

## LEZIONI APPRESE DALL'ESPERIENZA MATURATA NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2007 – 2013 - EXECUTIVE SUMMARY

Nel corso del periodo di programmazione 2007-2013, la Regione Piemonte ha attuato con puntualità il Piano di Valutazione della Politica Regionale Unitaria (adottato nel 2008), raccogliendo numerosi elementi di giudizio sull'efficienza e sui primi risultati dei diversi programmi in corso di realizzazione<sup>1</sup>. Questo lavoro ha toccato in primo luogo i programmi operativi regionali cofinanziati dai fondi europei (POR FESR, POR FSE e PSR), per i quali la valutazione costituisce una attività non discrezionale; ma ha riguardato anche altre attività non direttamente connesse alla politica di coesione, facenti comunque parte della Politica Regionale Unitaria considerata come l'insieme delle politiche di sviluppo regionali. Questa attenzione al complesso degli interventi regionali, trasversale rispetto alle fonti di finanziamento, ha trovato concretizzazione soprattutto nella valutazione di alcune aree tematiche di particolare interesse regionale, come le politiche integrate per lo sviluppo delle aree montane, la politica energetica regionale, il Piano Straordinario per l'Occupazione.

A febbraio 2013, il Nucleo di Valutazione regionale ha sistematizzato e reso organiche le indicazioni provenienti dalle diverse valutazioni effettuate nel periodo 2008-2013, raccogliendole in un Rapporto di "lezioni apprese"<sup>2</sup>. Il Rapporto del NUVAl Piemonte costituisce la base per la elaborazione di questo paragrafo del Documento di Programmazione Unitaria (DPU) 2014-2020 e nelle prossime pagine viene presentata una sintesi delle principali lezioni che si possono trarre sia da queste elaborazioni, sia, naturalmente, dall'osservazione della realtà piemontese e dal dialogo con gli attori regionali.

*Il principio di integrazione fra programmi ed interventi è ancora in parte inattuato. Questo costituisce un serio rischio considerando l'accresciuto rilievo dell'integrazione nel 2014-2020*

Al di là delle intenzioni e delle previsioni dei programmi, secondo le valutazioni del NUVAl regionale, i tentativi di integrare programmi e politiche finora effettuati appaiono piuttosto insoddisfacenti<sup>3</sup>. Il NUVAl valuta necessario rafforzare l'impulso "dall'alto verso il basso" del principio di integrazione, incrementando indirizzi operativi e strumenti di intervento da parte dei centri decisionali dei programmi che promuovano effettivamente l'approccio integrato, ma richiama l'attenzione sulla necessità di prestare maggiore attenzione alla pratica dell'integrazione, piuttosto

<sup>1</sup> Si tratta del POR FESR, del POR FSE, del PSR FEASR, del PAR FAS/FSC, del PO Italia - Francia, del PO Italia - Svizzera.

<sup>2</sup> Regione Piemonte - Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (2013), *Lezioni apprese. Il contributo delle attività di valutazione alla programmazione 2014-2020 in Regione Piemonte. Principali evidenze, indicazioni e suggerimenti desumibili dalle attività di valutazione riguardanti i Fondi Strutturali (o di altre policy) svolte in Regione negli ultimi anni*. Bozza del 22 febbraio 2013, Torino.

<sup>3</sup> Si legge nel Rapporto: "Il tema dell'integrazione ha mostrato un deciso ridimensionamento nel passaggio tra quanto previsto nei documenti di programmazione e quanto effettivamente ha trovato riscontro concreto negli strumenti di attuazione dei programmi. In alcuni casi, come nel PSR, le azioni di programmazione integrata, previste nei programmi sotto forma di Piani di tipo territoriale, tematico o di filiera, che costituivano un importante elemento di novità a disposizione dell'Autorità di gestione, hanno poi trovato un'applicazione molto limitata nella fase di implementazione. Questa mancanza di integrazione non ha riguardato soltanto la dimensione inter-fondo, ma è emersa anche all'interno dello stesso fondo, ove ha riguardato le linee di intervento implementate; tali linee, infatti, spesso sono state progettate e realizzate in modo indipendente tra loro, con il risultato che è mancato il coordinamento tra azioni potenzialmente complementari e si è quindi indebolita la capacità di raggiungere gli obiettivi previsti".

che alla sua mera enunciazione, tenendo conto delle difficoltà operative che l'applicazione concreta di questo principio comporta e valorizzando il contributo "dal basso" che i territori, le istituzioni locali e gli uffici periferici possono offrire,

Va sottolineato che questa carenza viene rilevata in un contesto programmatico — quello del 2007-2013 — in cui era già molto elevato il richiamo alla necessità di integrare programmi ed interventi. Nella programmazione 2014-2020, la messa in pratica del principio di integrazione appare ancora più rilevante, ai diversi livelli — comunitario, nazionale, regionale, locale — in cui si attuano le politiche finanziate dai fondi del QSC. Si accentua fra l'altro la stretta integrazione tra fondi richiesta a livello regionale, eventualmente con il ricorso a programmi operativi plurifondo. Inoltre, il principio di integrazione prende forma concreta anche nella dimensione territoriale delle politiche 2014-2020, con i nuovi strumenti dello Sviluppo Locale Partecipativo e degli Investimenti Territoriali Integrati, oltre che con la conferma del rilievo strategico dello sviluppo urbano.

L'attuazione del principio di integrazione richiede quindi un forte impegno sia in fase programmatica, quando le scelte settoriali e verticali vanno condivise e armonizzate, sia in fase attuativa e di gestione, quando bisogna mettere in conto la necessità di sostenere degli oneri (di tempo, di costo, di rinuncia a prassi consolidate)<sup>4</sup> per coordinare e far dialogare enti ed uffici responsabili della realizzazione dei diversi progetti e programmi.

***Concentrazione e selezione vanno ulteriormente rafforzate per accrescere la qualità degli investimenti, innovando le soluzioni programmatiche ed attuative***

Il principio di concentrazione è uno dei cardini delle politiche di coesione. La sua attuazione è però generalmente problematica. Secondo il Rapporto NUVAl, le valutazioni svolte a partire dal 2007 colgono anche in Piemonte questo scarto fra metodo e pratica, in diversi casi evidenziando come l'azione regionale si muova ancora in un numero talvolta eccessivo di direzioni.

Nella programmazione che si sta aprendo, l'attenzione ad utilizzare le risorse su un insieme più circoscritto di priorità è ulteriormente cresciuta. Per quanto riguarda in particolare i fondi strutturali, le regole sulla concentrazione tematica sono molto forti — soprattutto nelle regioni maggiormente sviluppate — e richiedono un impegno importante in fase di programmazione. Gli stessi orientamenti nazionali, con il documento "Metodi ed Obiettivi" e con la versione in corso d'opera dell'Accordo di Partenariato, segnalano la necessità di dare un accresciuto impulso in fase programmatica al principio di concentrazione.

In questo caso, la lezione appresa riguarda la necessità di individuare quadri di priorità sempre più chiari, definire criteri di selezione più efficaci e realizzare meccanismi che permettano la selezione dei progetti di qualità più elevata, ad esempio limitando l'apertura di bandi generalisti e utilizzando invece bandi mirati, con obiettivi e beneficiari precisi e specifici, durante l'intero periodo di programmazione.

Inoltre, la selezione andrebbe focalizzata per quanto possibile su risultati ed impatti attesi, piuttosto che su temi, soggetti e progetti, come avviene attualmente. Di ogni progetto andrebbe ricostruito l'insieme di risultati identificabili, la loro cumulabilità e durabilità, gli elementi organizzativi e gestionali che, al di là degli aspetti realizzativi, ne condizionano l'efficacia. Ancora, l'attenzione al

---

<sup>4</sup> Come si sottolinea nel Rapporto del NUVAl, "Per il prossimo ciclo di programmazione è quindi necessario che i vertici decisionali e gestionali coinvolti, a livello regionale e locale, così come sovra-regionale, non si limitino a generiche affermazioni di principio, ma siano guidati da una forte e ferma volontà di procedere in questa direzione. Tale scelta dovrà quindi riverberarsi sulle procedure, gli strumenti e le regole che guidano l'attuazione delle politiche".

dialogo con il territorio, finalizzato ad accompagnare i soggetti interessati a presentare proposte progettuali di qualità, influisce positivamente sull'efficacia complessiva del processo di selezione degli interventi e quindi sulla capacità di raggiungere gli obiettivi stabiliti.

***La rinuncia a praticare una forte innovazione strategica e organizzativa compromette l'efficacia potenziale degli interventi***

Il Rapporto NUVAL mette in luce un possibile fenomeno di *path dependence* delle politiche di sviluppo regionale — ovvero la manifestazione di un atteggiamento di inerzia che conduce a riproporre logiche e modalità di intervento già utilizzate in passato, tenendo poco conto dei mutamenti intervenuti nel contesto e dei risultati effettivamente conseguiti dagli interventi. Questo riguarderebbe sia le strutture responsabili della programmazione e dell'attuazione, che affronterebbero con difficoltà l'apprendimento legato alla sperimentazione di approcci innovativi, sia il partenariato socio-economico, che sarebbe poco disponibile ad accettare modifiche drastiche nelle linee di intervento tradizionali su cui le imprese fanno affidamento. La *path dependence* è però un problema reale, perché abbassa il profilo di qualità della programmazione e ne degrada l'efficacia potenziale.

Per contrastare questo fenomeno, contano molto la capacità esplicativa dell'analisi di contesto e la qualità della strategia di intervento. Le attività di valutazione ex ante possono dare supporto alla costruzione di analisi valide e strategie coerenti, cercando di immaginare possibili alternative e non soltanto conferme alle scelte che si vanno delineando: ad esse le Autorità di Gestione (ma il principio vale per tutte le politiche pubbliche regionali) dovrebbero porre particolare attenzione, incoraggiando il valutatore a dare un contributo innovativo.

La possibilità di innovare, però, dipende anche, da un lato, dalla capacità, da parte di tutte le autorità responsabili, di adottare un sistema di regole più semplice, in modo da evitare che si ripropongano gli schemi collaudati soltanto per superare la complessità di nuovi approcci programmatici e di attuazione; e dall'altro, da una rafforzata attenzione al modello di governance, che preveda, nel rispetto delle competenze acquisite nel tempo, una rotazione dei responsabili dei diversi ambiti di intervento, in modo da introdurre punti di vista diversi ed evitare che si continuino a seguire sempre le strade conosciute anche quando sarebbe auspicabile introdurre delle discontinuità di metodo e di contenuto.

***La complessità eccessiva dei processi di implementazione e una comunicazione insufficiente fra i diversi livelli coinvolti frenano l'attuazione delle politiche***

Il tema delle difficoltà procedurali, sia dal punto di vista dei beneficiari che dal punto di vista della pubblica amministrazione, rimane un aspetto centrale sollevato dal Rapporto NUVAL, in particolare ai fini dell'attuazione del principio di integrazione. La lezione che ne deriva riguarda la necessità di uno sforzo ulteriore in direzione della semplificazione e della riduzione della burocratizzazione dei processi di attuazione.

I rimedi possibili sono una pianificazione più coordinata e precisa dell'azione amministrativa, maggiormente svincolata dalle logiche settoriali; il ricorso a tipologie standard di bandi e documenti amministrativi, al fine di rendere più semplici la pubblicazione dei bandi e l'istruttoria delle domande; l'apertura da parte della Regione di canali diretti di contatto con co-attuatori o beneficiari delle misure attivate.

Il Rapporto NUVAL evidenzia anche, sulla base dei rapporti dei valutatori dei diversi interventi analizzati, la criticità della relazione tra la Regione — in qualità di ente programmatore, attuatore ed erogatore di finanziamenti — e i diversi attori con cui essa interagisce nelle diverse fasi del ciclo di

policy (beneficiari, co-attuatori, soggetti intermedi ecc). Si rileva in diversi casi un deficit di comunicazione sia sul piano interno, tra le diverse strutture responsabili degli interventi e a volte anche all'interno degli stessi settori; sia su quello esterno, con difficoltà di comunicazione con le altre strutture regionali, con i soggetti intermedi, con i beneficiari. Interpretazioni discordanti, scelte incoerenti, contenziosi, rallentamenti nel processo attuativo sono la conseguenza di una comunicazione insufficiente.

***L'insufficiente sviluppo di reti, filiere ed aggregazioni di attori riduce l'efficacia degli interventi***

L'importanza della costruzione di reti viene citato come elemento di particolare rilievo in casi come quello dei Poli di Innovazione. Accanto alla promozione diretta di attività di ricerca e innovazione cooperativa, le attività di valutazione segnalano in questo caso i risultati positivi ottenuti tramite gli interventi sui Poli con la costruzione ed il rafforzamento di reti orizzontali e verticali tra attori locali ed extralocali. Allo stesso tempo però i soggetti gestori dei Poli segnalano un non sempre adeguato raccordo tra l'amministrazione regionale e i soggetti cui la stessa amministrazione ha attribuito un ruolo di attori della politica stessa, in quanto gestori dello strumento Poli.

Questa osservazione è facilmente trasferibile a diversi ambiti della nuova programmazione, anche in considerazione dell'importanza della cooperazione tra attori pubblici e attori privati, della qualità del partenariato e della motivazione dei partecipanti ai progetti.

Emerge in generale dalle valutazioni la necessità di un maggiore raccordo tra la Regione e gli attori che operano sul territorio, che conoscono in modo approfondito le necessità locali e sono in grado di trasmetterle all'amministrazione regionale. Il coordinamento tra centro e periferia va sostenuto, sia valorizzando la proiezione verso il territorio delle strutture regionali, sia promuovendo politiche che favoriscano la progettualità locale e incentivino i territori ad aggregarsi.

***I sistemi informativi e la valutazione sono migliorati e qualificati nel periodo in corso. Occorre però migliorarli ulteriormente, aprirli e dividerli per favorire la conoscenza e la trasparenza delle politiche***

Il Rapporto del NUVAl riconosce la qualità e l'articolazione del sistema di monitoraggio dei programmi per la coesione attuati in Piemonte, così come il forte sforzo di estendere ed approfondire la valutazione degli interventi. Viene però riconosciuta la necessità di una maggiore apertura di questi sistemi e di un loro utilizzo maggiormente condiviso. L'obiettivo è garantire una maggiore circolazione dell'informazione in tutte le direzioni, per favorire la conoscenza delle trasformazioni in atto nell'economia e nella società piemontese, rendere trasparenti al partenariato e alla comunità regionale opportunità e risultati delle politiche, promuovere lo scambio e la sinergia all'interno della stessa Amministrazione Regionale.

Sul piano della qualità delle rilevazioni e delle attività di valutazione, uno spazio di lavoro importante — anche a fronte di una certa lacunosità rilevata nella selezione e nella misurazione degli indicatori fisici — rimane la costruzione di un sistema di informazioni orientato ai risultati. Inoltre, andrebbero superati i limiti costituiti da un approccio eccessivamente *puntuale* dei sistemi di monitoraggio, che sono in genere finalizzati alla gestione dei singoli interventi piuttosto che alla ricostruzione delle politiche nel loro complesso. Questo limite appare particolarmente evidente per le “aree di policy trasversali” della regione come le politiche energetiche, gli interventi per l'occupazione e lo sviluppo delle aree montane.

***La programmazione in corso sta già investendo in modo importante sulle priorità della Strategia Europa 2020 e del nuovo Quadro Strategico Comune. In prospettiva è però necessario intervenire su alcuni importanti elementi***

I programmi operativi 2007-2013 della Regione Piemonte, attualmente in uno stadio di avanzata realizzazione, hanno già un orientamento importante verso le priorità del periodo di programmazione che si sta aprendo. Le valutazioni effettuate segnalano però diverse aree sulle quali è possibile intervenire per migliorare la capacità delle politiche regionali di raggiungere gli obiettivi stabiliti.

- Gli interventi sul sistema dell'innovazione e della competitività condotti nell'ambito del POR FESR 2007-2013 (Asse I – Innovazione e transizione produttiva) hanno permesso investimenti rilevanti a sostegno della capacità delle imprese di fare ricerca e produrre innovazione, in stretta connessione con il sistema delle Università e dei Centri di Ricerca pubblici e privati. Essi hanno promosso altresì l'adozione di tecnologie pulite nel processo produttivo di aziende e istituzioni, così come il rafforzamento dei servizi informatici a favore delle prime. Questi investimenti andranno certamente proseguiti nel 2014-2020, in coerenza con le nuove linee di programmazione. Le valutazioni effettuate mettono però in luce alcune esigenze di cui sarà opportuno tenere conto nella programmazione 2014-2020: l'accelerazione della realizzazione dei progetti; un più forte coinvolgimento nei partenariati di progetto delle imprese di maggiore dimensione, portatrici di competenze fondamentali nel coordinamento e nella gestione dei progetti (in particolare per quanto riguarda le Piattaforme Tecnologiche); un maggiore coinvolgimento di partner transnazionali delle imprese piemontesi; un più elevato assortimento dei servizi (avanzati e tradizionali) offerti alle imprese aggregate ai Poli di Innovazione; una riflessione sul numero e sulle aree tematiche dei Poli e sul ruolo delle Università e del Politecnico di Torino, che attualmente è fondamentale ma non sempre chiaro.
- Contemporaneamente, il POR FESR sta conseguendo (Asse II – Sostenibilità ed efficienza energetica) importanti obiettivi di ecosostenibilità, agendo sulla produzione di energie rinnovabili, la diversificazione delle fonti energetiche, la promozione della filiera energetica, la riduzione dei consumi energetici. Anche in questo caso, le valutazioni effettuate segnalano importanti margini di miglioramento soprattutto in relazione alla necessità di diversificare gli interventi in ambito energetico, promuovendo fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico. Altre indicazioni riguardano l'opportunità di concentrare ulteriormente l'intervento regionale relativo al miglioramento dell'efficienza energetica delle PMI e di proseguire gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici pubblici, che potrebbero essere in grado di attivare virtuosi processi di crescita a livello locale.
- Dalle valutazioni effettuate relativamente al POR FSE, emerge poi che la grande maggioranza della spesa del programma è destinata al finanziamento di attività formative. Il motivo di questo sbilanciamento può essere attribuito sia all'originaria impostazione programmatica, sia alla maggiore facilità e rapidità di spesa per le attività "tradizionali", il cui finanziamento e gestione in ambito FSE sono ormai collaudate. Le valutazioni non ritengono questa una vera e propria criticità, ma traspare un invito a prendere in considerazione, per la nuova programmazione, anche altri ambiti di intervento, meno collaudati ma caratterizzati da maggiore innovatività<sup>5</sup>. Più in generale, il Rapporto NUVAL

<sup>5</sup> Accanto a questa considerazione, di ordine generale, il NUVAL aggiunge un elemento contenuto nella primo rapporto di valutazione sul Placement, nel quale si afferma che "gli effetti delle azioni formative finanziate, prevalentemente di segno positivo, sono risultati comunque molto contenuti. La formazione, da un punto di vista occupazionale, non sembra fornire un grosso vantaggio ai propri utenti sul mercato del lavoro e, quando lo fa, sembra operare a "macchia di leopardo", impattando positivamente su alcuni target di popolazione (le donne) e negativamente su altri (gli uomini). Segnali più decisi di miglioramento, anche se non privi di elementi di contraddizione, la formazione li guadagna sul versante della qualità dell'occupazione: emerge, infatti, una tendenza (in particolare per i giovani) ad un aumento della lunghezza dei contratti di

rileva la necessità di conferire maggiori livelli di concentrazione ed integrazione alle attività del Fondo Sociale (ma questa, come abbiamo visto, è una “lezione appresa” che vale in generale), così come di lavorare per avvicinare ancora di più l’offerta formativa alla domanda.

***La frammentazione dell’azione amministrativa locale è un freno all’efficacia delle politiche di coesione territoriale***

Il Rapporto NUVAL stabilisce una connessione importante fra l’efficacia delle politiche di coesione territoriale ed il nodo del riordino amministrativo locale, che dovrebbe contribuire alla riduzione della frammentazione esistente (amministrativa, politica e decisionale). Esiste un complesso insieme di soggetti e partenariati che si occupano di sviluppo locale e/o di erogazione di servizi (Parchi, Ecomusei, Consorzi, Unioni di comuni, GAL Leader), che spesso sono portatori di idee e soluzioni innovative per lo sviluppo dei propri territori e che necessitano di un forte coordinamento istituzionale locale e di una riorganizzazione di funzioni. Coordinamento e riorganizzazione che, in una fase di necessario contenimento della spesa, devono essere perseguiti attraverso un percorso organico di riordino complessivo delle amministrazioni locali. Questo aspetto ha un rilievo particolare nelle aree montane, dove questi soggetti – considerata la loro conoscenza e il loro radicamento sul territorio - sono portatori di istanze, di soluzioni e di capacità di intervento che contribuiscono in maniera sostanziale alla capacità della Regione Piemonte di individuare e realizzare interventi efficaci.

---

lavoro, segnale timido di un effetto anti-precarietà”. Questo giudizio, derivato dall’analisi di uno specifico gruppo di beneficiari, non deve comunque essere considerato una valutazione sull’efficacia delle azioni formative del FSE nel loro complesso.