

Valutazione ex Ante del PO FESR 2014-20

Rapporto sulle attività svolte e in corso al 17 luglio 2014 (2° draft VexA)

Executive Summary

La Commissione Europea, nell'individuare le seguenti 5 componenti chiave del processo di valutazione ex-ante dei programmi, sottolinea l'importanza di includere, nell'avvio delle attività, sintesi di analisi valutative, basate soprattutto sulle lezioni apprese dei precedenti periodi di programmazione, relativamente ai seguenti punti: 1) strategia del programma; 2) indicatori, monitoraggio e valutazione; 3) consistenza dell'allocazione finanziaria; 4) contributo alla Strategia Europa 2020; 5) Valutazione Ambientale Strategica. L'impostazione della seconda bozza di VExA segue le 5 componenti chiave, già richiamate nella prima bozza di VExA. L'attività valutativa è stata svolta in un momento dinamico della programmazione, in modo da fornire elementi utili e tempestivi a supporto del processo di miglioramento del programma. Il secondo draft è stato elaborato prendendo in considerazione il "Documento di sintesi in bozza per discussione" (di seguito: *Documento di sintesi*) datato 11 luglio 2014, dal titolo: POR Campania FESR 2014-2020 – Programma di investimenti per lo sviluppo regionale, posto alla base della discussione con il Partenariato Economico Sociale tenutasi in data 15 luglio 2014. A valle della riunione con il PES, in parallelo con il completamento del secondo *draft*, è pervenuta al Nucleo in data 16 luglio (inviata al Nucleo tramite email d'ordine dell'AdG FESR) una versione aggiornata del programma. Dati i tempi limitati ed il fatto che la versione del 16 luglio non sia stata ancora discussa col PES, è stato mantenuto inalterato il testo della valutazione già predisposto sulla base del *Documento di sintesi*, mentre sono state fornite solo considerazioni sintetiche sul documento del 16 luglio contenute nel paragrafo finale.

Il *Documento di sintesi* non è redatto secondo il *template* richiesto obbligatoriamente dalla Commissione. Non è stato quindi possibile esprimersi su tutte le componenti richieste dalla Commissione, ma sono state comunque sistematizzate la analisi valutative svolte per Obiettivi Tematici e per macro-temi di programma, in modo da fornire elementi valutativi sulle cinque componenti essenziali del rapporto di VExA così come sopra citate. La metodologia del quadro logico raccomandata dal DPS-UVAL verrà applicata per completare le attività valutative una volta che il programma sarà disponibile nella sua declinazione attraverso gli elementi e la struttura del *template*.

Il *Documento di sintesi* si limita ancora alla presentazione delle Priorità d'Investimento, dei Risultati Attesi (che coincidono con gli obiettivi specifici) e delle Azioni previste per ciascun Obiettivo Tematico, mentre l'allocazione delle risorse, peraltro, essendo ancora incerta la percentuale del cofinanziamento nazionale, può essere analizzata solo in termini di distribuzione percentuale delle risorse totali tra gli OT. La proposta di PO è ancora priva di un'adeguata e indispensabile esplicitazione del quadro logico in funzione del quale le scelte possono rappresentare una coerente e motivata articolazione degli obiettivi, dei risultati e delle Azioni delineati a livello nazionale nell'AP. In particolare, non è ancora possibile risalire al modo ed alla misura in cui l'analisi dei fabbisogni ha guidato la selezione delle priorità, nonché alle motivazioni che sono alla base dell'indicazione del peso finanziario (in %) assegnato a ciascun OT.

A questo riguardo, l'analisi di contesto non sembra ancora riflettere lo stesso insieme di criticità e di priorità che si ritrova nel documento di programmazione ed anche nel DSR. Perciò anche l'ipotesi di allocazione delle risorse non appare adeguatamente motivata e, nel merito, sembra dar corpo ad una struttura di programma che non corrisponde alle maggiori criticità ed alle principali emergenze "strutturali" che si rilevano nel contesto.

Più nello specifico, anche le tre esigenze "operative" attraverso le quali il nuovo Programma "*declina le indicazioni*" contenute nella strategia regionale (DSR) – quali

- “assicurare la continuità con le azioni poste in essere nell’ambito della programmazione 2007-2013 al fine di salvaguardare gli investimenti avviati”,
- “attuare la *Smart Specialization*”,
- “rispondere alle esigenze territoriali relative alla qualità della vita e al benessere della popolazione” ,

non sono ancora compiutamente giustificate da un corrispondente e rilevante quadro dei fabbisogni territoriali ed, in alcuni casi, presentano aree di opacità e di indeterminazione anche sul versante dell’attuazione, dell’aggiuntività e della non sovrapposizione degli interventi.

In particolare, si fa presente che sarà utile migliorare la comprensione dei seguenti elementi:

1. Il completamento dei Grandi Progetti (GP) che costituisce un tema effettivamente essenziale e fondamentale della strategia regionale di sviluppo (e quindi un argomento cruciale del nuovo PO). Ciò nondimeno, questa impostazione potrà risultare davvero efficace e pienamente giustificata se la nuova programmazione accoglierà GP che riflettono priorità strategiche già accertate notificati ai servizi della Commissione ed approvati, per i quali le risorse del PO FESR 2007-2013 siano risultate chiaramente insufficienti a garantire, nei tempi programmati, la copertura finanziaria ed il completamento (o l’avvio) delle realizzazioni. Sarebbe possibile, in altri termini, e forse auspicabile, alla luce di un processo di rinquadramento strategico delle iniziative finanziate nel 2007-2013 nell’ambito dei Grandi progetti e delle Iniziative di accelerazione, data la necessità di salvaguardare il lavoro amministrativo di continuità ma, al contempo, anche di creare spazi di innovazione delle policy alla luce della nuova programmazione, creare intorno a delle iniziative finanziate ritenute strategiche, una progettazione territoriale che possa far ricorso agli strumenti messi a disposizione dalla nuova programmazione (CLLD, ITI). Progettazione che allo stesso tempo possa rispondere alle linee di indirizzo territoriali già delineate con la strategia delle Aree urbane e delle Aree interne, creando e/o valorizzando intorno ad esse iniziative progettuali integrate nell’ottica di implementare le connessioni di sviluppo necessarie perché l’intervento pubblico abbia un effettivo impatto sul territorio.
2. E’ essenziale, pertanto, che il Documento di Programmazione definisca con un maggiore grado di dettaglio lo stato dei GP in corso, dando modo di valutare, in maniera prudente e realistica, la situazione e l’avanzamento prevedibile degli investimenti (anche sul piano finanziario) nonché, in prospettiva, la necessità della prosecuzione e del completamento degli interventi (ad esclusiva salvaguardia della strategia che con essi è stata implementata) nell’ambito del nuovo PO e, non ultimo, gli spazi “liberi” della nuova programmazione (ad esempio sull’OT 6 insiste il completamento di ben 8 GP).
3. Per quanto riguarda la strategia regionale di *Smart Specialization*, allo stato attuale (come si rileva anche dai riferimenti contenuti nel Documento) la “bozza” cui si è pervenuti non costituisce ancora un elaborato approvato. Non è possibile, quindi, esaminare la congruità e l’adeguatezza delle indicazioni ivi contenute - e tantomeno la coerenza delle scelte da esse derivanti in termini di Azioni - nei confronti della situazione, certamente molto critica, della base produttiva e manifatturiera, e delle condizioni di contesto che caratterizzano l’attività d’impresa (e le PMI) della Campania. In questo quadro, peraltro, l’ulteriore rafforzamento delle connessioni tra sistema della ricerca pubblica (per il quale la Campania ha già conseguito risultati importanti e che costituisce un elemento centrale anche della proposta di Programma in esame) alta formazione e impresa non sembra aver avuto effetti significativi, dato il livello ancora troppo modesto dell’investimento privato (innanzitutto delle imprese)

in ricerca e innovazione che costituisce, con altri fattori, uno degli elementi di maggior ritardo che contraddistinguono l'economia regionale.

4. In definitiva, sia gli elementi di continuità che gli spunti originali presenti nel *Documento di Sintesi* manifestano la necessità inderogabile di rendere ben più espliciti e documentati i riferimenti ai fabbisogni regionali verso cui si orienta la programmazione. Allo stesso tempo, è indispensabile che il PO FESR 2014-2020 prenda in considerazione un'altrettanto rigorosa analisi dell'avanzamento, delle criticità e dei risultati conseguiti dal programma in corso, partendo dalle lezioni apprese e dagli insegnamenti più significativi che si possono trarre dal ciclo dei FS 2007-2013 (e precedente) innanzitutto sul piano procedurale, dell'efficacia degli strumenti e dell'attuazione, soprattutto quando, come nel caso in esame, è esplicita intenzione del programmatore dare continuità o riproporre strumenti dei precedenti cicli di programmazione.
5. Per quanto attiene ai singoli Obiettivi Tematici, è comune a molti di essi la difficoltà valutativa connessa alla carenza di esplicitazione del legame logico tra fabbisogni e azioni e la quantificazione dei risultati (alcune indicazioni al riguardo sono contenute nel presente report).
6. Infine, con riferimento alle condizionalità ex ante che riguardano ciascun OT, è opportuno che il programmatore, a seguito della verifica effettuata dai Settori competenti, espliciti i passaggi necessari all'adempimento delle condizionalità non soddisfatte o solo parzialmente soddisfatte.

- Prime Considerazioni sull'aggiornamento del Documento di Sintesi

La bozza POR FESR del 16 luglio, redatta seguendo il *template* (elemento essenziale per la presentazione del programma), non esplicita, nella maggior parte dei casi, i bisogni a cui fare riferimento per la quantificazione dei risultati in base agli indicatori selezionati, rendendo difficile la valutazione delle connessioni logiche. Per quanto attiene agli elementi fondamentali per l'esplicitazione della strategia di ciascun asse/obiettivo tematico, la bozza POR FESR contiene l'individuazione dei set di indicatori, tuttavia non sono ancora riportati, nella maggior parte dei casi, i valori di base, i valori obiettivo 2023 e la periodicità dell'informazione.

Per quanto attiene alla dimensione territoriale del programma, la bozza POR FESR fa riferimento nella sezione 4 "Approccio Integrato allo Sviluppo Territoriale" ad un Asse dedicato allo Sviluppo Urbano, che consente di capitalizzare l'esperienza maturata nel ciclo programmatorio precedente, soprattutto per quanto concerne la gestione degli organismi intermedi. Risulta tuttavia poco chiaro con quali strumenti si intenda attuare la strategia prefigurata ed esplicitata nell'individuazione degli OT, dal momento che non si fa riferimento, nonostante la sollecitazione della Commissione, agli ITI. Inoltre non è ancora definito il piano finanziario e le modalità di integrazione tra FESR e FSE necessarie ad attivare lo sviluppo urbano sostenibile.

Nei documenti programmatici è invece presente l'uso di strumenti innovativi (quale l'ITI, CLLD, e JAP previsti nel nuovo Regolamento) soltanto per quel che concerne l'ITI relativo alle Aree Interne; non viene esplicitato come e se saranno utilizzati nella restante parte di territorio regionale, ovvero in tutte quelle aree che non rappresentano poli urbani con caratteristiche di *best practice* e che non rientrano nelle aree interne. Ciò rende scarsamente valutabile l'effettiva implementazione dell'approccio territoriale integrato all'interno del programma.

E' evidente e naturale allo stato attuale del negoziato, la necessità di mettere a punto il raccordo di dettaglio finanziario e sulle azioni tra programmi nazionali e regionali, nonché tra diversi vettori dell'approccio territoriale regionale e, ancora, tra politiche territoriali e politiche settoriali e, trasversalmente, tra le linee di azione e le sinergie da mettere in campo tra i tre programmi regionali.

Per quanto riguarda i singoli OT, ad una prima lettura emerge che vi sono stati importanti cambiamenti nella definizione di alcune priorità di investimento per gli OT interessati dall'attuazione di Grandi Progetti. Resta sicuramente prioritaria una chiara mappatura del residuo finanziario da ascrivere al completamento dei Grandi Progetti allo scopo di poter procedere con una realistica valutazione della congruità delle allocazioni finanziarie per OT.

Il presente draft costituisce un lavoro in progress e continuerà fino alla fine del negoziato. Ulteriori contributi valutativi saranno disponibili in base all'avanzamento della programmazione fino alla stesura finale del rapporto VExA.

Esso è relativo alle attività di valutazione ex ante del PO FESR 2014-2020 ma si inquadra in un processo di valutazione unitaria e integrata dei tre programmi operativi previsti (FESR, FSE e PSR) condotto dal NVVIP.