

Abstract del Rapporto di valutazione ex ante del PO FESR Basilicata 2014-2020

In questo capitolo, in ottemperanza agli obblighi regolamentari, si fornisce una sintesi del rapporto di valutazione ex ante. Si sintetizzano quindi i principali risultati della valutazione condotta, riprendendo le varie parti di cui si compone il presente rapporto.

1. Strategia di programma

Dall'esame del programma nel suo insieme, e delle strategie dei singoli Assi, emerge una strategia completa nelle sue componenti principali, ovvero in termini di cambiamento atteso, processo, soggetti protagonisti e il sistema di relazioni fra detti soggetti. Emerge cioè una teoria politica del programma, così sintetizzabile:

Macro tematiche:

1. la tutela e la valorizzazione economica del territorio e dei suoi asset ambientali, iniziando dalla efficienza e pulizia del ciclo energetico e dalla riproducibilità delle fonti di energia, dalla chiusura dei cicli integrati dell'acqua e dei rifiuti e dal completamento del ciclo delle bonifiche (interventi che producono effetti occupazionali e anche di innovazione tecnologica, oltre che ambientali), alla tutela naturalistica e della biodiversità, fino alla valorizzazione turistica dell'insieme integrato di patrimonio naturale e culturale che il territorio può mettere in campo, tramite interventi concentrati in campo naturalistico e culturale (grandi attrattori) e turistico (destinazione di pregio e due aree interne);
2. una azione di profonda e radicale ristrutturazione del modello produttivo, in direzione di una maggiore dose di innovazione tecnologica ed organizzativa, di una maggiore dose di internazionalizzazione attiva, di uno spostamento, anche tramite il sostegno alla nascita di nuove imprese, verso i settori emergenti, come da logica della smart specialisation, verso le aree che proprio la S3 identifica (bioeconomia, automotive, aerospazio, energia, industria culturale e creativa, Ict), di una ricapitalizzazione e irrobustimento finanziario del sistema imprenditoriale (tramite gli strumenti di ingegneria finanziaria dell'Asse III, venture capital e fondi di garanzia) così come verso una maggiore integrazione di rete fra i sottosistemi, che è favorita, sul versante della ricerca, dall'Asse I, e su quello dell'interconnessione, dall'Asse II. L'intervento è pensato anche per rilanciare una funzione di investimento resa problematica dal credit crunch;
3. una azione di ricucitura sociale proattiva ed inclusiva del patrimonio di coesione sociale lacerato dalla crisi economica, che si manifesta sotto vari aspetti, dal sostegno alle aree di crisi industriale, al supporto allo sviluppo del Terzo Settore, che dovrà, in una logica di sussidiarietà orizzontale, complementare l'azione del welfare pubblico, che non può più coprire l'intero spettro della domanda sociale, ai servizi per l'infanzia e gli anziani, all'edilizia pubblica, fino al rilancio

della scuola, in termini strutturali e strumentali, per contrastare l'abbandono scolastico e la perdita di competenze di base;

4. un intervento per potenziare Agenda Digitale, sia sul versante della infrastruttura di banda ultra larga necessaria (connessione a 30 Mbps, che evolverà, almeno parzialmente, verso i 100 Mbps) che su quello di alcuni servizi on line essenziali (fascicolo sanitario elettronico, identità digitale, fatturazione elettronica) che, infine, per l'e-government (centrale unica appaltante, dematerializzazione dei flussi, ecc.);

5. la ricucitura logistica e trasportistica della regione, agendo sulla viabilità secondaria ed interna, che isola le sue aree interne, selezionate per il programma, dalle grandi reti e dai grandi HUB di rilevanza transregionale, ma anche implementando interventi di miglioramento ed integrazione del trasporto pubblico e di quello su ferro (bigliettazione integrata, revisione del sistema dei passaggi a livello, ecc.).

cambiamento atteso: una evoluzione complessiva del sistema socio economico regionale sull'asse dell'innovazione, non solo scientifico/tecnologica, ma anche sociale (come si evince dal ruolo che viene attribuito alle politiche sociali ed al terzo settore) e di comunicazione e relazione (come emerge dal ruolo centrale del potenziamento di rete e servizi Ict, ma anche dalle azioni di proiezione della regione nei contesti esterni – internazionalizzazione e potenziamento logistico e trasportistico) anche grazie ad una spinta evidente verso il superamento definitivo del digital divide, valorizzando però vocazioni, eccellenze e caratteristiche preesistenti nel sistema-regione, in una logica evolutiva, non meramente conservativa. Il che significa, anche, far evolvere asset naturali e culturali in una logica di migliore valorizzazione competitiva, oltre che di più efficace tutela.

Processi e soggetti: la congruenza fra fabbisogni, sfide e priorità d'investimento prescelte è generalmente elevata, così come i risultati attesi scelti in base a dette priorità sono generalmente coerenti con le azioni, e queste con gli output, al netto di alcuni problemi specifici di cui si riferirà nel prosieguo. La coerenza interna fra i risultati attesi è elevata, non essendovi casi palesi di duplicazione, incoerenza o contraddittorietà. La coerenza esterna con i principali documenti di rilievo è, tranne osservazioni specifiche, generalmente soddisfacente, ad iniziare dal documento di smart specialisation, ma anche per quanto riguarda la congruenza con la strategia Europa 2020 (che però, stante la dimensione finanziaria del programma, apporta un contributo debole alla realizzazione, su scala nazionale, di molti dei target quantitativi imposti, che invece sono generalmente ben raggiunti sulla scala regionale, al netto di alcuni obiettivi di carattere formativo/sociale, più di competenza del FSE), il PNR, le raccomandazioni "country specific" del Consiglio Europeo all'Italia sul PNR e il programma di stabilità italiano, il position paper della Commissione Europea sull'Italia, la programmazione comunitaria, la programmazione regionale rilevante (ovvero il documento "Sketch of a strategy for Basilicata Region", prodotto dal Capacity Lab nel 2013, e la relazione programmatica del Presidente della Giunta Regionale per la sessione comunitaria del Consiglio Regionale, di giugno 2014). La filiera logica che presiede alla struttura programmatica è quindi sufficientemente robusta.

Rispetto ai PON rilevanti occorre registrare, invece, frequenti situazioni di sovrapposizione, o di non chiara demarcazione degli ambiti di intervento fra PON e POR (in materia di intervento sulle aree di crisi, sui settori emergenti, ma anche di azioni per l'internazionalizzazione, per quanto

riguarda il PON I&C, e di interventi sulla scuola, in materia di PON Scuola). Tale problema di demarcazione non è risolvibile al momento, anche per la non chiara differenziazione fra azioni nazionali e regionali fatta negli stessi PON, e quindi dovrà essere risolta in sede attuativa, volta per volta. In questo senso, quindi, si suggerisce alla Regione di prestare molta attenzione ad impostare un rapporto proficuo con i Ministeri gestori dei PON, al fine di determinare in itinere una linea di demarcazione efficace. Anche la logica delle forme di supporto appare generalmente condivisibile, con qualche osservazione molto puntuale:

- si richiama l'opportunità di esplorare la possibilità effettiva di utilizzare il fondo regionale per il microcredito anche con gli interventi dell'Asse III, nella 3.5.1, e, rispetto agli strumenti di garanzia dell'Asse III, di dare maggiore peso alle controgaranzie veicolate tramite i Cofidi rispetto a quelle erogate direttamente dal fondo Regionale di Garanzia,
- Si condivide la scelta fatta di attivare un fondo di venture capital, che può incidere direttamente sui problemi cronici di sottocapitalizzazione delle PMI lucane, tramite un investitore istituzionale che partecipa al capitale di rischio,
- più in generale, e su diversi Assi, laddove possibile, si suggerisce la possibilità di una maggiore attivazione di strumenti di PPP, ovviamente a seguito di una valutazione ex ante, su azioni che possono avere anche un interesse di privati (ad es. nel ciclo idrico, o nei trasporti, specie in ambito urbano)

Il sistema di gestione e monitoraggio ha assorbito in modo soddisfacente le lezioni dei passati cicli di programmazione, affidandosi anche alla stessa filosofia organizzativa dei cicli passati (una Adg per ogni fondo strutturale, un sistema di monitoraggio composto da personale esterno coordinato da esperti, ecc.) ed appare dunque relativamente "rodato", al netto di osservazioni specifiche che saranno illustrate di qui a breve. La semplificazione organizzativa dell'ente-Regione, con l'accorpamento di alcuni Assessorati, dovrebbe rendere più semplice ed efficace la gestione del programma, soprattutto sul versante dei primi tre Assi (di competenza di un unico Assessorato) e del loro rapporto con altri fondi, soprattutto con il FSE.

Vi è poi l'esigenza di avviare immediatamente il sistema di valutazione (cfr. infra).

I soggetti centrali del programma sono, evidentemente, le imprese (protagoniste, oltre che dell'Asse 3, di parti rilevanti degli Assi 1, 2, 4, 6, 7 per la parte sociale ma anche fruitrici di interventi di contesto sulle infrastrutture, sulla logistica, sulla rete informatica). A seguire, vi sono i cittadini, destinatari di interventi di digitalizzazione, di servizio on line, di servizi e politiche socio-sanitarie, socio assistenziali, abitative, e socio-educative, di potenziamento di alcuni servizi urbani primari (ad es. i trasporti sostenibili) di utilities (rifiuti, acqua).

Un terzo soggetto è l'Amministrazione Pubblica, destinataria di azioni di digitalizzazione e messa on line, sull'Asse 2, e di riqualificazione strutturale (per il sistema educativo) nell'Asse 8, oltre che di interventi innovativi di precommercial public procurement sull'Asse I, così come di messa in efficienza di servizi pubblici essenziali, come l'acqua ed i rifiuti. Tuttavia, come anche il partenariato ha fatto notare, la complessità della strategia del PO FESR richiede un altissimo livello di efficientamento e di capacitazione amministrativa, per il quale occorre creare azioni di sistema anche con interventi che esulano dai fondi strutturali. Piuttosto lontani e trascurati appaiono, infine, soggetti come le banche, che in qualche modo la strategia cerca di "bypassare", con la messa a

disposizione di strumenti finanziari innovativi o di fondi rotativi, oppure cerca di coinvolgere indirettamente attraverso il sistema delle garanzie pubbliche.

Peraltro, il problema rilevato nella bozza del 22 luglio del PO, ovvero l'elevata numerosità di azioni attivate, che rischia di annacquare, e rendere meno visibile, la strategia del programma, è stato in larga misura risolto, eliminando due Assi e riducendo, negli Assi superstiti, il numero di priorità di investimento e di azioni. Ciò consente di superare anche il problema di un eccessivo frazionamento delle risorse finanziarie, facendo massa critica su interventi più rilevanti.

Se quindi la teoria del programma, nei suoi principali gangli, è relativamente robusta ed è quella che è sopra illustrata, vi sono però diversi aspetti, ad iniziare dalla strategia vera e propria, che meritano di essere guardati con più attenzione.

Intanto, ciò che manca ai soggetti identificati e resi protagonisti dal PO FESR è un approccio di rete più esplicito, cioè un approccio collaborativo: fra imprese e sistema della ricerca, come si è detto, seppure le azioni mirino all'integrazione ed alla collaborazione, alcuni passaggi di processo, per creare tale cooperazione, non sono approfonditi, e richiederanno attenzione in fase attuativa. Fra imprese ed imprese: gli approcci di rete, che sono fondamentali per superare situazioni di sottodimensionamento, vengono quasi "occultati", e poco citati, sono più presenti in ambito turistico, mentre non si condivide l'eliminazione dell'azione che contribuiva alla realizzazione di reti di impresa per l'internazionalizzazione, un ambito particolarmente complesso, che sarebbe altamente facilitato da approcci cooperativi fra imprese interessate ad uno stesso Paese-obiettivo. Ma occorrerà curare anche, sotto il profilo comunicativo e di diffusione del programma, le reti fra imprese e cittadini, su aspetti specifici (ad es. il superamento della sindrome di Nimby su alcune azioni ambientali, come la creazione di impiantistica per il recupero dei rifiuti). Tutto ciò richiede, all'interno stesso del processo di attuazione del programma, una più forte implementazione del processo partenariale, come anticipato in precedenza, e di azioni di comunicazione e promozione del programma presso le comunità locali.

Rimangono alcune azioni sulle quali il valutatore richiama ad alcune attenzioni attuative: sull'OT9, così come è configurato strategicamente nell'Adp, l'azione sull'edilizia pubblica andrà integrata, operativamente, con i fondi alternativi disponibili per questa tematica, ad es. tramite il FIA della CDDPP, o la legge 80/2014, ed anche considerando la scarsa "trasversalità" che il suo risultato atteso di riferimento attiva rispetto al resto dei risultati attesi del PO FESR.;

Anche la linea sulla biodiversità, andrà attentamente integrata con le azioni perseguite nell'ambito del PSR, più che del PO FESR, anche sfruttando il fatto che esse debbono, da Accordo di Partenariato, trovare comunque punti di contatto con il FEASR stesso.

Altre azioni avrebbero dovuto, a giudizio del valutatore, essere attivate, perché coerenti con la strategia di programma, come sopra definita. Ci si riferisce all'azione 3.4.4, per la realizzazione di basi-dati a supporto delle attività di internazionalizzazione, che oggi sono carenti proprio di informazioni, anche banali (ad es., sulle imprese straniere che cercano partnership con imprese locali).

Altre azioni andrebbero meglio specializzate e focalizzate nella fase attuativa. In particolare, l'azione 4.2.1, di riduzione dei consumi energetici delle imprese andrebbe, a giudizio del valutatore,

specializzata in fase attuativa rispetto alle aree industriali scelte, anche in base alla smart specialisation, come priorità per l'attrazione di investimenti, in modo da fornire un intervento che possa costituire un beneficio aggiuntivo per eventuali investitori esterni.

La strategia territoriale è invece sufficientemente ben specificata. La delimitazione delle aree fatta dal PO FESR è coerente con l'analisi di contesto, che evidenzia le aree interne caratterizzate da maggiori problemi di perifericità rispetto ai servizi e di declino demografico e socio economico, quindi da questo punto di vista è del tutto condivisibile. Oltre all'elencazione precisa dei problemi, alla delimitazione territoriale accurata, e nonostante il fatto che, come ovvio, la strategie degli ITI sarà decisa in un secondo momento dai partenariati locali, vi è un disegno generale di macro-linee, o di macro-ambiti di vocazione utili per guidare la successiva elaborazione delle strategie. Tale disegno è coerente con una interlocuzione fra il valutatore ex ante, che ha suggerito al programmatore, in termini meramente indicativi e di proposta, tali macro ambiti, derivanti da una sua autonoma analisi del territorio delle quattro aree prescelte.

Dette proposte sono coerenti rispetto alle scelte fatte dal programmatore in materia di suddivisione per Asse delle risorse assegnate agli ITI, che vede l'Asse sulla viabilità prevalere finanziariamente, per un ovvio motivo di necessità primaria di garanzia di una connessione trasportistica fra tali aree ed i principali punti di erogazione dei servizi essenziali, e di garantire un livello soddisfacente di accessibilità, per poter intraprendere qualsiasi azione di sviluppo. Seguono le politiche sociali coerentemente con il fabbisogno di tali aree (che naturalmente sono caratterizzate da alti tassi di emarginazione socio-lavorativa, bassi livelli di offerta di servizi sociali e socio-educativi, lontananza dagli altri punti territoriali di erogazione degli stessi) e con l'aspetto sociale tipico anche della Strategia Nazionale per le Aree Interne che colloca la dimensione sociale fra le priorità fondamentali: infatti, ciò che la Strategia in questione chiama "sviluppo intensivo" delle aree interne, è proprio il rimedio per "un territorio in sofferenza per una progressiva riduzione dell'offerta di beni pubblici e per un deterioramento socio-demografico". La ripartizione dei fondi, però, non dimentica nemmeno l'aspetto proattivo dello sviluppo locale, per la creazione di impresa nell'industria e nei servizi, mentre i 5 Meuro sull'OT6 sono destinati essenzialmente ad infrastrutture turistiche nel settore culturale e naturale. Completa il quadro l'intervento di efficienza energetica sull'OT 4. Complessivamente, un finanziamento per gli ITI di 45 Meuro in quota FESR, cui si aggiungono 2 Meuro del FSE, 14,2 Meuro del FEASR, nonché circa 3,5 Meuro nazionali per ogni area interna, costituisce un patrimonio importante per lo sviluppo territoriale, che quindi assume una importanza fondamentale nell'ambito del prossimo ciclo di programmazione, del tutto coerente con la natura del territorio lucano, fortemente caratterizzata dalle aree interne e da forti differenziali di sviluppo del territorio

Sugli ITI urbani, si condivide la scelta di accentrare sulla Regione la gestione degli strumenti, anche alla luce della non positiva esperienza del 2007-2013. L'identificazione delle idee-forza dello sviluppo per Matera (turismo e cultura) e Potenza (servizi, trasporti e sociale) è correttamente riferita alle vocazioni di tali città. E' stata delineata dal valutatore un'analisi di coerenza interna con gli Assi del PO e gli obiettivi prioritari, che il capitolo sulla strategia urbana dello stesso PO dichiara di voler attivare, con esiti soddisfacenti di coerenza rispetto alle idee-forza delle due aree urbane.

La fase attuativa dovrà concentrarsi maggiormente sulle relazioni con gli altri fondi strutturali, che il PO, in questa fase, si limita a citare in modo generale.

Il valutatore segnala anche la questione dei fondi di rischio, ed in generale degli strumenti finanziari, che, secondo il PON I&C, dovrebbero avere una scala sovregionale. Tale previsione appare condivisibile, nella misura in cui fondi di dimensione sovregionale hanno un leverage maggiore, e quindi un impatto potenziale più elevato. Pertanto, è condivisibile la scelta fatta dal programmatore di partecipare ad un fondo di garanzia che sarà attivato a livello nazionale con la Bei con risorse a valere sull'Asse III.

L'internazionalizzazione e l'attrazione di investimenti esterni è basata, sulla scala nazionale, su agenzie specializzate e strumenti tecnici già operativi, per cui, anche in tale sede, le azioni di internazionalizzazione previste dal PO FESR, così come l'attrazione di nuovi investimenti, dovrebbero collocarsi ad un livello secondario e di supporto, rispetto alla strategia nazionale ed al PON I&C, attivando le opportune sinergie con i soggetti nazionali ivi operanti. Anche perché tali risorse sono piuttosto scarse (meno di 4 Meuro) e quindi di fatto inutili per attivare interventi di scala regionale di una qualche efficacia.

A livello più specifico di Asse:

- La strategia di Asse I, fortemente spostata sul versante delle imprese e della competizione, per avere successo, richiede una forte integrazione con gli interventi, a valere sull'Asse III, che mirano alla crescita dimensionale e patrimoniale delle imprese regionali, ad oggi, spesso, troppo piccole, troppo sottocapitalizzate e troppo elementari sotto il profilo organizzativo per poter sostenere processi innovativi costosi e richiedenti competenze specifiche che l'imprenditore non ha. Rimanendo nell'Asse I, si richiama l'attenzione sul potenziamento delle competenze che saranno necessarie in capo al soggetto pubblico, in fase di precommercial public procurement o di procurement per l'innovazione, per valutare sotto il profilo tecnologico le offerte che verranno presentate, anche dotandosi di esperti esterni da inserire nelle commissioni di gara;
- La strategia di attrazione di investimenti dell'Asse III dovrà basarsi su una razionale selezione di poche aree industriali, più attrattive e più collegate con la domanda di infrastrutture ed utilities delle imprese da attrarre, e non potrà quindi essere a pioggia;
- Le azioni dell'Asse III che si sovrappongono al PON I&C richiederanno una cabina di regia molto attenta fra Regione e Mise, onde evitare duplicazioni e sprechi in fase attuativa;
- L'azione 3.7.3, pur interessante, appare però in grado di attivare effetti positivi solo in forma indiretta (non basta cioè recuperare spazi da destinare al sociale, ma occorre anche che il progetto di utilizzo di tali spazi sia coerente con fabbisogni reali) e sarà necessario, in fase attuativa, coordinarla al meglio con l'azione 3.7.1 e con gli interventi a valere sul FSE sull'economia sociale. Da questo punto di vista, il valutatore ritiene che tale azione andrà meglio qualificata, ovvero specificando, anche in termini di criteri di selezione quando il Cds dovrà occuparsene, alcuni aspetti fondamentali della progettazione per l'utilizzo degli spazi recuperati/ristrutturati, tramite l'analisi dei fabbisogni sociali e la proposizione di forme di intervento innovative;
- Si raccomanda di portare il più rapidamente possibile a conclusione l'iter di elaborazione ed approvazione del Piano Regionale dei Rifiuti, e si suggerisce di puntare molto su azioni

mirate alla creazione di micro compostiere di comunità, stanti le dimensioni piccole dei bacini territoriali di raccolta dei rifiuti (che andranno comunque disegnati su scala sovracomunale, come correttamente il programmatore sottolinea);

- in termini di scenario generale esogeno alla regione, le azioni proposte dall'Asse VI hanno un senso soprattutto se alcuni elementi strategici verranno realizzati, tramite il PON e programmi nazionali, ovvero l'aeroporto di Pontecagnano, che potrebbe divenire lo scalo aereo di riferimento della regione, e sul quale la regione avrebbe un interesse ad investire;

Rispetto ai principi orizzontali, obiettivo della valutazione ex ante è misurare il modo in cui l'uguaglianza tra uomini e donne e questioni di non discriminazione siano state opportunamente considerate nel PO FESR Basilicata 2014-2020. In tal senso si rileva come nel documento programmatico la tutela delle pari opportunità sia un obiettivo trasversale a tutta la strategia regionale delineata (rilancio della competitività del sistema produttivo regionale); essa, infatti, è volta anche a sostenere processi di sviluppo quantitativo e qualitativo dell'occupazione con particolare riguardo all'ottica di genere e di non discriminazione nei confronti di soggetti svantaggiati.

L'analisi di contesto del PO contiene un paragrafo riconoscibile in cui vengono ben evidenziate le caratteristiche e le dinamiche del mercato del lavoro regionale lette in un'ottica di genere; a fronte di una partecipazione femminile nell'industria lucana più elevata del valore medio nazionale, permangono comunque elevati gender gap, sia in termini di tassi di attività che di disoccupazione ed occupazione (segnalato peraltro come specifico punto di debolezza nell'analisi SWOT) e anche in termini di precarizzazione dei rapporti di lavoro.

Un richiamo specifico viene fatto anche riguardo al quadro occupazionale nella componente di origine straniera.

In risposta ai bisogni individuati, nel PO viene dedicata una parte specifica all'integrazione del principio nella strategia. Riguardo la politica del mainstreaming di genere, in particolare nei temi legati al miglioramento della competitività del sistema produttivo (OT 3), il rispetto del principio verrà assicurato ponendo attenzione alle donne (residenti e immigrate) interessate allo sviluppo economico del territorio (ad esempio nel caso di creazione di imprese femminili anche innovative); per cui nel caso di progetti indirizzati alle imprese, è intenzione del programmatore prevedere possibili facilitazioni nell'accesso al credito e agli strumenti innovativi all'utenza femminile e, con riferimento a tutti gli assi, in fase attuativa introdurre opportuni criteri di premialità nella redazione dei bandi e nella selezione delle proposte progettuali.

L'azione "sostegno all'imprenditoria in ambito sociale" prevede interventi di supporto alla nascita di imprese sociali che curino l'inserimento socio-lavorativo di donne e disabili, e la cura dei non autosufficienti, interventi di sostegno alle ragazze-madri.

L'Asse VII, prevede, all'azione "rafforzamento della rete territoriale di interventi socioassistenziali" la creazione di asili e servizi per l'infanzia, in una logica di conciliazione casa/lavoro, e servizi (centri diurni, residenze, ecc.) per i disabili.

Le pari opportunità di etnia sono invece più sfumate, per quanto anche gli immigrati possano fruire degli interventi di sostegno all'autoimpiego previsti dall'Asse III, oppure gli interventi di edilizia sociale. Ciò probabilmente deriva anche dalla modesta incidenza del fenomeno di immigrazione nella regione in esame: gli stranieri rappresentano infatti solo il 2,6% della popolazione residente in Basilicata.

Dentro il PO FESR, l'analisi di contesto fornisce chiare indicazioni di sviluppo sostenibile relativamente alle questioni dell'energia, dei rifiuti, del ciclo idrico, e degli assetti territoriali. A livello operativo, in rispondenza agli spunti offerti dall'analisi di contesto, l'Asse V è destinato ad uno sviluppo e riqualificazione del ciclo energetico, idrico e dei rifiuti, finalizzati a minimizzare le perdite, gli sprechi, gli effetti inquinanti, ed al tempo stesso a valorizzare tali asset in termini di sviluppo sostenibile (la chiusura del ciclo dei rifiuti dovrà dare luogo ad impiantistica specifica). Inoltre, è prevista la prosecuzione degli interventi di bonifica delle aree inquinate, per fornire loro sviluppi produttivi. L'Asse riferito alla Valorizzazione Ambientale prevede interventi di tutela e potenziamento delle infrastrutture verdi ed eco sistemiche, ed a azioni di tutela della biodiversità. L'Asse IV prevede interventi di mobilità sostenibile, specificamente mirati a ridurre le emissioni.

2. Indicatori, monitoraggio e valutazione

Il sistema degli indicatori appare complessivamente, e nell'insieme, corretto, rispondendo alle indicazioni regolamentari e al database Istat/Dps messo a disposizione, quindi all'Accordo di Partenariato, e, per quanto riguarda gli indicatori aggiuntivi, è avvenuta applicando la metodologia SMART suggerita dalla Commissione Europea. Molta cura è stata messa nel misurare, in particolare con gli indicatori di output, ogni possibile effetto rilevante, derivante dalle azioni previste dal programma, quindi il data set appare senz'altro completo, in termini di misurazioni delle realizzazioni e dei risultati che ci si può attendere.

Parallelamente, le metodologie di calcolo ed identificazione dei target e dei milestone appaiono in genere corrette sotto il profilo statistico, realistiche rispetto agli andamenti storici ed alle disponibilità finanziarie. Le spiegazioni fornite nella nota metodologica allegata al programma sono in genere esaurienti e chiare.

L'unico appunto di ordine generale che il valutatore solleva risiede nell'elevatissimo numero di indicatori che andranno popolati con indagini ad hoc, anche a livello di indicatori di risultato. Ciò comporterà una spesa notevole sull'AT, ed anche un non indifferente dispendio di energie. Sarebbe quindi opportuno, nella logica di una efficienza complessiva del sistema, fare una riflessione, anche dopo l'approvazione del programma, circa l'effettiva utilità di alcuni indicatori, soprattutto quando la misurazione si replica a livello di output e di risultato, oppure quando si arriva ad un livello di dettaglio informativo in alcuni casi trascurabile o ridondante.

Nell'insieme, il sistema appare pertinente, chiaro, robusto statisticamente, ed il calcolo di target e milestone è condivisibile. Anche la procedura utilizzata dal programmatore, ovvero la condivisione dei target con i Dipartimenti interessati dalle diverse linee di attività del PO, è condivisibile metodologicamente. Va tuttavia rilevato, anche se ciò deriva da un problema a monte nella base-dati degli indicatori di risultato prodotta dal Dps, che ancora alcuni indicatori rimangono senza quantificazione. In questi casi, sarà opportuno che la Regione si doti di una previsione di quantificazione sul campo di tali indicatori, ove in sede attuativa Istat e Dps non li rendessero effettivamente disponibili.

Il sistema di gestione, controllo e monitoraggio appare adeguato e "sperimentato" storicamente, come detto dianzi. Anche le misure prese per ridurre gli oneri amministrativi sui beneficiari

appaiono adeguate, ma il valutatore esprime i seguenti consigli, validi al di fuori del solo PO FESR, e quindi più in generale nel processo amministrativo e normativo regionale:

- una sistematica introduzione nel processo legislativo regionale dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) mirata a verificare ex ante il rapporto costi/benefici dei provvedimenti, e quindi ad individuare interventi di miglioramento tecnico, anche in termini di semplificazione amministrativa, dei progetti di legge e/o delle delibere di Giunta più rilevanti;
- una procedura di ascolto in continuo dei beneficiari, mirata ad identificare, nell'attuazione effettiva del programma, i colli di bottiglia e gli impedimenti amministrativi che insorgono e che non sono stati previsti ex ante, al fine di adottare, anche in itinere, procedure correttive degli stessi.

Vi sono alcune altre osservazioni aggiuntive, valide nella fase di attuazione del programma:

- Il sistema di monitoraggio fa affidamento su un ristretto numero di persone con competenze statistico-quantitative, che andrebbero quindi potenziate, anche con una formazione ad hoc;
- L'ufficio statistica della Regione non ha rapporti sistematici con l'ufficio di monitoraggio, che invece andrebbero implementati, al fine di trasferire competenze e fornire assistenza specialistica;
- L'informatizzazione del sistema di archiviazione e condivisione delle informazioni, nell'ambito dei controlli di I livello, risulta essere solo parziale, ed andrebbe completata, così come l'informatizzazione del fascicolo di progetto consentirebbe un notevole snellimento delle procedure di socializzazione della documentazione
- Il sistema di valutazione, al momento della redazione del presente rapporto, non si basa su un nucleo di valutazione degli investimenti, come configurato dalla l.144/99. La procedura di evidenza pubblica, ancora non completata, rischia di creare molti ritardi nell'entrata in servizio del nuovo NRVVIP, che si tradurrebbero inevitabilmente in ritardi di attuazione di alcuni obblighi comunitari, come ad esempio la redazione del piano di valutazione per il ciclo 2014-2020, e l'assistenza all'Adg per le attività valutative conseguenti. Per il momento, si configura una "vacatio" rispetto ad un organo obbligatoriamente previsto da una legge nazionale (L. 144/1999). Come dimostra l'esperienza storica, il NRVVIP regionale non è mai stato beneficiario di interventi di formazione continua ed aggiornamento professionale dei suoi componenti, che andrebbero quindi effettuati. In tal senso, si suggerisce di prevedere un budget per la formazione, e nel frattempo realizzare uno strumento-ponte, fino all'entrata in servizio della nuova struttura, al fine di evitare una vacatio. Si suggerisce altresì di prevedere esplicitamente la redazione di un piano unitario regionale di valutazione, che consenta di programmare al meglio, e con largo anticipo, sentiti tutti gli stakeholders del PO e le loro domande valutative, tale attività.

3. Piano finanziario

La valutazione ex ante sulla coerenza delle allocazioni finanziarie è rivolta innanzitutto alla identificazione della relazione logica tra bisogni, sfide di sviluppo, obiettivi della strategia del programma da un lato, e dall'altro lato le allocazioni finanziarie decise.

Sono poi stati considerati altri aspetti, quali la proporzionalità tra allocazioni finanziarie e distanza tra gli obiettivi della strategia Europa 2020, il rispetto dei vincoli di concentrazione delle risorse

stabiliti dal regolamento sul fondo sociale, la adeguatezza delle risorse destinate alle strategie di intervento attraverso i nuovi strumenti, come gli ITI.

La strategia del programma ha portato alla attivazione di 8 assi, più quello dedicato alla assistenza tecnica. La allocazione finanziaria massima è destinata all'asse 5, che si rivolge all'OT 6, assorbendo il 20% delle risorse, ed evidenziando quindi una strategia molto attenta ad un modello di sviluppo ecosostenibile, coerente peraltro con le sfide ed i fabbisogni evidenziati nella strategia. Segue l'Asse III, relativo all'OT3, con il 16% delle risorse, peso che è anch'esso coerente con le sfide di rilancio di un sistema produttivo affetto, come evidenzia l'analisi di contesto, da notevoli problemi strutturali. Il minimo è destinato all'asse 8, che si rivolge all'OT 10 per l'istruzione, poiché le azioni materiali sono in larga misura demandate al PON Istruzione, e quelle immateriali sono di competenza FSE.

Tutti gli altri assi ricevono una allocazione finanziaria tra il 7 ed il 16% del totale.

Detto questo, la coerenza e la proporzionalità fra risorse finanziarie (al netto, ovviamente, dell'AT) e bisogni identificati nell'analisi di contesto è molto alta in tutte le aree. Il valutatore, però, ritiene che meno di 4 Meuro per gli interventi di internazionalizzazione siano una cifra insufficiente. Tale appostazione finanziaria può, quindi, avere un senso soltanto se destinata, in una logica di complementarietà, a finanziare le azioni (peraltro spesso identiche a quelle previste dal PO FESR Basilicata, quindi perfettamente sovrapponibili) previste in tal senso dal PO I&C.

Molto rilevante, dopo quanto già detto a proposito della strategia di sviluppo sostenibile, è anche l'intervento sulla competitività dei fattori dell'offerta del sistema economico regionale, imperniato su uno sforzo di R&S ed innovazione tecnologica legato ai settori produttivi della S3, ad un impegno per migliorare la connessione ed i servizi di rete, ed agli interventi direttamente legati al modello competitivo delle imprese e dei settori/filiere produttive. Combinato allo sforzo per modificare il modello di specializzazione produttiva regionale, di fatto la filiera ricerca-innovazione tecnologica-società dell'informazione-settori produttivi è ampiamente e più che sufficientemente finanziata, ed è rivolta soprattutto ad un cambiamento completo del paradigma produttivo e tecnologico della Basilicata, in linea con i suoi difetti strutturali identificati dai fabbisogni.

I 67 Meuro assegnati al fabbisogno di aumentare la mobilità sono importanti, soprattutto per adeguare alcune situazioni particolarmente critiche della viabilità secondaria, che isolano le aree interne, oltre che per fare interventi mirati di miglioramento della rete ferroviaria e implementare un sistema di bigliettazione integrata. Però i problemi di accessibilità della Basilicata non potranno essere definiti in via risolutiva da tale voce finanziaria del PO FESR, richiedendo quindi interventi nazionali sulla direttrice viaria e ferroviaria della Basentana, sull'aeroporto di Pontecagnano, sulla pista Mattei. Le allocazioni finanziarie sembrano infine adeguate rispetto alla situazione osservata nella direzione degli obiettivi strategici di Europa 2020 per i quali la Basilicata registra i ritardi più sostanziali.

Le allocazioni finanziarie sembrano adeguate rispetto alla situazione osservata nella direzione degli obiettivi strategici di Europa 2020 per i quali la Basilicata registra i ritardi più sostanziali, in particolare riguardo all'obiettivo di una crescita intelligente.

Analizzando la allocazione finanziaria decisa per i primi quattro OT, si può concludere che Il PO FESR Basilicata contribuisce in modo adeguato alla soddisfazione degli obblighi di concentrazione tematica delle risorse, stabiliti al livello nazionale e per la categoria di regioni in ritardo di sviluppo dal regolamento 1301/2013, art 4, e concordati al livello nazionale con l'Accordo di Partenariato.

Si prevedono ITI in complementarietà e sinergia con la strategia per le aree interne, ed ITI a sostegno della crescita intelligente nelle due aree urbane regionali. La allocazione finanziaria prevede la destinazione alla attuazione degli ITI di una quota delle risorse per ciascun asse. Le risorse destinate sembrano relativamente proporzionate alla strategia decisa, che richiederà la attuazione di interventi integrati da tutte le aree del programma. Una valutazione della congruenza finanziaria degli ITI (sia Aree Interne che Aree Urbane) rispetto ai fabbisogni, alle caratteristiche ed alle sfide delle aree appare, come detto, positiva.

4. Contributo ad Europa 2020

Con 826 Meuro di dotazione finanziaria, il PO FESR della Basilicata pesa per circa l'1,1% sul totale dei fondi strutturali assegnati all'Italia per l'obiettivo "Investimenti ed occupazione". Evidentemente, su questa base, l'impatto complessivo del PO FESR sul raggiungimento, a livello nazionale, degli obiettivi di Europa 2020 assegnati al nostro Paese è del tutto marginale, pressoché impalpabile.

All'interno di questo impatto complessivo, ovviamente, il programma impatta maggiormente su alcuni obiettivi di Europa 2020 e meno su altri. Di seguito, quindi, viene esposto un quadro logico che cerca di dare conto degli effetti differenziali sui singoli obiettivi. Fatto pari a 100 l'impatto globale del programma sull'insieme della Strategia Europa 2020, si sono stimati dunque, anche sulla base dei dati finanziari, gli impatti relativi sui diversi obiettivi. Evidentemente, anche per sua stessa natura, il PO FESR impatta soprattutto sull'innalzamento del tasso di ricerca ed innovazione e sul tasso di occupazione. In misura secondaria, si evidenzia un impatto sulla riduzione delle emissioni climalteranti, mentre gli obiettivi di natura più sociale e sul capitale umano, essendo una competenza principale del FSE, ricevono un contributo più debole da parte del PO FESR.