

Rapporto di valutazione ex-ante

Programma Operativo FESR 2014-2020 Regione Siciliana

SINTESI

Ai sensi del Regolamento 1303/2013, il Programma Operativo FESR Sicilia 2014-2020 è stato sottoposto ad una specifica valutazione ex-ante, che ha preso in esame tutte le questioni valutative rilevanti citate al comma 3 dell'articolo 55 e tenuto conto delle indicazioni metodologiche contenute nelle linee guida elaborate ad hoc a livello comunitario. La valutazione del Programma (di seguito anche PO), effettuata da un gruppo di esperti del Nucleo regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, tiene conto del fatto che alla data di redazione del PO non si è ancora chiuso il negoziato Stato-UE per la decisione sull'Accordo di Partenariato 2014-2020 e che sono pertanto in corso alcune modifiche al documento nazionale, inclusi alcuni documenti cardine (es. Piano di Rafforzamento Amministrativo nazionale) che impattano inevitabilmente sul Programma regionale. L'Accordo di Partenariato costituisce, infatti, la cornice di riferimento vincolante per le scelte di declinazione della strategia regionale in obiettivi specifici e, quindi, in azioni puntuali e risultati da conseguire, sulla base dei quali valutare il Programma ed il relativo impatto sulle dinamiche di sviluppo. Pertanto, alla luce di tali considerazioni, alcune scelte definite nel PO regionale e oggetto dell'esame della valutazione ex-ante sono suscettibili di essere riviste sulla base dell'esito del negoziato sull'Accordo di Partenariato.

Si pone in evidenza inoltre che la dimensione finanziaria del Programma e quindi la relativa ripartizione per priorità e per Risultato Atteso è stata determinata dalla Giunta Regionale solo il 18 luglio 2014, a seguito di un confronto con il livello centrale di governo, articolatosi in diverse fasi e diversi orientamenti che inevitabilmente hanno influenzato il processo di formazione delle scelte e quindi la valutazione delle stesse.

In tale quadro, al fine di supportare il miglioramento del processo di programmazione, il valutatore ha fornito al programmatore precisi input ed elementi di analisi, di orientamento e di metodo durante tutto il percorso, nel pieno rispetto dei ruoli, garantendo l'indipendenza, ma al contempo assicurando la giusta interazione a supporto delle elaborazioni delle proposte di decisioni. In corso d'opera sono stati prodotti i seguenti output intermedi: il documento "Prime indicazioni di orientamento e metodo" (trasmesso il 19/05/2014 ed elaborato sulla base della documentazione inviata dall'AdG al valutatore in data 29/04/2014) ed il "Rapporto intermedio di valutazione ex-ante del PO" (trasmesso il 27/06/2014 ed elaborato sulla base della documentazione inviata dall'AdG al valutatore in data 03/06/2014).

Tali documenti hanno approfondito alcune questioni che si è ritenuto di dover portare all'attenzione del programmatore affinché fossero adeguatamente affrontate:

- la prima questione sollevata ha riguardato l'esigenza di individuare **una logica di intervento solida**, ancorata a circostanziati elementi di analisi in grado di "giustificare" le scelte operate e le priorità individuate, attraverso elementi quanti-qualitativi chiaramente esplicitati e corroborati. Per ogni obiettivo specifico incardinato nell'ambito di una priorità di investimento è stata verificata, oltre che la logica d'intervento, anche il **giusto grado di gerarchizzazione delle priorità**.
- la seconda questione attiene alla definizione di **soluzioni organizzative** che salvaguardino la nuova programmazione dalle criticità che hanno pesantemente influenzato il ciclo 2007-2013. Atteso che è abbastanza definita la fase di diagnostica delle criticità (evidenziate dal Rapporto di Autovalutazione del PO redatto a febbraio 2013 e prese a riferimento per l'ultima riprogrammazione del PO 2007-2013), il PO 2014-2020 individua alcune direttive risolutorie e tiene conto delle diagnosi effettuate nella scelta delle dotazioni finanziarie e dei meccanismi di attuazione delle azioni. Pur tuttavia, l'attenzione a questa tematica dovrà essere elemento guida in tutto il percorso e dovrà essere presa in carico con atti di natura normativa amministrativa,

tecnologica ed organizzativa, oltreché con le azioni che costituiranno l'ossatura portante del **Piano di Rafforzamento Amministrativo regionale** – da definire compiutamente prima dell'avvio del programma operativo.

- il terzo tema posto riguarda la **concentrazione**: il Programmatore è stato infatti sollecitato a definire una massa critica di interventi in grado di assicurare la trasformazione degli obiettivi di policy in risultati, attraverso le azioni previste, considerando le risorse finanziarie assegnate e la mancanza in molti casi di piani di settore utilizzabili come guida per l'identificazione delle priorità.
- Un altro aspetto su cui si è suggerito al programmatore di convogliare riflessioni mirate ed operate al giusto livello decisionale è rappresentato dal tema delle **Condizionalità ex-ante**, legato ai procedimenti, agli atti di pianificazione e alle azioni – di livello sia politico che amministrativo – che la Regione Siciliana si impegna ad adottare per garantire il superamento di criticità istituzionali che vincolano l'attuazione efficace delle policy, entro la tempistica prevista dai regolamenti comunitari.

Si dà complessivamente atto di una valida interazione tra il gruppo di lavoro responsabile della predisposizione del programma ed il gruppo di lavoro incaricato per la Valutazione ex-ante, che ha fatto sì che le indicazioni contenute negli output della documentazione VEA prodotta in corso d'opera abbiano di fatto orientato il processo di programmazione in una corretta logica multilivello, in cui anche i vari dipartimenti regionali coinvolti nella programmazione ed il partenariato sono stati informati delle indicazioni fornite dalla valutazione. Per le ulteriori raccomandazioni specifiche si rinvia alla lettura integrale del presente Rapporto finale di valutazione.

Molte considerazioni contenute nel Rapporto si ritiene forniscano altresì elementi oggettivi di sostegno e di lettura analitica del PO utili a supportare il negoziato trilaterale funzionale alla decisione finale sul PO.

Relativamente al **contributo del PO alla Strategia Europa 2020**, dalle analisi effettuate emerge un elevato e diffuso grado di coerenza tra gli Obiettivi specifici del PO e gli obiettivi della Strategia, in virtù di una puntuale considerazione delle sfide europee e della contemporanea definizione del quadro programmatico europeo. L'architettura programmatica dei diversi livelli istituzionali non ammette gradi di libertà per la politica regionale europea, essendo implicito un sistema di "coerenza automatica a cascata" dal QSC alle singole azioni del PO. Le iniziative faro della Strategia Europa 2020 e il sistema degli indicatori supporteranno l'attuazione del nuovo ciclo di programmazione europea.

Al fine di arricchire il quadro della valutazione qualitativa del contributo del PO agli scenari futuri, utilizzando un modello di equilibrio economico generale è stato stimato, anche quantitativamente, l'impatto globale del Programma.

Considerando che il PIL regionale nel 2012 si è attestato sui 73,9 miliardi di euro, a fronte di un ammontare complessivo di interventi previsti dal PO per 6,8 miliardi di euro, la valutazione prefigura un impatto medio annuo sul PIL pari a 0,28% nello "scenario minimo", allo 0,37% nello "scenario medio" e allo 0,46% nello "scenario alto".

Attraverso l'analisi di **coerenza esterna** è stata approfondita la correlazione/complementarietà del Programma con il Quadro Strategico Comune, l'Accordo di Partenariato, il Piano Nazionale di Riforma, le Raccomandazioni del Consiglio al Paese, recentemente pubblicate e relative al 2014, nonché con il Position Paper per l'Italia della Commissione europea. Come si evidenzia dalla valutazione, gli obiettivi ed azioni assunte a base del Programma si pongono, innanzitutto, in stretta coerenza con le azioni suggerite dal QSC, soprattutto con gli ambiti di concentrazione previsti dal Regolamento FESR. L'analisi ha altresì evidenziato una sostanziale conformità tra gli obiettivi del PO e i principali documenti di riferimento nazionali ed europei. Le azioni previste nel PO coprono, infatti, in maniera adeguata gli obiettivi del PNR, le Raccomandazioni del Consiglio e le azioni del Position Paper. Tuttavia, alcuni elementi di scostamento sono riscontrabili nell'ambito dell'Asse/Obiettivo

tematico 6 “Tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse”. In particolare, alcune delle azioni indicate in questo Asse, incentrate sulla valorizzazione del patrimonio culturale e naturale e del turismo, non trovano una piena corrispondenza con le indicazioni provenienti a livello europeo, ed in particolar modo con il Position Paper. Tali obiettivi presentano, tuttavia, un’effettiva coerenza con il PNR, che sottolinea chiaramente l’importanza di considerare la cultura e il turismo come possibili motori della crescita e dello sviluppo economico dei territori.

Infine, in relazione all’Accordo di Partenariato gli esiti della verifica di coerenza evidenziano la netta interdipendenza tra gli Assi del POR e gli obiettivi specifici ed azioni dell’Accordo. Nell’ambito di tutti gli Assi, infatti, sono stati selezionati – seppur se con intensità diversa – gli obiettivi ed azioni previste dall’AdP. Tali esiti dell’analisi sono comunque conseguenti all’architettura della programmazione 2014-2020 basata sulla stretta interconnessione dei Programmi Operativi con l’Accordo di Partenariato, da considerare di fatto come il “perimetro vincolante” delle programmazioni regionali.

Con riferimento alla **coerenza interna** l’esercizio di valutazione ha inteso accompagnare la stesura del PO al fine di rafforzare la logica complessiva dell’intervento nell’ambito dei singoli ambiti di policy e di supportare l’identificazione e la valorizzazione delle sinergie potenziali e delle complementarità che i diversi Assi del Programma possono esercitare gli uni rispetto agli altri.

Rispetto alla valutazione della consistenza logica dell’impianto programmatico definito per ciascuno specifico ambito di policy, il processo di accompagnamento nella redazione del PO ha consentito in raggiungimento di un grado di maturazione delle scelte che, nella maggior parte dei casi appare sostenuto da un percorso logico chiaramente definito e robusto sotto il profilo delle ipotesi di base, delle linee di cambiamento previste e della declinazione attuativa dell’intervento. Nell’ambito di questa specifica analisi va comunque considerato come nel ciclo di programmazione 2014-2020, il quadro di riferimento nazionale che sottende la formulazione dei Programmi Operativi risulti sostanzialmente dato e che, pertanto, il quadro sinottico Risultati Attesi/Azioni dell’Accordo di Partenariato tra Stato Membro Italia e Commissione Europea si è configurato come un portafoglio di priorità, obiettivi e azioni “vincolante” per la declinazione delle strategie regionali. In tal senso, l’azione di indirizzo della valutazione è stata tesa soprattutto al rafforzamento della quadratura logica dell’intervento, agendo su quegli elementi di contestualizzazione (i.e. descrizione del fabbisogno, tipologie di beneficiari, territori target) che rappresentano la modalità con cui il PO regionale declina operativamente la sua strategia di sviluppo.

In relazione al secondo livello di approfondimento, l’analisi valutativa è stata finalizzata alla esplicitazione delle interazioni sinergiche tra i diversi ambiti di policy intercettati dal PO, ovvero ad evidenziare eventuali aree di sovrapposizione e/o contrasto tra gli obiettivi del Programma. Sulla base delle iterazioni avvenute, l’ultima versione del PO analizzata appare caratterizzata da ambiti di sovrapposizione potenziale tra i vari obiettivi del PO sostanzialmente limitati, ben identificati e pertanto più agevolmente governabili.

La verifica della coerenza interna ha riguardato anche la verifica di come nel programma sia stata affrontato il tema dello sviluppo territoriale.

Per ciò che concerne la **congruità delle allocazioni finanziarie** la valutazione ha innanzitutto evidenziato che l’ammontare complessivo di risorse assegnato al Programma, nella configurazione finanziaria che prevede un cofinanziamento nazionale al 50%, rappresenta un incremento sensibile della dotazione assegnata al FESR rispetto alla precedente programmazione. Prendendo a riferimento la dotazione del PO FESR 2007-13 dopo le ultime riprogrammazioni si registra un incremento pari al 36,2%, con un livello di risorse che passa in valore assoluto da 4.359,7 a 6.836,9 milioni di euro. In considerazione delle rilevanti difficoltà incontrate dal programmazione 2007-2013 a cogliere gli obiettivi di spesa previsti è evidente che tale quadro finanziario determina la necessità di un innalzamento radicale delle performance del nuovo Programma, ottenibile anche attraverso un

deciso potenziamento delle capacità istituzionali e amministrative, pena il rischio di un inefficiente utilizzo delle risorse a disposizione.

Venendo alle questioni valutative rilevanti per giudicare la congruità delle allocazioni finanziarie, con riferimento al rispetto degli obblighi di concentrazione tematica, è stato verificato che la scelta regionale rispetta pienamente le prescrizioni dell'articolo 4 del Regolamento UE 1301/2013. La sommatoria delle allocazioni finanziarie previste per gli OT 1, 2, 3 e 4 supera ampiamente la soglia del 50% prevista (55%). Inoltre, in relazione alla soglia minima del 12% stabilita per l'assegnazione delle risorse all'OT 4 il programmatore compie una scelta molto decisa, giungendo ad allocare su tale Obiettivo Tematico il 22,8%, ovvero quasi il doppio della soglia minima.

In relazione alla congruità delle allocazioni rispetto ai fabbisogni di intervento e in termini di equilibrio interno tra gli OT e i relativi RA, un primo dato che emerge è l'elevata quota di risorse assegnate all'Asse Assistenza Tecnica in rapporto alle dotazioni previste per le priorità di investimento. Atteso che un fabbisogno rilevante di intervento è piuttosto riconducibile al rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa si ritiene opportuna una significativa ricollocazione di tali risorse.

Un seconda evidenza fornita dai dati relativi alle ripartizioni finanziarie per Priorità e Risultato Atteso è la forte concentrazione di risorse su alcuni RA: il Risultato Atteso 3.4, il 4.1, il 4.6, il 5.1 e il 7.1 possono tutti vantare dotazioni superiori a 300 M€. In tal modo, considerando i 39 Risultati Attesi del Programma e al netto delle risorse assegnate all'Asse di Assistenza Tecnica, si rileva che i 5 RA menzionati assorbono il 40,7 % della dotazione complessiva del PO. Il dato segnala la forte volontà del programmatore di rendere particolarmente incisiva l'azione di sostegno regionale in ambiti di policy sui quali il fabbisogno di intervento è ritenuto molto significativo. In linea generale, tale scelta può essere valutata positivamente.

Un'analisi più disaggregata dei dati, tuttavia, fa emergere alcuni spazi di miglioramento.

Se le assegnazioni ai RA 4.6 e 7.1 appaiono pienamente giustificate dall'esistenza di un parco Grande Progetti articolato e dal peso finanziario molto rilevante della dimensione media degli interventi, meno forti sembrano le motivazioni a supporto dell'allocazione finanziaria rilevante (oltre 410 M€) al RA 3.4. Per quanto il fabbisogno di rilancio degli investimenti da parte del sistema produttivo si configuri, anche alla luce del progressivo assottigliamento della base produttiva manifatturiera regionale, come un'assoluta emergenza anche in ottica di ripresa occupazionale, occorre considerare che nel precedente periodo di programmazione la domanda di incentivi non è stata in grado di assorbire per intero un ammontare di risorse molto inferiore. Considerazioni non molto dissimili possono essere svolte a proposito del RA 4.1, destinato alla riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e all'integrazione di fonti rinnovabili (e a cui sono assegnati circa 460 M€).

Se si prescinde da considerazioni inerenti il fabbisogno di intervento esistente a livello regionale, l'assegnazione prevista per il RA 3.4 e per il RA 4.1, potrebbe essere parzialmente rivista. Se per il RA 4.1 una possibile riallocazione potrebbe avvenire – almeno in parte – a vantaggio dei RA dello stesso Asse che attualmente presentano le dotazioni più basse, per il RA 3.4 si suggerisce di verificare l'opportunità di una riassegnazione parziale delle risorse a vantaggio del RA 5.3.

Detto della sostanziale congruità delle allocazioni previste per i RA 6.5-6.6-6.7 e 6.8 e per tutti i RA degli OT 9 e 10, si può ancora aggiungere che una ulteriore verifica orientata a rivedere l'articolazione delle risorse interne agli Assi potrebbe riguardare l'OT 2. Nell'ambito del pertinente Asse, infatti, viene data attuazione agli interventi infrastrutturali previsti dall'Agenda Digitale Italiana, tra i quali un peso significativo assumerà l'investimento per innalzare a livello regionale la larghezza di banda della rete di trasmissione dati, portandola all'obiettivo comunitario di 30 Mbps per tutta la popolazione e di 100 Mbps per il 50% della popolazione entro il 2020. In vista di tale ambizioso obiettivo potrebbe essere opportuno verificare se l'assegnazione attuale al RA 2.1 copre integralmente il consistente fabbisogno di investimento pubblico previsto per i prossimi anni. Una

eventuale allocazione supplementare potrebbe derivare o da una decurtazione delle risorse assegnate agli altri RA dello stesso OT o da una decurtazione dei RA 1.1 e 3.2 (o pro quota da tutti gli RA qui considerati). Il sostegno alle attività innovative delle imprese (1.1) e il consolidamento, la modernizzazione e la diversificazione dei sistemi produttivi territoriali (3.2), pur con un diverso accento sul grado di innovazione degli investimenti, mirano infatti entrambi a determinare un riposizionamento competitivo del sistema produttivo regionale verso segmenti di mercato a maggiore valore aggiunto, con una dotazione di risorse che determina obiettivi di spesa molto rilevanti (congiuntamente i due RA superano i 480 M€).

Con riferimento agli aspetti inerenti la capacità dimostrata nel recente passato nell'utilizzare in maniera efficiente le risorse finanziarie destinate agli ambiti di intervento del Programma emergono altri elementi che in parte rafforzano le valutazioni inerenti la congruità delle allocazioni rispetto al fabbisogno e in parte ne controbilanciano le indicazioni.

Alla luce dei dati sull'attuazione del PO FESR 2007-13, si rafforzano gli elementi a supporto di un possibile rafforzamento della dotazione dell'OT 7 e quelli inerenti l'esigenza di ridurre anche significativamente la dotazione dell'Asse Assistenza Tecnica e, in minor misura, dell'OT 11. I dati segnalano inoltre la possibilità di realizzare una parziale modifica delle assegnazioni previste per gli OT 1 e 2, a vantaggio di quest'ultimo e, al contempo, la possibilità di destinare una quota parte maggiore di risorse all'OT 5, anche in considerazione della possibilità di promuovere in questo ambito la realizzazione di un intervento diffuso di riqualificazione ambientale del territorio, con l'attivazione di un numero consistente di interventi di dimensione finanziaria media e piccola.

Relativamente alla considerazione, nelle decisioni inerenti le allocazioni finanziarie, dell'esistenza di un quadro programmatico più ampio di quello regionale, un primo elemento che emerge è l'assenza di un'azione complementare dei PON nel perseguimento dei RA previsti nell'ambito dell'OT 5 e il contributo potenziale molto limitato dei Programmi Nazionali nel perseguimento degli OT 4, 6 e 2.

In primo luogo, questi dati rafforzano l'idea che al perseguimento dell'OT 5, in considerazione del fatto che le risorse regionali saranno le sole destinate al contrasto dei fenomeni connessi alla prevenzione e gestione dei rischi naturali e guardando alla natura e all'entità del fabbisogno di intervento (in particolare rischio di frane e alluvioni, ma rischio sismico), potrebbero essere allocate ulteriori risorse.

In secondo luogo, la scarsa rilevanza potenziale del ruolo dei PON nel sostegno all'innalzamento dell'efficienza energetica, alla riduzione della dipendenza energetica da fonti fossili, e la mancata previsione di un intervento centrale relativamente alla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche riequilibra, in parte, il giudizio espresso con riferimento alla congruità dell'allocazione finanziaria agli OT 4 e 6 basata sull'esperienza attuativa.

Per l'OT 2, poi, si rileva come l'azione dei PON non riguardi il RA 2.1, per il quale la natura dell'intervento previsto prefigura ingenti volumi di investimento pubblico. Tale circostanza sembra conferire maggiore forza alla prospettiva di un potenziamento finanziario mirato dell'Asse di riferimento.

Per converso, l'elevata incidenza potenziale dei PON nel perseguimento degli OT 1 e 3 rafforza l'idea che la dotazione finanziaria degli Assi di riferimento potrebbe rivelarsi più alta della capacità di assorbimento regionale, per l'effetto della concorrenza, quando non di un vero e proprio spiazzamento, che i due PON pertinenti sono in grado di produrre a livello regionale.

Per l'OT 7 il contributo del PON tematico si prospetta come abbastanza rilevante, ma non in misura tale da suggerire una riconsiderazione al ribasso della dotazione finanziaria prevista e anche per gli OT 9 e 10 l'azione complementare dei PON non prefigura la necessità di rivedere le allocazioni finanziarie previste dal Programma regionale.

In relazione all'OT 11, infine, prescindendo dalle considerazioni già espresse, si rileva come l'elevata incidenza potenziale dell'intervento dei diversi Programmi nazionali renda evidente la necessità di articolare il più possibile l'azione regionale di capacitazione, al fine di attivare tutte le tipologie di

intervento che possono accrescere la capacità di assorbimento dell'Asse di riferimento e di evitare un utilizzo delle risorse non efficiente.

In relazione alle **forme di sostegno proposte nel PO**, l'analisi condotta nell'ambito della valutazione ex ante ha consentito di esaminare la distribuzione degli stessi in relazione al ricorso alla sovvenzione (a fondo perduto o rimborsabile) e al sostegno mediante strumenti finanziari.

In generale l'attuazione del PO risulta essere orientata in misura significativa sulla sovvenzione a fondo perduto quale strumento principale per la realizzazione degli interventi del PO, mentre in un numero ristretto di casi è previsto il ricorso alla sovvenzione rimborsabile ed ad alcuni strumenti finanziari.

Con riferimento agli **indicatori** si può evidenziare in primo luogo che, grazie all'interazione avvenuta tra programmatore e valutatore, la batteria di indicatori del PO non risulta eccessivamente articolata in termini numerici, considerando il rapporto tra il numero dei risultati attesi e quello degli indicatori, pur essendo stati, tutti i principali fabbisogni conoscitivi associabili ai risultati, adeguatamente considerati. Anche sotto il profilo del bilanciamento tra indicatori di output e di risultato emerge una sostanziale adeguatezza. Si evidenzia poi che il programmatore ha correttamente provveduto all'individuazione di indicatori specifici solo laddove gli indicatori comuni di output o quelli di risultato dell'Accordo di Partenariato non coprivano il fabbisogno conoscitivo connesso all'azione del PO o quando non risultavano sufficientemente adeguati in termini di sensibilità alla policy promossa dal Programma.

Per effetto dell'efficace interazione avvenuta in fase di definizione del PO, la qualità complessiva degli indicatori del PO può essere considerata adeguata e congrua. Gli indicatori prescelti coincidono infatti in larga maggioranza con quelli comuni del Regolamento 1301/2013, con i pertinenti indicatori dell'Accordo di Partenariato e anche laddove si configurano come indicatori specifici rispondono a requisiti di chiarezza/normatività, sensibilità all'azione del Programma e robustezza.

Per ciò che riguarda la quantificazione dei target degli indicatori di risultato e di output, il valutatore ha fornito in itinere il proprio contributo metodologico al processo di elaborazione dei target da parte del programmatore: l'interazione avvenuta con il programmatore ha fatto sì che le quantificazioni del PO sono adeguatamente ponderate e derivano da modalità di calcolo conformi alle indicazioni metodologiche fornite dalla VEA.

In relazione alla verifica di **adeguatezza delle milestones** che compongono il Quadro di Performance, è stato verificato se, in linea generale, il programmatore ha adottato i suggerimenti formulati negli interim report e, in particolare, se sono stati seguiti gli indirizzi metodologici ed operativi diffusi ad hoc dal DPS-UVAL. Tale analisi è stata condotta verificando se gli indicatori di output prescelti facevano riferimento ad un documento di incrocio tra RA, codici di intervento e indicatori di realizzazione diffuso dal DPS e suggerendo laddove ciò non si verificava l'adozione degli indicatori più pertinenti. Inoltre, il valutatore ha verificato se la scelta operata dal programmatore garantiva il rispetto del requisito posto a livello comunitario, relativamente alla selezioni di indicatori di output associati a Risultati/Azioni che siano rappresentativi di almeno il 50% della dotazione finanziaria dell'Asse di pertinenza. Anche in questo caso che l'esercizio ha seguito un percorso metodologico rispondente alle indicazioni fornite dalla VEA.

Per ciò che concerne la **verifica della capacità del sistema di monitoraggio del Programma** di soddisfare le esigenze connesse alla rilevazione dei dati sottostanti gli indicatori, nelle forme e nei tempi necessari ad assicurare una corretta sorveglianza dell'andamento del Programma e il governo strategico della sua attuazione, il quadro che emerge è abbastanza positivo, sebbene sia richiesta una specifica attenzione in fase operativa verso alcuni aspetti. Se il sistema informativo di monitoraggio utilizzato a livello regionale appare congruo in termini di funzionalità tecnica rispetto alle esigenze di raccolta dati, per ciò che concerne la quantificazione degli indicatori di risultato per i quali si rendono

necessarie indagini ad hoc si raccomanda al programmatore di predisporre nei prossimi mesi – e comunque prima dell’avvio operativo del Programma - un piano di rilevazione dei dati mancanti e di destinare specifiche risorse finanziarie a tali attività di rilevazione periodica, attivando una specifica azione nell’ambito dell’OT 11.

Più specificamente, si suggerisce al programmatore di utilizzare il periodo che intercorre tra l’inizio del negoziato con la CE e l’approvazione del Programma per attribuire precise responsabilità nella rilevazione degli indicatori di risultato e per definire un piano organico di restituzione dei dati al grande pubblico che sia rispondente ai principi dell’open government.

Relativamente all’esigenza di predisporre un **piano di valutazione** concernente le priorità di investimento del Programma, allo stato attuale non disponibile, si suggerisce al programmatore – anche in questo caso – di attivare un’azione mirata di coordinamento con l’AdG del PO FESR, al fine di giungere, come richiesto esplicitamente anche dall’Accordo di Partenariato, alla costruzione a livello regionale di un piano unitario di valutazione e di far confluire i primi elementi di tale piano in un documento specifico, che potrebbe essere opportuno allegare alla versione del Programma post-negoziato.

In relazione alla **valutazione del sistema di attuazione** il Rapporto descrive gli esiti dell’analisi dell’adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del Programma. Il PO FESR 2014-2020, come da linee guida per la compilazione, non contiene, se non in maniera limitata, gli elementi conoscitivi necessari per esprimere un giudizio valutativo compiuto sul programma di rafforzamento della capacità amministrativa e la stessa è pertanto nel complesso rimandata alla valutazione del PRA regionale che sarà definito nel dettaglio durante il negoziato di approvazione del PO.

Si è comunque rilevato come il Programma individui chiaramente la necessità di rafforzare la capacità amministrativa, sia nell’analisi dei fabbisogni sia nell’individuazione degli obiettivi e delle azioni da realizzare, sebbene siano assenti puntuali riferimenti ad analisi e studi condotti nell’attuale ciclo di programmazione, adoperati per la scelta delle attività da porre in essere, soprattutto per ciò che attiene le attività formative e di creazione dell’empowerment della struttura.

La capacità amministrativa del sistema regionale “allargato” risalta quale punto di debolezza ma non si giunge a produrre una specifica quantificazione dei fabbisogni. Di questa si riscontrano al momento solo alcuni accenni non compiuti nella bozza di PRA presa in visione.

Il PO fa però proprie e richiama le considerazioni espresse nei Rapporti Annuali di Esecuzione (RAE) e dalla “Analisi valutativa dell’efficienza del processo di attuazione del PO FESR 2007 – 2013” , ove sono individuate carenze strutturali ed organizzative che si sono tradotte in ostacoli e/o ritardi non ulteriormente sostenibili nella spesa dei Fondi.

Riguardo alla criticità rilevata in tali documenti circa la ownership delle linee di intervento, si è osservato che nel processo di costruzione del PO 2014 - 2020 gli apporti si sono gradualmente uniformati su uno standard quali- quantitativo generale sufficientemente omogeneo.

Riguardo ai contenuti della Sezione 2, si ritiene che la demarcazione tra l’OT 11 e l’asse Assistenza Tecnica sia sufficientemente visibile, sebbene talune attività in capo all’Assistenza Tecnica all’inizio del periodo di attuazione possano essere gradualmente internalizzate (tema che dovrà essere analizzato nel PRA).

Nel complesso delle azioni dell’OT 11 si rileva come talune siano mirate a specifici aspetti della capacità ed in qualche maniera accessorie, se non proprio serventi, rispetto alla 11.6.5, cardine della strategia complessiva.

In riferimento all’azione 11.6.7 (Attuazione del Codice di condotta europeo sul partenariato), è opportuno che si operi per diffondere la consapevolezza che l’attuazione del Codice investe tutti i livelli e tutte le articolazioni della amministrazione, e non solo e non tanto l’AdG ed i centri di

competenza. Inoltre, devono essere rafforzate in funzione della crescita attesa le strutture competenti sugli aspetti organizzativi e di comunicazione pubblica.

In riferimento all'azione 11.6.10, analizzata la composizione delle risorse umane dedicata all'attuazione del PO FESR 2007-2013, è evidente che, oltre le esigenze di riqualificazione ed aggiornamento, si pongono anche i temi dell'adeguatezza della organizzazione strutturale, della consistenza e della efficacia del sistema di valutazione adottato per le posizioni dirigenziali, compresi gli indicatori adottati per la determinazione dei risultati.

L'approccio integrato allo sviluppo territoriale, oggetto della sezione 4, amplia la platea dei soggetti messi alla prova di una forte crescita della capacity complessiva. Tale obiettivo investe, quindi, non solo le amministrazioni titolari della gestione dei programmi, ma "anche a quelle coinvolte nella preparazione e attuazione dei progetti cofinanziati nel contesto di detti programmi, di cui la capacità amministrativa va accertata dall'autorità di gestione". Il PO rimanda inoltre a successive fasi la puntuale individuazione delle aree specifiche per l'applicazione degli strumenti ITI e CLLD, ciò nonostante, sarebbe stato opportuna la illustrazione dei principi di massima da adottare contro i rischi di sovra - regolamentazione ed il proliferare di ulteriori intermediari e sovrastrutture.

Nella sezione 7 è ribadita la previsione di estendere il coinvolgimento del partenariato , avvalendosi dell'atto di corresponsabilità quale modalità di "presa in carico" dell'intero ciclo del Programma. Gli elementi di innovazione delineati rendono opportuna una fase di "nuovo inizio" che allarghi i soggetti coinvolgibili oltre il novero di quelli sperimentati nelle attività già svolte per la stesura del Programma.

La previsione di apposite strutture permanenti è indicativa dell'attenzione posta dal PO al tema del coordinamento tra i Fondi e della consapevolezza del notevole impegno decisionale ed organizzativo conseguente. Appare funzionale al coordinamento anche l'indicazione di intrecciare tra loro le attività di sorveglianza e valutazione. Il Programma, sebbene appaia debole sotto l'aspetto di una opportuna specificazione del principio di coordinamento, in relazione alla integrazione o alla complementarietà, già prevede comunque l'attivazione di alcune azioni che dovrebbero portare all'assunzione di impegni bilaterali da parte delle diverse AdG.

Una ulteriore complessiva sfida in termini di capacità amministrativa è posta al sistema regionale dall'assolvimento delle condizionalità ex ante, dalle quali deriva l'obbligo di predisporre e/o adottare più Piani e documenti di settore di notevole peso amministrativo. La previsione adottata dall'Autorità politica di affidare all'apice della struttura burocratica la regia e la supervisione dei processi, raccordandosi con le attività più propriamente legislative, è ritenuta idonea ad affrontare la tematica ed in grado di accompagnare, nella sua complessa articolazione, il processo multidimensionale di assolvimento delle condizionalità.

Con riferimento all'**integrazione del principio dello sviluppo sostenibile** il programma operativo prevede azioni a specifica "valenza ambientale" nell'ambito dell'asse 4 "Energia sostenibile e qualità della vita", dell'asse 5 "cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi" e dell'asse 6 "tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse". Le azioni degli assi ambientali rispondono alle esigenze espresse dalle analisi del contesto ambientale regionale, che ha mostrato le distanze rispetto agli standard minimi principalmente in materia di rifiuti, di depurazione, di dissesto idrogeologico e di trasporto ferroviario.

La Valutazione ambientale strategica, che ha accompagnato l'iter di formazione del Programma Operativo, mostra come il programma costituisca elemento di miglioramento ambientale poiché costruito per rispondere ai principali fabbisogni di sviluppo economico e sociale, ricercando quale obiettivo trasversale la riduzione delle emissioni di gas climalteranti (CO2). L'elemento di invarianza, per la Regione siciliana, relativo alla previsione di dotazioni finanziarie per il completamento delle grandi opere nel settore dei trasporti, trova opportune misure compensative di riduzione dei gas ad effetto serra nelle dotazioni finanziarie dell'asse prioritario 4 ed in particolar modo per quelle di efficientamento energetico.

L'effetto sui cambiamenti climatici, valutato tramite l'applicazione del modello di valutazione CO2MPARE a diversi scenari ha dimostrato come, al momento, la scelta abbia condotto verso lo scenario con il risultato carbonico migliore garantendo, con un certo grado di probabilità, una riduzione complessiva della CO₂.

Infine, costituiscono un elemento caratterizzante del Programma le dotazioni finanziarie dedicate ai risultati attesi azioni (6.5 e 6.6) che perseguono i principi della "strategia sulla biodiversità fino al 2020" adottata al fine di proteggere e migliorare lo stato della biodiversità in Europa.