

POR FESR 2014-2020 REGIONE TOSCANA
BOZZA DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX-ANTE
(Sintesi)

Resco Soc. Coop.

Luglio 2014

Sintesi

La presente sintesi contiene una rilettura in chiave riassuntiva dei principali esiti che sono emersi dal lavoro di valutazione ex-ante del POR FESR 2014-2020 della Regione Toscana e che sono descritti in forma estesa nella Bozza di Rapporto di Valutazione ex-ante riportato successivamente.

Le analisi sono state svolte in linea con quanto richiesto dalla Commissione Europea nel suo documento guida¹ e coerentemente alla proposta tecnica aggiudicataria del bando di gara. Il valutatore, in linea con quanto previsto dall'Offerta Tecnica e dalle indicazioni regolamentari, ha accompagnato, allo scopo di migliorare la qualità della programmazione, le varie fasi di costruzione del POR partecipando: i) a numerose riunioni con i referenti regionali preposti al coordinamento del programma e con i responsabili delle varie Azioni; ii) a vari incontri con il partenariato istituzionale economico e sociale e di natura seminariale. Durante il lungo percorso programmatico sono stati elaborati vari output (analisi di contesto, note inerenti le varie problematiche concernenti gli aspetti valutativi, schede per la costruzione del set di indicatori, ecc).

Sulla base delle analisi e delle conoscenze acquisite in oltre un anno di lavoro e attraverso lo svolgimento di ulteriori approfondimenti valutativi, è stata elaborata la Bozza di VEXA che prende a riferimento la versione del POR FESR n. 2 dell'11 Luglio 2014 anche se gli elementi inseriti nella presente sintesi sono stati riverificati rispetto alla versione del POR FESR n. 4 del 20 Luglio 2014.

La valutazione affronta tutti i temi previsti dalla Guida comunitaria. Tuttavia per favorire la comprensione degli argomenti di seguito riportati è utile precisare che gli esiti inerenti gli aspetti dello sviluppo urbano sostenibile sono stati analizzati esaminando i vari obiettivi specifici ricompresi nell'Asse 5 ma non si è proceduto a valutare la strategia di intervento a favore dello sviluppo urbano. Questo perché per l'Asse 5, che è venuto a maturazione durante l'ultima fase di costruzione del POR, non vi sono stati i tempi necessari per completare la valutazione. Tali analisi verranno inserite nella versione definitiva del Rapporto di Valutazione².

La valutazione della Strategia

Gli esiti emersi dalla valutazione della Strategia del POR (descritti nel Capitolo 4) inducono ad esprimere un giudizio positivo sulle scelte strategiche effettuate dalla Regione Toscana nell'ambito del POR FESR. Questo in primo luogo perché dalla semplice lettura del POR, a partire dalla descrizione della strategia del programma (sezione 1.1.1 del POR) fino ad arrivare alle connotazioni tecniche dei vari Assi (Sezione 2), emerge un chiaro filo conduttore che denota l'assunzione di scelte chiare che privilegiano decisamente il "mondo delle imprese". Tale elemento rappresenta un significativo punto a favore relativamente alla bontà della strategia toscana sia perché la scelta effettuata mostra una lettura attenta e consapevole delle problematiche che stanno interessando lo sviluppo regionale sia perché l'opzione a favore della concentrazione verso il supporto alle imprese

¹ The Programming Period 2014-2020, MONITORING AND EVALUATION OF EUROPEAN COHESION POLICY, European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund, Guidance document on ex-ante evaluation, Gennaio 2013.

² Come noto, secondo le indicazioni del DPS al valutatore viene lasciata facoltà di effettuare integrazioni e approfondimenti successivamente alla presentazione del POR alla CE.

mostra di recepire lo spirito comunitario del periodo 2014-2020 verso la “non dispersione” delle risorse FESR in molteplici direzioni. Tale ultimo aspetto è dimostrato anche da altre connotazioni del POR: ci si riferisce al numero contenuto di Assi attivati dal POR (cioè i minimi necessari per rispettare le indicazioni regolamentari) e al numero limitato di Azioni (seppur in alcuni casi contenenti diverse componenti).

Il parere favorevole appena espresso è confermato dalle diverse tipologie di analisi che sono state svolte per verificare la bontà della strategia toscana.

In primo luogo va messo in evidenza che l’analisi per verificare la congruenza degli Obiettivi Tematici attivati dal POR rispetto agli elementi del contesto socio-economico e ambientale regionale (si veda paragrafo 4.1) mostra che in tutti i casi gli Obiettivi tematici individuati colgono aspetti rilevanti (punti di forza o di debolezza) che emergono dai dati statistici disponibili riguardanti campi di interesse del POR. Ad esempio, numerosi sono gli elementi che dimostrano la fondatezza della scelta inerente l’Obiettivo Tematico 1 Ricerca Sviluppo e Innovazione anche di ordine generale (necessità di effettuare investimenti volti a favorire la competitività del sistema economico regionale che ha mostrato segni di debolezza ancora prima dell’insorgere della crisi economico finanziaria) oltre che tematico. In relazione a questo ultimo aspetto, basta ricordare la necessità di aumentare l’importanza dei settori ad alta tecnologia (che a livello toscano mostrano ritardi, sia in relazione al comparto dei servizi che alla manifattura, rispetto a situazioni medie italiane ed europee) e la crucialità dell’innalzamento della spesa per R&S da parte delle imprese (pari allo 0,57% del PIL nel 2011 a fronte di un dato italiano pari a 0,67).

Secondariamente, la valutazione della capacità del POR di interagire con le politiche comunitarie, nazionali e regionali (analisi di coerenza esterna descritta nel paragrafo 4.2) e con i programmi finanziati dai fondi comunitari che interessano il territorio toscano fornisce esiti generalmente positivi per tutti gli ambiti analizzati. Tuttavia, l’aspetto che si intende mettere in rilievo nell’ambito di questa sintesi riguarda il fatto che tutti gli obiettivi specifici del POR sono correlati direttamente alle Iniziative Faro previste dalla Strategia Europa 2020, vale a dire che il POR esprime coerenza massima rispetto alle finalità europee di Europa 2020. Ad esempio risulta che: l’obiettivo/risultato atteso del POR 2.2 ‘Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese (in particolare nella sanità e nella giustizia)’ ha un legame di tipo diretto con la priorità della crescita intelligente di Europa 2020 e, in particolare, con l’iniziativa Faro Un’agenda europea del digitale relativamente all’esigenza di “promuovere la diffusione e l’uso dei moderni servizi online (e-government, servizi sanitari online, domotica, competenze digitali, sicurezza, ecc.)”; l’obiettivo specifico/risultato atteso 4.2 Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazioni di fonti rinnovabili è direttamente collegato con la priorità europea di promuovere una crescita sostenibile poiché la riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese ed il ricorso a fonti rinnovabili è implicitamente ricompresa nell’Iniziativa Faro Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse in relazione all’obiettivo di “utilizzare strumenti basati sul mercato, come incentivi fiscali e appalti, per adeguare i metodi di produzione”.

Per quanto riguarda la robustezza dei legami tra gli obiettivi specifici appartenenti al medesimo Asse e ad Assi differenti (si veda l’analisi di coerenza interna riportata nel paragrafo 4.3) la valutazione condotta porta a mettere in luce la sussistenza di connessioni evidenti sia all’interno del

medesimo Asse, che in relazione al dialogo tra Assi. Ad esempio, nell'ambito dell'Asse 2 Agenda Digitale la tenuta interna dell'Asse è assicurata dai legami naturali che sussistono tra i tre Obiettivi Specifici attivati dall'Asse³ (il miglioramento della dotazione infrastrutturale in termini di banda larga di per sé favorisce (in modo complementare) sia la domanda di ICT che l'offerta dei servizi e-Gov previsti nell'ambito dei due restanti obiettivi specifici. Inoltre nell'ambito dell'Asse 2 si rilevano anche positive interconnessioni con altri Assi: ci si riferisce in particolare all'Asse 1 Ricerca Sviluppo e Innovazione rispetto al quale l'Azione destinata a favorire la banda ultra larga indica il privilegio che verrà accordato al potenziamento della connettività nelle aree in cui sono ubicati i Centri di competenza sostenuti nell'ambito dell'obiettivo specifico 1.2.

Passando agli esiti emersi dalla valutazione della strategia mediante la verifica della logica sottostante la catena programmatica a livello di ogni priorità di investimento (Obiettivo specifici -> risultato attesi – indicatori di risultato ->. Azione -> indicatori di output) attraverso la costruzione di opportuni **Quadri logici** (si veda il paragrafo 4.4) si mette in evidenza che questi inducono ad affermare che:

- tutti gli obiettivi specifici contenuti nelle diverse priorità di investimento, anche in linea con quanto ricordato precedentemente) mostrano di interpretare correttamente le problematiche e le opportunità presenti, stando ai dati statistici disponibili, nei comparti di riferimento;
- la Regione ha saputo rispondere adeguatamente ad una delle principali novità introdotta nel 2014-2020 ossia alla richiesta di specificare quali risultati intende raggiungere attraverso l'attivazione dei vari obiettivi specifici. L'analisi svolta dal valutatore ha infatti evidenziato che tutti i risultati attesi inseriti nel POR delineano con chiarezza gli esiti che si intendono raggiungere anche se la disponibilità dei dati e alcune incertezze derivanti dagli indirizzi nazionali non ha sempre consentito di arrivare ad una loro quantificazione. Tale esito non è scontato vista la novità dell'approccio ai risultati e le complessità ad essa collegate;
- gli indicatori di risultato (che come noto derivano dalle indicazioni dell'Accordo di Partenariato) nella maggior parte dei casi sono collegati ai risultati attesi, in altri si collegano solo ad una parte degli effetti che si intendono conseguire attraverso l'obiettivo specifico. Tale incongruenza potrà essere risolta a seguito della definitiva stabilizzazione dell'AdP il quale, come noto, è ancora soggetto a modifiche per effetto della fase negoziale in corso;
- le connotazioni tecniche delle Azioni inserite nel POR appaiono adeguate a sostenere il raggiungimento dei risultati attesi e sono opportunamente corredate da indicatori di output che recepiscono gli indicatori comuni inseriti nell'Allegato 1 del Regolamento FESR. Correttamente, in alcuni casi sono stati inseriti indicatori specifici volti a fotografare effetti non colti dagli indicatori comunitari.

³ 2.1 riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda larga e ultra larga (digital Agenda Europea); 2.3 Potenziamento della domanda di ICT di cittadine imprese in termini di utilizzo dei servizi on line, inclusione digitale e partecipazione in rete 2.2 Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese (in particolare nella sanità e nella giustizia)

Da ultimo va messo in evidenza che la valutazione ha appurato che il POR adempie pienamente e valorizza i principi orizzontali (si veda paragrafo 4.5). Ad esempio, il POR in tutti i casi dove è opportuno, inserisce tra i principi guida che saranno applicati per la selezione degli interventi, il principio di parità e non discriminazione e il principio di sostenibilità ambientale. Inoltre, la fase di costruzione del POR è avvenuta coinvolgendo la rappresentanza del principio di parità e del valutatore VAS. A questo riguardo va sottolineato che in questa fase non è possibile verificare se il POR abbia recepito le indicazioni derivanti dalla VAS dato che il Rapporto Ambientale è in fase di consultazione. Va tuttavia messo in evidenza che le attese in termini di impatti ambientali negativi, come esplicitato dal Rapporto VAS, sono minimali e molto circoscritti.

A conclusione della discussione sugli aspetti che hanno indotto il valutatore ad esprimere un giudizio positivo in relazione alla bontà della strategia, si ritiene, tuttavia, opportuno mettere in evidenza che a parere del valutatore vi sono aspetti che potrebbero essere ulteriormente migliorati al fine di valorizzare maggiormente la valida strategia individuata dal POR.

Ci si riferisce in particolare alla maggiore enfasi che sarebbe utile accordare alla implementazione degli esiti della Strategia di Specializzazione intelligente in relazione agli ambiti individuati a livello regionale (ICT e Fotonica, Fabbrica Intelligente, Chimica e Nanotecnologia). A questo riguardo, va messo in evidenza che mentre si rilevano opportuni richiami alla Smart Specialization nella sezione strategica iniziale, dall'analisi dei risultati attesi e delle Azioni ricollegati all'Obiettivo tematico 1 non emerge con chiarezza che gli interventi previsti dall'Asse (o almeno la maggior parte di essi) si concentreranno in via "esclusiva" nei campi Smart dato che gli ambiti della S3 regionale vengono sempre considerati come aspetti da privilegiare in via "prioritaria". Per quanto riguarda invece l'Asse 2 "Agenda Digitale" è importante che alla trattazione delle modalità attraverso le quali si darà seguito agli esiti della Strategia Smart Specialization regionale venga accordata l'opportuna attenzione dato che attualmente tali aspetti assumono un ruolo non rilevante.

Ulteriori elementi utili a migliorare la Strategia del POR sono contenuti nel Capitolo 4 del Rapporto e concernono: il miglioramento delle connotazioni tecniche di alcune azioni al fine di favorire la solidità del Quadro Logico (ad esempio Aiuti agli investimenti in R&S) e la coerenza interna (Azione 2.2.1 Banda Ultra Larga) la maggiore delineaazione di alcune Azioni per minimizzare i rischi di sovrapposizione – ad esempio tra Obiettivo Specifico 1.4 e Obiettivo specifico 3.5), la presenza di alcuni rischi di sovrapposizione con le azioni previste da altri programmi comunitari.

Il sistema degli indicatori e gli esiti attesi dal POR

Il relazione alla tematica del sistema di indicatori e dei relativi target va innanzitutto premesso che il periodo di programmazione 2014-2020 inserisce due novità importanti: si tratta del ruolo, diverso rispetto al passato, assegnato agli indicatori di risultato correlati alla problematica della delineaazione dei risultati attesi sopra richiamata (che sono destinati a cogliere le tendenze a livello regionale rispetto alle diverse variabili di interesse del POR) e dell'inserimento del quadro della riserva di performances. Questo ultimo meccanismo prevede che ai vari Assi del POR possano essere assegnate risorse aggiuntive posto che siano stati conseguiti target di metà percorso (2018). A fine periodo, i vari Assi del POR possono incorrere nella decurtazione di risorse qualora risultino gravemente inadempienti in termini di conseguimento dei target al 2023. Oltre alle tipologie di

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

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

Il gruppo di valutazione ha operato per supportare la Regione nel superare tali difficoltà nell'ottica di arrivare alla definizione di un adeguato set di indicatori e di relativi target. Grazie all'impegno congiunto del valutatore e dei referenti regionali (nell'ambito del quale il valutatore ha avuto la funzione di imprimere i vari impulsi di ordine metodologico ed operativo) il POR Toscana vanta un set di indicatori completo (indicatori di risultato, output e performances) opportunamente corredato degli opportuni target.

Il sistema adempie alle indicazioni nazionali e comunitarie in quanto:

- in tema di indicatori di risultato recepisce gli indicatori dell'AdP (Versione di aggiornamento al 18 giugno 2014 trasmessa alle AdG il 30 giugno 2014)
- utilizza gli indicatori di output comuni comunitari in tutti i casi in cui questi sono pertinenti.

Inoltre le stime appaiono affidabili dato che sono prevalentemente basate sugli esiti derivanti da azioni realizzate nel periodo di programmazione 2014-2020.

Il valutatore tuttavia, in sede di stesura definitiva del Rapporto Finale di Valutazione si riserva di apportare modifiche e integrazioni ad esempio per:

- tener conto delle ricadute che la fase di negoziazione dell'AdP avrà rispetto ai POR;
- delle modifiche che saranno inserite nel POR a seguito delle attività negoziali con la Commissione Europea.

Infine, in ottemperanza alle richieste comunitarie in tema di valutazione si è proceduto ad analizzare la governance prevista per il futuro POR. Gli esiti conseguiti in questo ambito portano a mettere in evidenza che:

- in relazione alla adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma, tale analisi potrà essere effettuata una volta che sarà disponibile il PRA (una prima bozza è previsto che dovrà essere redatta entro luglio 2014) nel quale per ciascuno dei 5 elementi chiave previsti si dovranno specificare le azioni legislative, amministrative e/o organizzative, che la Regione intende attivare per assicurarne l'attuazione ovvero una prima delineazione dell'architettura del Sistema di Gestione e Controllo;
- rispetto all'adeguato coinvolgimento del partenariato dalla verifica delle modalità e dei termini adottati dalla Regione per il coinvolgimento del partenariato emerge un giudizio certamente positivo: la Regione ha operato in linea con il Codice di Condotta di Partenariato, riservando ampio spazio alla discussione partenariale in termini di approfondimento delle tematiche del POR – con l'organizzazione di Laboratori tematici

dedicati – di frequenza delle consultazioni, di modalità adottate che hanno garantito la più ampia accessibilità, garantendo l'ampiezza e la trasparenza della consultazione;

- in relazione alle misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, la valutazione delle misure intraprese e programmate dalla Regione Toscana è senz'altro positiva. La Regione ha infatti provveduto in coerenza con le indicazioni comunitarie a: (i) adottare una serie di azioni quale prima risposta all'esperienza acquisita nell'ambito della programmazione 2007-2013; (ii) programmare un insieme di misure da adottare per il periodo di programmazione 2014-2020 in coerenza agli strumenti "offerti" dai nuovi regolamenti sui fondi strutturali e d'investimento europei; (iii) definire un percorso puntuale finalizzato all'analisi ed alla misurazione degli oneri amministrativi per i beneficiari connessi all'attuazione del POR.

Verifica della correttezza della allocazione finanziaria

Le valutazioni effettuate in relazione alla correttezza della allocazione finanziaria delle risorse FESR (illustrate nel Capitolo 6) tra i vari obiettivi tematici inducono il valutatore ad esprimere un parere favorevole in merito alle scelte regionali.

Tale giudizio si fonda sulle seguenti considerazioni:

- il piano finanziario ottempera ai vincoli regolamentari in questo ambito: infatti supera ampiamente il vincolo di concentrazione (art. 4 del Reg. 1301/2013) a favore dei primi quattro obiettivi tematici e supera i vincoli imposti dall'Art. 7 a favore dello Sviluppo Urbano sostenibile;
- la distribuzione delle risorse tra i vari obiettivi tematici non è stata oggetto di richieste di variazione da parte dei soggetti partecipanti al partenariato economico-sociale-istituzionali (stando almeno alle informazioni a disposizione del valutatore).

Oltre a tali elementi, l'approccio del valutatore prevedeva di verificare l'adeguatezza della distribuzione delle risorse finanziarie mettendo in correlazione il peso finanziario scelto dalla regione con l'intensità del bisogno rilevata dal contesto socio economico. Tutto ciò attraverso un sistema di equazioni inglobanti i vincoli comunitari descritti nel capitolo 6. Purtroppo i brevi tempi disponibili risultanti dalla ricezione della prima stesura formalizza del POR e la data di consegna unita al notevole impegno profuso dal valutatore per arrivare alla definizione del set di indicatori e target del POR, non hanno consentito di portare a termini l'esercizio (che verrà completato in sede di stesura definitiva del presente Rapporto). Tuttavia si ritiene comunque utile segnalare che alcune prime elaborazioni effettuate (da verificare ulteriormente) portano a confermare le scelte regionali ad eccezione dell'importanza accordata all'Asse Urbano. In altri termini la rilevanza della questione urbana è stata letta dal modello come meno meritevole di attenzione rispetto ad altri ambiti. La decurtazione di risorse (rispetto a quanto previsto dalle scelte regionali) dall'Asse 5 andrebbe a beneficio degli Assi 1 Ricerca Sviluppo e Innovazione , dell'Asse 3 Competitività dei sistemi produttivi e dell'Asse 4 Energia sostenibile e qualità della vita. E' chiaro tuttavia che le scelte a favore dello sviluppo urbano potrebbero essere sostenute

da effettive carenze delle aree potenzialmente candidabili rispetto alla funzioni tipicamente urbane e di servizi ai cittadini e imprese che per ovvi motivi sfuggono all'analisi condotta dal valutatore che per esigenze di comparazioni con situazioni bench per forza di cose non coglie situazioni localizzate.

Il contributo del POR alla Strategia Europa 2020

Anche se non è stato possibile applicare l'approccio valutativo previsto inizialmente (che comportava una rilettura dei target quantitativi del POR in funzione degli Obiettivi della Strategia 2020 attraverso la costruzione di un opportuno Quadro Logico) a causa del fatto che i dati quantitativi inerenti gli indicatori del POR sono venuti a maturazione in una fase molto ravvicinata alla data di trasmissione del POR alla CE, è possibile affermare che il POR Toscana mostra ottime potenzialità di fornire il proprio pieno contributo alla Strategia Europa 2020.

Tale affermazione si basa sulle due seguenti fattori. Il primo concerne il fatto che, come esplicitato in precedenza il POR evidenzia una forte coerenza degli Obiettivi Specifici in funzione delle Iniziative Faro previste dalla Strategia Europa 2020: tale fatto denota che il POR verosimilmente produrrà effetti diretti a favore dei target previsti da Europa 2020 rientranti nei campi di azione del POR FESR.

Secondariamente, il valutatore ha proceduto ad effettuare una rilettura tipologica (si veda Capitolo 7) dei probabili effetti attesi in funzione delle finalità della Crescita Intelligente, Crescita Sostenibile e Crescita Inclusiva. Da tale analisi emerge che il POR, oltre ad esplicitare una notevole gamma di effetti a favore della Crescita Intelligente (come era facile attendersi) e della Crescita Sostenibile, mostra anche una significativa attitudine ad agire a favore dell'inclusività. Questo grazie ad effetti positivi ad esempio in termini di inclusione digitale per i soggetti a rischio di esclusione sociale, aumento dell'occupazione con particolare riferimento ai giovani e le donne, diminuzione del numero di persone che si trovano in disagio abitativo, ecc.