso di tempo lungo. L'Amministrazione ha mostrato interesse nei confronti delle difficoltà espresse dai beneficiari, introducendo forme di *customer satisfaction*, al fine di approfondire su quali moduli vi siano i principali problemi e quali siano i nodi critici. Inoltre, per completezza di informazione, è bene comunque segnalare che le richieste di supporto da parte dei beneficiari sono in diminuzione rispetto al 2010.

I referenti di Asse evidenziano anche come le criticità sperimentate dai beneficiari con il SII si ripercuotano negativamente, a cascata, sui loro uffici. 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.

7.4. 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 di linea di intervento, ma si estende fino ad ottenere una visione integrata dell'andamento generale del programma. Nel 2010 il monitoraggio complessivo del POR aveva fatto registrare alcune aree di criticità, ad oggi, solo in parte superate.

Una prima questione è relativa agli adempimenti relativi 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: l'Amministrazione è, infatti, tenuta ad inviare bimestralmente al Sistema Centrale i dati richiesti e tale trasmissione ha incontrato qualche difficoltà nel corso del 2011. I ritardi sono riconducibili a due elementi: l'Amministrazione ha avuto nel corso dell'anno momenti di "picco" in cui sono state pubblicate in contemporanea più graduatorie e si è registrato un sovraccarico del lavoro dei funzionari dedicati. In seconda battuta, si sono registrati problemi relativi all'interpretazione delle richieste dell'IGRUE. La "traduzione" di tali richieste nei campi previsti dal sistema informativo ha richiesto molto tempo e attualmente il gestore del SII, Lombardia Informatica, sta lavorando all'estrazione dei dati da trasmettere all'IGRUE entro il 23 novembre 2011.

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 bando[44], tuttavia questa risulta ampiamente 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 stato di recente introdotto un *Data Warehouse*, *Business Object*, come strumento di supporto al sistema GEFO. Attraverso *Business Object* sarà possibile effettuare analisi multidimensionali, utilizzando informazioni aggiornate quotidianamente, estratte da GEFO e aggregate a diversi livelli. Si configurerà quindi una principale destinazione di GEFO a funzionalità di gestione e archivio documentale del complesso delle operazioni finanziate con il POR e di Business Object a funzionalità in grado di consentire un'efficace azione di monitoraggio. In particolare tale azione renderà possibile l'organizzazione in database delle informazioni di interesse presenti in GEFO e necessarie a fornire l'avanzamento dei dati di impegno, di spesa e di avanzamento fisico e procedurale anche per le attività programmazione, attuazione e valutazione.

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. Il Valutatore ha tuttavia riscontrato una scarsa conoscenza dell'operatività di *Business Object* presso i referenti di Asse, che in qualche caso ritengono che non sia ancora attivato, in altri conoscono la possibilità di usarlo, ma lo ritengono poco *user friendly*. A questo proposito si segnala la realizzazione di iniziative di formazione sull'utilizzo di *Business Object*, rivolte a tutte le Direzioni coinvolte nella gestione del POR, e a cui hanno partecipato 35 persone; tuttavia il lasso di tempo trascorso dal *training* alla disponibilità del sistema sembra aver vanificato lo sforzo profuso dall'Amministrazione. Di fatto si riscontra un utilizzo limitato dello strumento mentre i dati aggregati vengono richiesti, attraverso estrazioni *ad hoc*, o al referente della DG Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione o direttamente a Lombardia Informatica. 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 esigenza di tutelare la *privacy* dei beneficiari.

[44] 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.

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.

7.5. Considerazioni conclusive, suggerimenti e raccomandazioni

Con riferimento alla domanda **A che punto è lo sviluppo del sistema di monitoraggio?**, il Valutatore ha riscontrato notevoli progressi compiuti nel corso del 2011, concretizzati nel raggiungimento di una pressoché completa digitalizzazione delle fasi di gestione dei singoli progetti e nell'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 consente di evidenziare la persistenza di alcune aree di criticità. A tale proposito è bene 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. Allo stato attuale, la principale sfida ancora aperta riguarda principalmente il miglioramento degli standard di qualità e completezza delle informazioni inserite, che rende necessaria l'attivazione di forme di controllo incrociato dei principali dati di attuazione per ridurre la presenza di incongruenze, con particolare attenzione alle operazioni relative ai bandi attualmente gestiti in modalità cartacea e quindi totalmente o parzialmente "fuori sistema".

Un'altra area di miglioramento riguarda inoltre la mancanza a sistema delle informazioni relative agli interventi di ingegneria finanziaria attivati con le risorse dell'Asse 1. Se è vero che rispetto alle annualità precedenti sono stati compiuti grossi passi avanti, attraverso l'inserimento a sistema delle operazioni relative ai fondi di ingegneria finanziaria, tali informazioni sono contenute in una sezione a sé stante, ostacolando un accesso rapido al quadro dei dati relativi alla varie forme di finanziamento dell'Asse 1, in grado di minimizzare le possibilità di errore derivanti dall'incrocio di database diversi. Si sottolinea, inoltre, che la disponibilità di tali dati risponde inoltre alle esigenze informative dei soggetti responsabili delle attività di valutazione del POR.

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?, appare necessario portare a termine, in tempi brevi, il processo di operatività del *Data Warehouse Business Object*, in modo da consentire un'efficace azione di monitoraggio di tutte le linee di intervento riconducibili agli Assi del POR FESR. Dalle interlocuzioni con i referenti di Asse ed il referente del SII per la DG Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione è emerso, da un lato, il completamento dell'integrazione tra il SII e il *Data Warehouse*, accompagnato, dall'altro, da una scarsa conoscenza del livello di operatività e da uno scarso utilizzo delle funzionalità disponibili da parte dei soggetti impegnati nella gestione del programma. In questo ambito sarebbe opportuno rafforzare le azioni di formazione e accompagnamento in particolare dei referenti di Asse perché Business Object diventi effettivamente uno strumento utile ed utilizzato.

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 non risulta, infatti, ancora soddisfacente.

Come già avvenuto nel corso del 2010, il processo di avanzamento e miglioramento delle funzionalità del SII dovrebbe essere supportato da costanti interventi di formazione e assistenza diretti a garantire la facilità di accesso e di immissione dei dati da parte dei Responsabili di Asse e dei beneficiari, ciò anche al fine di migliorare la qualità e affidabilità dei dati presenti nel sistema.

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

8.1. 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 Comunicazione[45], 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 consapevolezza[46] 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 2007-2013[47];
- 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 Strutturali[48] e la predisposizione di una piattaforma di informazione e comunicazione[49], 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 cittadini[50].

L'attività di valutazione è finalizzata a verificare il raggiungimento degli obiettivi individuati dal Piano di Comunicazione e richiamati nella Figura 8.1. 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 31 dicembre 2011;
- **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.

[45] Approvato dalla Commissione Europea in data 04/06/2008.
[46] "*EU Communication and the citizen*", *general public survey, Analytical Report – Fieldwork*, September 2006.
[47] Regolamento (CE) n. 1083/2006 e Regolamento (CE) n.1828/2006.
[48] RegioStars awards, categoria "communication".
[49] "*Inform Network*" (http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/index_en.cfm).
[50] *Eurobarometer survey "Citizens' awareness and perceptions of EU regional policy*" (N. 298).

Figura 8. 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	• 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	• 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	• 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.

8.2. 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. 2 – 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 organizzati[51];
- 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 8. 1** rappresenta l'**efficacia delle azioni di comunicazioni** in relazione agli indicatori previsti dal Piano di Comunicazione del POR Competitività. Come anticipato, 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, è stata monitorata nel corso del 1° semestre del 2011.

Per tale ragione, dagli indicatori di realizzazione ad essa correlati (**Spot TV e radio** e **Avvisi pubblicitari pubblicati sulla stampa**) non emergono variazioni rispetto all'annualità precedente. 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.

Con riferimento ai **prodotti audio visivi**, il primo DVD verrà presentato in occasione delle campagne informative rivolte alle scuole superiori raggiunte, che verrà avviata nell'anno scolastico 2011-2012.

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. Attualmente l'Autorità di Gestione e l'Assistenza tecnica all'implementazione del PdC stanno ragionando su quali contenuti e quali canali sia più interessante valorizzare da metà programmazione in poi.

Infine, rimandando al **§ 8.3. 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.

[51] «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).

Tabella 8. 1 – 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	Efficacia al 2011
Pubblicità sui media	Spot TV e radio	numero	10	0	7	7	70%
	Avvisi pubblicitari pubblicati sulla stampa	numero	30	4	48	48	160%
Materiale promozionale	Materiale promozionale realizzato (per tipologia)	numero	15	n.d.	7	8	53%
	Pubblicazioni informative realizzate (per tipologia)	numero	10	1	8	12	120%
Prodotti audio visivi	Documentari realizzati	numero	2	0	0	0	0%
	DVD realizzati	numero	2	0	0	1	50%
Relazione con i media	Comunicati stampa	numero	16	4	8	18	113%
	Conferenze stampa	numero	8	n.d.	0	0	0%
	Articoli raccolti nell'archivio della rassegna stampa	numero	100	n.d.	96	106	106%
Eventi informativi	Sessioni ed eventi informativi	numero	20	2	11	14	70%
	Partecipazione dell'AdG ad eventi organizzati da altri	numero	5	6	9	16	320%
Evento di lancio del POR – Campagne informative ed eventi	Seminari informativi	numero	1	1	1	1	100%
	Campagne informative alle comunità montane	numero	2	n.d.	0	0	0%
	Scuole superiori raggiunte dalle campagne informative	numero	50	n.d.	0	0	0%
Network europei	Partecipazioni a meeting europei	numero	2	4	5	5	250%
Help desk	Richieste di informazioni arrivate attraverso il sito web	numero	45.000	0	23.858	25.209	56%
Sito web	Pagine del sito	numero	100	0	53	95	95%
	Imprese registrate	numero	4.000	0	2.050	4.113	103%

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

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 programma[52] 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 Competitività[53], la lista dei beneficiari ai sensi dell'art. 7, comma 2b, del Regolamento (CE) n. 1828/2006.

[52] 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.

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

8.3. Il sito internet del POR Competitività

8.3.1. 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 2011 con la valutazione del sito internet del POR FESR che, d'altronde si è modificato nel corso dell'ultimo anno, 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.

8.3.2. 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 2011 e al 30 settembre 2011) 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 POR[54] (www.fesr.regione.lombardia.it) e la contestuale indicizzazione dell'URL.

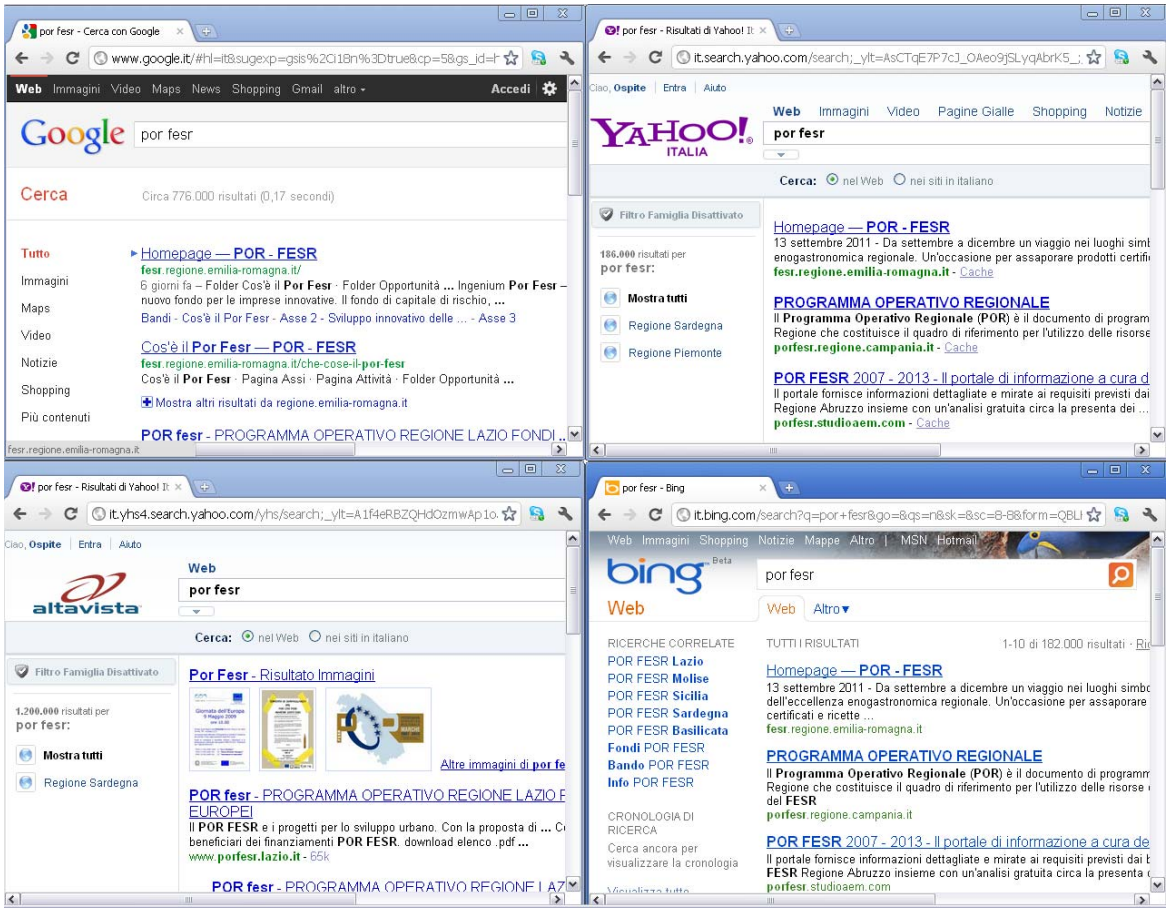
Ad oggi, tuttavia, nonostante l'indicizzazione dell'URL rimangono aperti i problemi di scarsa visibilità del POR segnalati nel RAV (2009) e nel RVI (2010), dato che non è possibile individuare con immediatezza il sito attraverso i motori di ricerca. A titolo esemplificativo si rileva che un utente che cercasse informazioni sul 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 8.3) nelle prime posizioni ritroverebbe, in ordine

[54] 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.

variabile, i POR delle Regioni Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte e Sardegna.

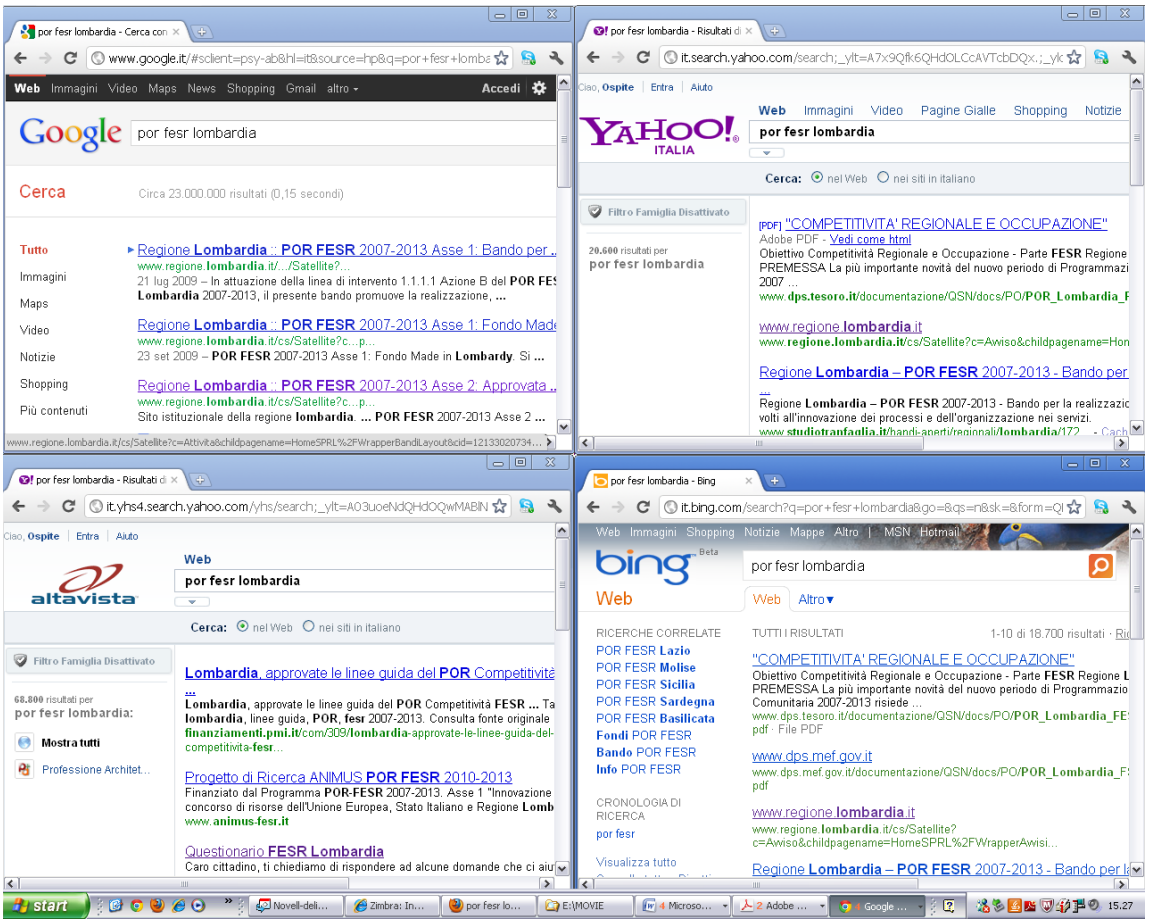
Il secondo elemento esaminato per valutare il livello di semplicità nell'individuazione del sito internet riguarda la posizione in cui si colloca il sito del POR Competitività della Regione Lombardia nei principali motori di ricerca (www.google.it, www.altavista.it, www.yahoo.it, www.bing.it) cercando 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 8. 3 – 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.

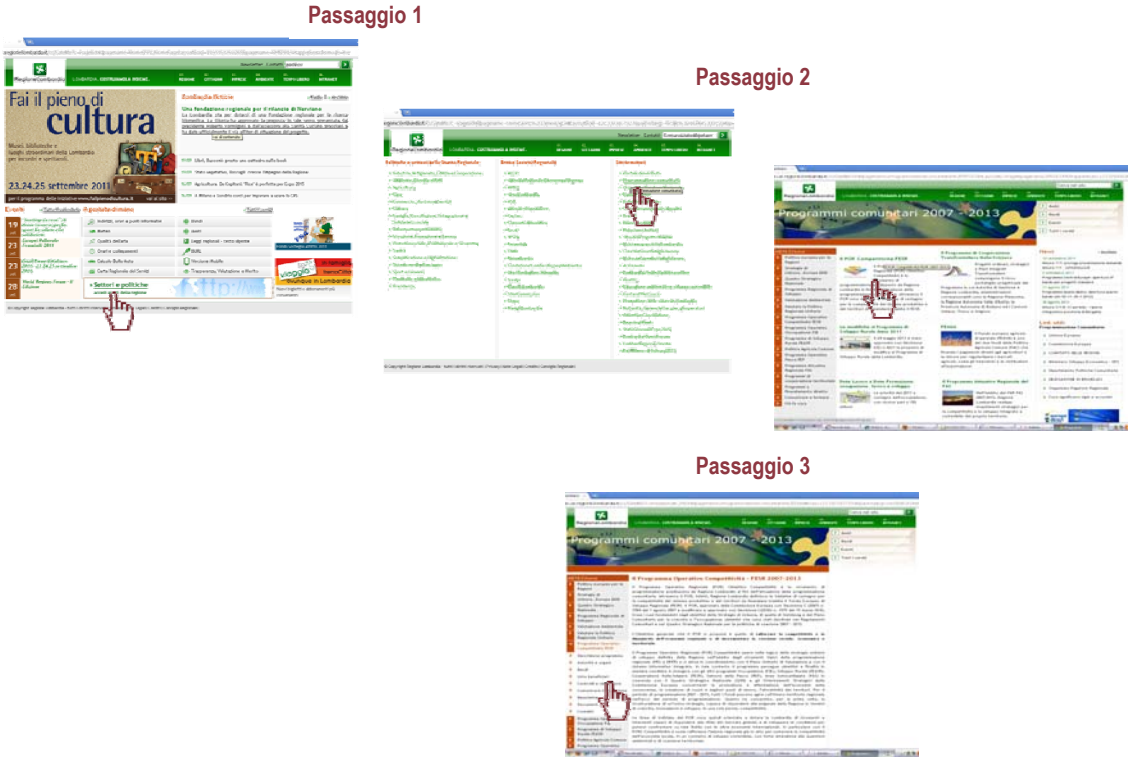
Figura 8. 4 – L'individuazione del sito del POR Competitività attraverso i motori di ricerca



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 8.5, sulla *homepage* si trova un link dedicato ai "Settori e politiche" 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 Competitività 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.

Figura 8. 5 – I passaggi per raggiungere il sito del POR Competitività dal sito regionale



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*"[55]. 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 minimali di accessibilità, espressa in base ai criteri ritenuti maggiormente pertinenti e significativi, ossia[56]:

- 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 soluzioni equivalenti per il contenuto audio;
- 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;

[55] La Legge Stanca regolamenta 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.

[56] Per completezza di informazione, si segnala che quatto 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.

- 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). Rispetto alla situazione analizzata nel precedente rapporto, 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 (Rapporto Ambientale POR, 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 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 (Tabella 8.2), 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 8. 2 – Gli indicatori di realizzazione e di risultato del sito internet del POR

Indicatore di realizzazione	Unità di misura	Valore atteso al 2015	Valore al 2010
Pagine del sito	numero	100	(53)
Imprese registrate	numero	4.000	(2.050)
Indicatore di risultato	**Unità di misura**	**Valore atteso al 2015**	**Valore al 2010**
Pagine visitate	numero	10.000	(58.441)
Contatti	numero	60.000	(27.176)
Mail di richiesta	numero	40.000	(649)

Fonte: Autorità di Gestione del POR (2010), Piano di Comunicazione del POR Competitività.

8.4. 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, il 2011 rappresenta 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.

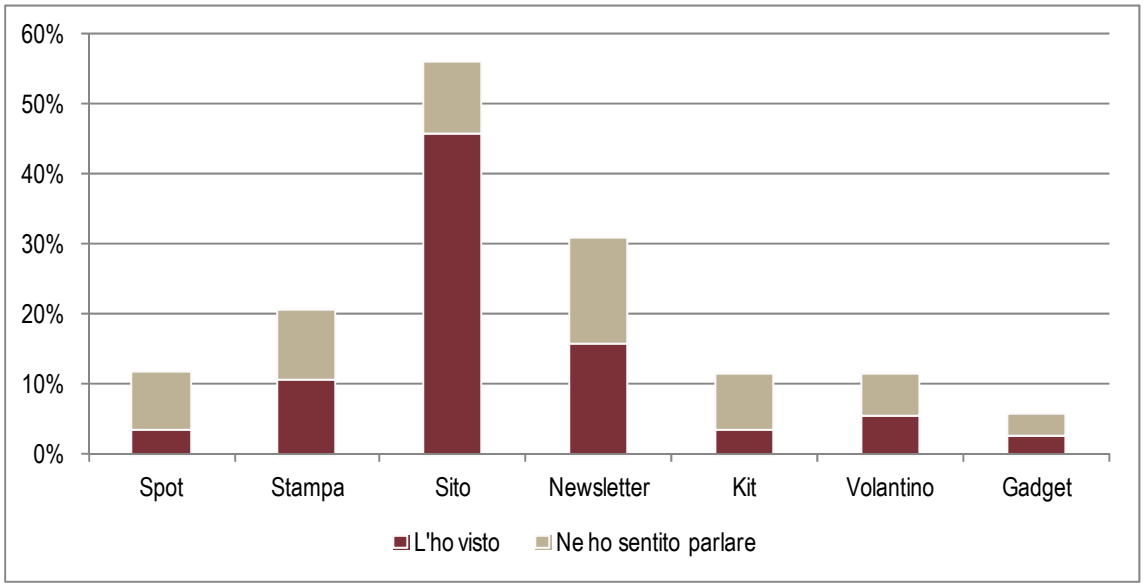
In questa sede si ritiene di interesse richiamare i principali risultati emersi dalle attività di monitoraggio concretizzatesi nella:

- predisposizione di un questionario *on line*, inviato ai potenziali beneficiari del programma e 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;
- consultazione del grande pubblico attraverso la partecipazione diretta dei cittadini ad alcuni *focus group* appositamente organizzati.

Sebbene il questionario *on line* sia stato rivolto ad un target variegato, essendo il campione composto sia da potenziali beneficiari che dal grande pubblico, i risultati sarebbe comunque positivi quand'anche si considerasse che i rispondenti fossero solamente potenziali beneficiari. Infatti, per quanto riguarda **il grado di conoscenza del ruolo dell'Unione Europea e del POR** il 75% dei rispondenti ha sentito parlare dei Fondi Strutturali, il 65% ha sentito nominare il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e il 53% POR FESR, il Programma Operativo Regionale della Regione Lombardia.

Anche rispetto all'efficacia delle azioni di comunicazione, i primi risultati del monitoraggio realizzato dalla Regione Lombardia sono più che incoraggianti. Com'era lecito attendersi, visto che il sito internet e la newsletter hanno rappresentato il principale strumento attraverso cui è stato veicolato il questionario, rispettivamente il 56% e il 31% dei rispondenti ha visto (o almeno ha sentito parlare) del sito e della newsletter. Inoltre, come mostra la Figura 8.6, anche la stampa e lo spot realizzato in versione audio e video sono comunque conosciuti dai rispondenti al questionario.

Figura 8. 6 – La conoscenza degli strumenti utilizzati per l'attuazione del Piano di Comunicazione



Infine, riprendendo la sintesi riportata nel RAE (2010) riguardo alle principali evidenze emerse nel corso dei *focus group*, i punti di forza della campagna sono risultati essere:

- la capacità di creare interesse per le iniziative, grazie sia al contenuto delle iniziative stesse sia al modo in cui vengono illustrate;
- la chiarezza con cui vengono trasmesse le informazioni;
- la modularità dei messaggi, che approfondiscono i temi a seconda delle possibilità offerte dal mezzo utilizzato;
- la gradevolezza delle immagini e del personaggio utilizzato nel video.

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.

Appendice al Capitolo 8

Da sinistra le home page dei POR Competitività 2007-2013 (FESR) di:

Regione Abruzzo: http://www.regione.abruzzo.it/xEuropa/index.asp?modello=porPresentazione&servizio=xList&stileDiv=monoLeft&template=porFesrIntIndex&b=progfesr1;

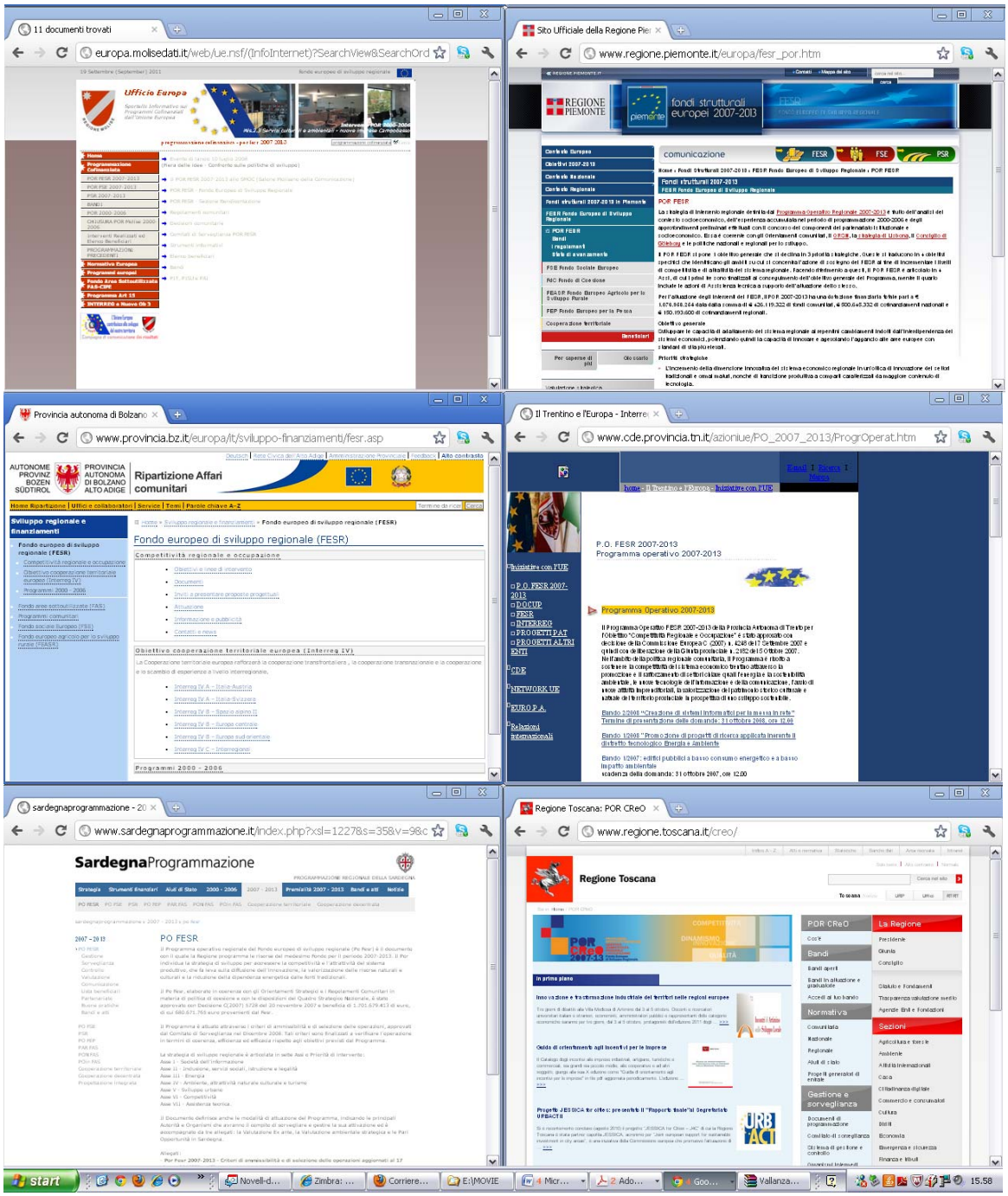
Regione Emilia Romagna: http://fesr.regione.emilia-romagna.it;

Regione Friuli Venezia Giulia: http://www.regione.fvg.it/rafvg/rapportieuropeinternazionali/areaArgomento.actjsessionid=84259BE9D32D9503956AFC3A7F1536B9?dir=/rafvg/cms/RAFVG/AT11/ARG20;

Regione Lazio: http://www.porfesr.lazio.it;

Regione Liguria: http://www.regione.liguria.it/argomenti/affari-e-fondi-europei/por-fesr-2007-2013.html;

Regione Marche: http://www.europa.marche.it/Home/Por20072013/Presentazione/tabid/105/Default.aspx.



Da sinistra le home page dei POR Competitività 2007-2013 (FESR) di:

Regione Molise: http://europa.molisedati.it/web/ue.nsf/(InfoInternet)?SearchView&SearchOrder=4&SearchWv=TRUE&SearchMax=200&Count=200&Start=1&Query=[area1]+contains+110xyProgrammazione-CofinanziataxyPOR-FESR-2007-2013;

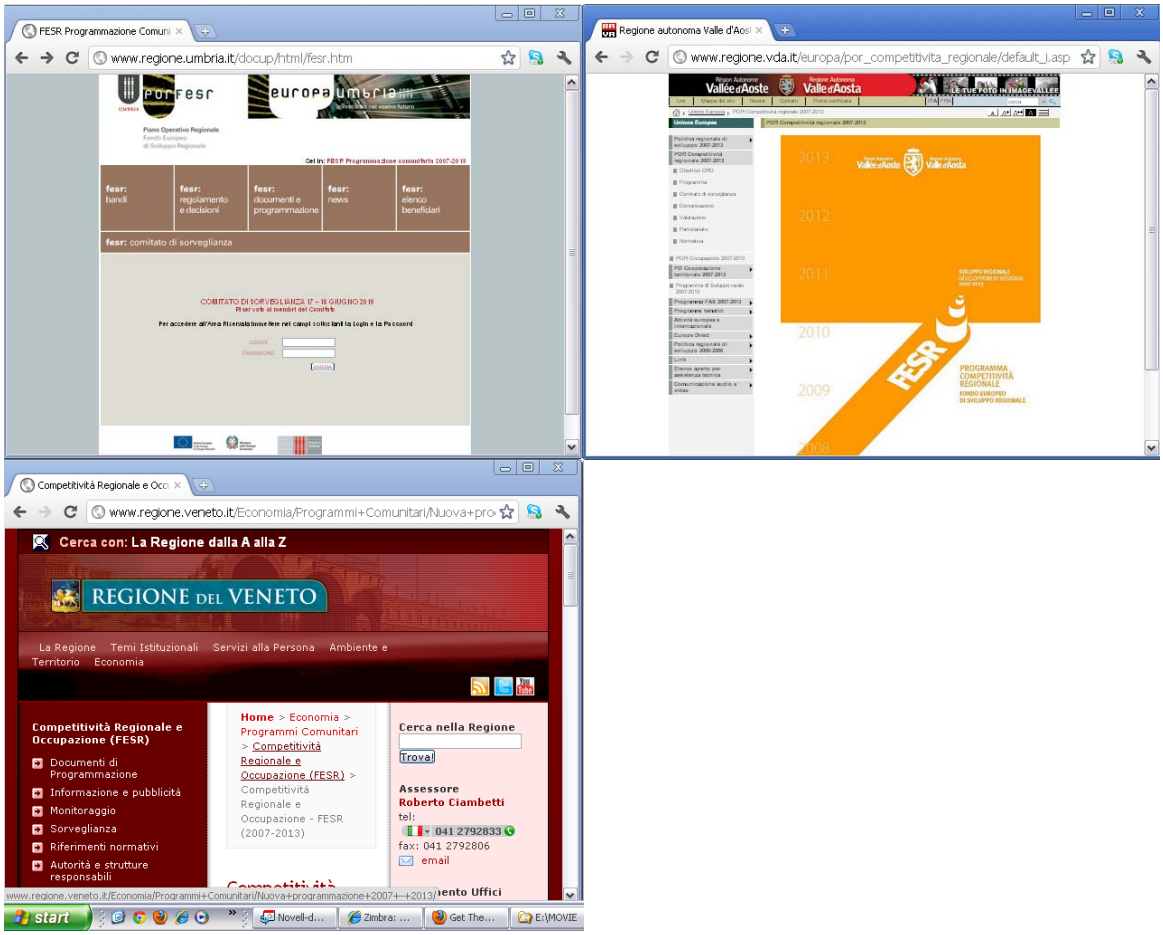
Regione Piemonte: http://www.regione.piemonte.it/europa/fesr_por.htm;

Provincia di Bolzano: http://www.provincia.bz.it/europa/it/sviluppo-finanziamenti/fesr.asp;

Provincia di Trento: http://www.cde.provincia.tn.it/azioniue/PO_2007_2013/ProgrOperat.htm;

Regione Sardegna: http://www.regione.sardegna.it/j/v/25?s=81092&v=2&c=241&t=1 oppure http://www.regione.sardegna.it/index.php?xsl=17&s=1&v=9&c=4756&na=1&n=10&nohr=1&esp=1;

Toscana: http://www.regione.toscana.it/creo.



Da sinistra le home page dei POR Competitività 2007-2013 (FESR) di:

Regione Umbria: http://www.regione.umbria.it/docup/html/fesr.htm;

Regione Valle d'Aosta: http://www.regione.vda.it/europa/por_competitivita_regionale/default_i.asp;
Regione Veneto: http://www.regione.veneto.it/Economia/Programmi+Comunitari/Nuova+programmazione+2007+-+2013

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, Carlo Campanile, Mauro Fasano, Anna Fraccaroli, Mirco Furlanetto, Barbara Pagani.

Direzione Generale Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione

Maria Carla Ambrosini, Daniela Borla, Cristina Colombo, Rita Cristina De Ponti, Mirella Fossati, Livia Fumagalli, Rolando Imbrò, Iolanda Negri, Jole Perrone, Avis Francesca Zuccotti.

Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità

Laura Burzilleri.

Direzione Centrale Programmazione Integrata

Federica Marzuoli.

Autorità Ambientale

Elena Conte, Elisabetta Pozzoli, Silvia Vaghi.

Assistenza Tecnica

Sebastiano Barca, Silvia Conti, Dario Sorriso.

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

Interviste Asse 1

Federico Bonomelli (MAKO - SHARK SRL), Diego Bosco (NEW ANTI-INFECTIVES), Gianni Brugnoli (TIBA TRICOT SRL), Cesare Galli (AVANTEA SRL), Chiara Gatti (TIBA TRICOT SRL), Sonia Ilaria Maffioli (CONSORTIUM), Pierluigi Riva (GALBIATI GROUP), Carlo Rivolta (ELLEGI SRL).

Focus Group Asse 2

Alessandro Brė (Gestione Calore Valtellina S.p.A.), Giovanna Inversini (CESTEC), Daniele Olivieri (FEN Energia S.p.A.), Giovanni Battista Peduzzi (La Grande Stufa s.r.l.), Walter Righini (Gestione Calore Valtellina S.p.A.).

Focus Group Asse 4

Alessandro Pastacci (Presidente della Provincia di Mantova, Presidente del Consorzio Oltrepò Mantovano) Paola Rossetti (Responsabile Servizio Progetti Speciali e Sviluppo della Provincia di Mantova), Carmelita Trentini (Coordinatrice del GAL Oltrepò Mantovano).

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.