

ISMERI EUROPA

Servizio di valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020

III Contributo di sintesi 2019

Versione 1.1

31 MARZO 2019

Il presente documento è il "III Contributo di sintesi" relativo al servizio di valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020, affidato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia ad Ismeri Europa.

Il gruppo di lavoro per il servizio di valutazione è composto da: Andrea Naldini (Coordinamento), Marco Pompili (FESR, analisi trasversali e coordinamento), Andrea Ciffolilli (FESR), Carlo Miccadei, Lucia Fiorillo (FSE), Luca Rossi e Vincenzo Angrisani (FEASR), Matteo Martella (supporto FESR e FSE).

Si ringraziano le Autorità di Gestione dei programmi e il NUVV per le informazioni fornite per la predisposizione del documento.

Le informazioni e le analisi contenute nel documento sono il risultato del lavoro dei membri del team del servizio e non necessariamente riflettono le opinioni della Regione Friuli Venezia Giulia. Il team del servizio resta il solo responsabile di eventuali errori o omissioni.

Indice

Introduzione	4
1. Attuazione delle valutazioni dei programmi	5
1.1. I. L'attuazione del piano di valutazione e del Disegno di valutazione	5
1.2. I. I Rapporto tematico – PIPOL.....	6
1.3. II Rapporto tematico – Sostenibilità ambientale	11
2. Andamento degli strumenti finanziari.....	23
2.1. FEASR	23
2.1.1. Fondo di rotazione Regionale.....	23
2.1.2. Fondo FEI.....	27
2.2. FESR.....	28
2.2.1. Fondo di garanzia per gli investimenti delle PMI	28
2.2.2. Fondo di Venture Capital.....	29
2.3. FSE	29

Introduzione

Il Contributo di sintesi è un prodotto del servizio di "valutazione unitaria dei programmi co-finanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020"¹ e va presentato entro il 31 marzo di ogni anno.

Il documento, secondo quanto previsto dal capitolato, ha una duplice finalità:

- in primo luogo offrire una sintesi sull'attuazione delle valutazioni dei programmi realizzate nell'anno precedente, descrivendone i risultati principali;
- in secondo luogo descrivere l'andamento degli strumenti finanziari implementati nei programmi europei.

I contenuti sono funzionali alla presentazione della Rapporto annuale di attuazione (RAA)².

Il presente Contributo di sintesi 2019 si riferisce all'annualità 2018. Nel 2018 il servizio di valutazione ha realizzato due rapporti di valutazione:

- Il I rapporto di valutazione tematica, focalizzato sull'analisi di impatto del programma PIPOL
- Il II rapporto di valutazione tematica, sulla Sostenibilità ambientale

I principali risultati dei due rapporti vengono riportati nella prossima sezione. Per ogni rapporto si descrive la domanda di valutazione, la metodologia di analisi ed i risultati, secondo lo schema discusso con il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) in data 26 marzo 2019.

Relativamente alla sezione sugli strumenti finanziari, in questo terzo contributo di sintesi viene descritto l'avanzamento attuativo e le prime operazioni finanziate, ove presenti. Si ricorda che il POR FSE non ha attivato strumenti finanziari.

¹ Lotto 1: Valutazione unitaria del FEASR – Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale, FESR – Fondo Europeo di Sviluppo regionale, FSE – Fondo Sociale Europeo.

² Come concordato con la Regione FVG la sezione di verifica e andamento delle misure relative alla S3 viene realizzata dal valutatore della S3. Si veda il Piano di lavoro approvato.

1. Attuazione delle valutazioni dei programmi

1.1.1. L'attuazione del piano di valutazione e del Disegno di valutazione

Nel corso del 2018 sono stati predisposti due rapporti tematici, come illustrato in precedenza. I rapporti sono stati approvati e pubblicati nel sito della Regione, comprensivi di un Executive Summary in italiano e in inglese³.

L'andamento delle valutazioni realizzate è in linea con quanto previsto dal Piano unitario di valutazione; come si può vedere dalla tabella successiva, alla fine del 2018 sono stati realizzati un rapporto esteso (2017) e due rapporti tematici. Nel corso del 2019 si realizzerà il rapporto di valutazione esteso 2019.

Tabella 1 Prodotti previsti dal Servizio e prodotti realizzati alla fine del 2018

Rapporti	Previsto	Realizzato
I Rapporto esteso	2017 - maggio	2017 - maggio
I Rapporto tematico - Impatto di PIPOL (FSE)	2018 - aprile	2018 - aprile
II Rapporto tematico - Sostenibilità ambientale	2018 - novembre	2018 - novembre
II Rapporto esteso	2019 - maggio	
III Rapporto tematico	2020 - giugno	
IV Rapporto tematico	2020 - dicembre	
III Rapporto esteso	2021 - dicembre	
V Rapporto tematico	2022 - giugno	
VI Rapporto tematico	2022 - dicembre	
VII Rapporto tematico	2023 - luglio	

Dalla tabella si evince che il servizio di valutazione sta seguendo il percorso stabilito dal Piano di valutazione unitario e dal Disegno integrato di valutazione, che specifica e attua quanto previsto dal Piano di valutazione unitario e che viene aggiornato ogni anno. L'aggiornamento annuale è finalizzato a verificare la validità delle domande di valutazione identificate nella fase iniziale del servizio e a definire i contenuti dei rapporti che vengono realizzati nell'anno successivo. Nel 2019 (entro dicembre) il Disegno di valutazione dovrà essere rivisto; la revisione del 2019 potrebbe essere l'occasione per fare un bilancio di metà periodo del servizio e coinvolgere in modo ancora più rilevante di quanto fatto ora il partenariato economico e sociale, per rilevare eventuali bisogni emersi e/o suggerimenti per integrare e rivedere il disegno di valutazione, in particolare per formulare alcune possibili domande di valutazione aggiuntive rispetto a quanto previsto dal Disegno di valutazione.

³ <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVFG/GEN/programmazione/FOGLIA23/>

1.2.1. I Rapporto tematico – PIPOL

Domanda di valutazione

La prima valutazione tematica del servizio ha analizzato i risultati e gli effetti di PIPOL, il Piano integrato di politiche per l'occupazione e per il lavoro lanciato dalla Regione Friuli Venezia Giulia nel 2014.

PIPOL integra diverse risorse finanziarie, tra cui il Fondo sociale Europeo, ed ha tra i suoi obiettivi quello di favorire la transizione dal mondo della scuola e dell'università a quello del lavoro, dotando i destinatari di un bagaglio di competenze utili per affrontare il mercato del lavoro e favorire l'inserimento occupazionale. Il programma finanzia diverse misure di politica attiva del lavoro e raggiunge diversi target di popolazione suddivisi per fasce⁴.

La valutazione tematica si è focalizzata sulla prima fase di PIPOL, che durava dal 2014 ad aprile 2018, in particolare sugli interventi di formazione e tirocinio extra-curricolare completati entro la fine del 2016.

L'obiettivo era duplice:

- comprendere l'impatto di PIPOL sull'inserimento occupazionale dei destinatari (prima domanda di valutazione)
- analizzare i risultati del programma in termini di miglioramento (o meno) degli elementi che favoriscono l'occupabilità delle persone (seconda domanda di valutazione).

Metodo

Per rispondere alle domande si è fatto ricorso a due metodologie di analisi: l'approccio metodologico controfattuale (*Propensity score matching*) è stato utilizzato per l'analisi degli impatti occupazionali; in questa analisi il gruppo di controllo è rappresentato da coloro che si sono iscritti a PIPOL nel 2014-2016 ma non hanno mai avviato azioni⁵. Per l'analisi dei risultati di PIPOL sull'occupabilità è stata realizzata un'indagine qualitativa rivolta agli utenti, adottando l'approccio "AVO-Giovani" definito da Inapp.

Oggetto della valutazione sono stati gli interventi realizzati da 7.175 persone, di cui 4.059 femmine e 3.116 maschi. Di queste persone, 3.911 hanno partecipato a interventi formativi, 2.945 a tirocini e 319 persone hanno realizzato sia tirocini che formazione.

I tirocini sono nella maggior parte dei casi (73%) tirocini di inserimento, durano mediamente poco meno di 6 mesi e presentano un orario medio settimanale di 38 ore, quindi si tratta prevalentemente di tirocini a tempo pieno. Nel 20% dei casi i tirocini sono svolti nel comparto manifatturiero, seguito dal comparto del commercio e delle attività

⁴ Fascia 1, giovani di 15-19 anni a rischio dispersione scolastica o formativa o drop-out (non oggetto di analisi in questo studio); Fascia 2, giovani NEET sotto i 30 anni; Fascia 3, under 30 con diploma o qualifica professionale conseguita da meno di 12 mesi; Fascia 4, under 30 con titolo di studio universitario conseguito da meno di 12 mesi; Fascia 5, destinatari FVG Progetto occupabilità, ovvero lavoratori disoccupati o a rischio disoccupazione (anche percettori di ammortizzatori sociali) e lavoratori in regime di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro.

⁵ Per garantire maggiore robustezza ai risultati, sono state applicate diverse metodologie di selezione del gruppo di controllo, quali il propensity score matching (PSM) e il metodo di Mahalanobis. Le variabili usate per calcolare il PSM includono: genere, età in anni, livello d'istruzione, nazionalità, luogo di residenza, cittadinanza ed esperienza lavorativa pregressa rispetto all'inizio del programma.

professionali, scientifiche e tecniche, che pesano rispettivamente il 17% ed il 15% del totale; tutti gli altri comparti pesano meno del 10% del totale.

Dei 4.962 percorsi formativi realizzati fino alla fine del 2016 **più del 40% sono relativi a percorsi di formazione permanente**, quasi un quinto del totale è invece relativo alla formazione professionalizzante. Più del 15% dei percorsi è dedicato alla formazione per formare competenze coerenti con il repertorio delle qualificazioni regionali, mentre i percorsi di formazione di qualificazione di base abbreviata (QBA) rappresentano il 10% del totale, così come la formazione linguistica. La formazione di qualificazione di base abbreviata è quella con i percorsi formativi più lunghi.

Nel complesso, quasi il 57% del totale dei destinatari di PIPOL alla fine del 2016 appartiene al genere femminile. L'età media dei destinatari è di circa 30 anni, inferiore nel caso dei tirocini (26 anni) rispetto agli interventi formativi, dove l'età media è di circa 34 anni. Gli stranieri sono mediamente il 10% del totale dei destinatari. **Il 45% dei destinatari è in possesso di un diploma di scuola superiore, mentre poco più di un quarto dei destinatari è in possesso di una laurea o più; i rimanenti hanno licenza di scuola media o un titolo inferiore.** I destinatari di tirocinio tendono ad avere un più elevato livello di istruzione in media.

Risultati e implicazioni per le politiche

In relazione alla **prima domanda di valutazione** (relativa agli impatti occupazionali), la valutazione ha riscontrato che **gli impatti occupazionali sono buoni nel complesso** del programma PIPOL, in particolare elevati e significativi per i tirocini, più modesti, ad inizio 2018, per gli interventi di tipo formativo.

Più nel dettaglio, il tasso di **occupazione lordo**, cioè misurato prima dell'analisi controfattuale, era a gennaio 2018 pari a **circa il 60% per il gruppo dei trattati, 10 punti in più del gruppo di controllo**. L'occupazione trovata grazie a PIPOL era per lo più a tempo determinato (84% dei casi), senza distinzioni rilevanti tra il gruppo dei trattati e non trattati. I destinatari dei tirocini o di percorsi che integrano formazione e tirocinio presentano un vantaggio rispetto al gruppo di controllo superiore a quello dei destinatari della sola formazione.

L'impatto netto di PIPOL è risultato pari al 5-5,5%, vale a dire che i destinatari di PIPOL hanno una probabilità superiore al gruppo di controllo di essere occupati a gennaio 2018 di 5 punti percentuali. Il dato è in linea con quello trovato da studi che adottano una metodologia simile.

Il risultato è l'effetto combinato di due diverse tendenze. **Infatti, l'impatto maggiore è presente nei tirocini o nei percorsi che integrano la formazione ed il tirocinio.** Probabilmente il valore aggiunto del tirocinio discende dalla difficoltà che i giovani ed i giovani-adulti italiani hanno a sviluppare le competenze lavorative che richiedono esperienza on-the-job; infatti molti giovani hanno buone conoscenze teoriche, ma scarse competenze lavorative. I tirocini evidenziano anche un effetto positivo sulla probabilità di avere una occupazione a tempo indeterminato (+3%). **I percorsi formativi, d'altra parte, non evidenziano un impatto sulla probabilità di essere occupato a gennaio 2018, piuttosto il loro valore aggiunto consiste nella maggiore probabilità dei trattati, rispetto ai non trattati, di avere sperimentato almeno un**

avviamento al lavoro dopo il 2016. Il risultato è in parte dovuto all'effetto *lock-in*, vale a dire la tendenza di chi fa la formazione a rinviare la ricerca di lavoro. Una prima indicazione in questo senso viene è emersa dalla stessa indagine: concentrando l'attenzione sui **solì partecipanti alla formazione** che hanno avviato le attività di PIPOL **da più di tre anni, infatti, anche la formazione evidenzia effetti positivi** in termini di probabilità occupazionali, nell'ordine del 3%.

Sulla base delle caratteristiche dei destinatari analizzate, si osservano i seguenti risultati:

- **per le donne si ha un effetto maggiore e statisticamente significativo rispetto agli uomini (6% contro 5%).** La differenza non è molto ampia e potrebbe anche essere dovuta alla dinamica del mercato del lavoro, che negli ultimi anni ha favorito la crescita occupazionale femminile più di quella maschile;
- **i giovani under 30 evidenziano effetti maggiori rispetto agli over 30 (+6% contro +4%);**
- **chi ha un livello di istruzione più basso (inferiore alla laurea) tende a trarre maggior beneficio da PIPOL.** Anche in questo caso il risultato vale sia per la formazione che per i tirocini.

L'analisi ha anche verificato se alcune caratteristiche dei percorsi finanziati incidono sugli effetti. Le principali evidenze sono le seguenti:

- **la formazione finalizzata al conseguimento di una qualifica professionale genera un impatto positivo e statisticamente significativo sulla probabilità di essere occupato a gennaio 2018;** la formazione linguistica ha un effetto negativo, ma va considerato che questa formazione non è finalizzata all'occupazione e gli stessi destinatari dichiarano, al momento della loro iscrizione ai corsi, che le loro aspettative non sono tanto quelle di trovare lavoro quanto quelle di migliorare le proprie competenze;
- **i percorsi formativi più lunghi e strutturati tendono ad evidenziare gli effetti maggiori sulla performance occupazionale;**
- per quanto riguarda i tipi di tirocinio, **quelli di inserimento, cioè la maggior parte del totale, hanno un impatto superiore a quello dei tirocini formativi e di orientamento,** che comunque hanno effetti positivi sulle chance occupazionali. Questo è abbastanza in linea con le aspettative, dato che i tirocini di inserimento, almeno nel breve, hanno lo scopo principale di avvicinare il potenziale lavoratore alle aziende e far crescere le loro abilità per quel conteso lavorativo, mentre i tirocini di orientamento hanno un maggiore contenuto formativo;
- per quanto riguarda i settori in cui sono svolti i tirocini, è particolarmente alto **l'impatto dei tirocini nel settore manifatturiero e, leggermente più basso, nelle costruzioni.** I tirocini nel settore dei servizi hanno un impatto più basso, ma pur sempre positivo.

In relazione alla **seconda domanda di valutazione** (quali risultati sugli elementi che potenzialmente favoriscono l'occupabilità), la valutazione ha evidenziato che i **risultati in generale sono apprezzabili.**

I risultati **più positivi emergono per la dimensione dell'adattabilità,** che è anche la dimensione maggiormente considerata tra le numerose e diverse posizioni teoriche in materia di occupabilità. L'indice medio che coglie gli effetti sulla predisposizione all'adattamento è abbondantemente sopra la sufficienza (pari a 3,7 su una scala da 1 a

6). I risultati positivi emergono soprattutto per quanto concerne la capacità delle persone di pianificare la loro apertura al cambiamento e la predisposizione all'apprendimento, mentre il gradimento del quarto fattore, l'"immagine del futuro", è molto più bassa. Questa netta divaricazione con gli altri fattori della medesima dimensione, suggerisce che vi sia una generalizzata sfiducia nel futuro rispetto alla quale il programma può fare poco.

La dimensione del **coping attivo** (capacità di una persona di mettere in campo uno sforzo cognitivo e comportamentale adeguato per gestire situazioni impegnative), e in misura inferiore quella del **coping passivo** (evitare atteggiamenti elusivi di fronte alle opportunità che si presentino), sono quelle che ottengono risultati **non del tutto positivi**. Data la natura dell'indagine (retrospettiva e senza poter identificare il livello di occupabilità di partenza, prima di PIPOL) il risultato potrebbe essere determinato da due circostanze: a- la difficoltà di esprimersi da parte dei rispondenti su questioni meno concrete di quelle relative alle altre dimensioni dell'occupabilità; b- il fatto che PIPOL non può migliorare atteggiamenti pro-attivi di ricerca del lavoro che erano propri dei destinatari giù prima di frequentare il programma. Un meccanismo di sfiducia nel funzionamento del mercato del lavoro e del futuro, visto sopra per una componente dell'adattabilità, potrebbe aver influenzato negativamente anche il giudizio sul coping attivo.

Il risultato complessivo sull'occupabilità è frutto di una notevole **polarizzazione delle opinioni**. Nell'indice complessivo di occupabilità individuale il campione si divide tra un 60% che giudica l'efficacia del programma medio-alta (43%) e alta (17%), e un 40% che invece ritiene di aver ottenuto un beneficio nullo (11%) o comunque insufficiente (29%). Le polarizzazioni si riproducono in tutte le dimensioni dell'occupabilità esaminate (adattabilità, coping attivo, coping passivo e autoefficacia nella ricerca del lavoro), con accentuazioni più forti nelle strategie di coping.

Le caratteristiche dei partecipanti solo in parte aiutano a spiegare questi giudizi polarizzati. Questo significa che PIPOL funziona sufficientemente bene in relazione all'occupabilità delle persone per gruppi di popolazione molto diversi tra loro. La differenza più rilevante riguarda la cittadinanza, con gli stranieri che registrano un risultato sulla propria occupabilità (autopercepita) sistematicamente migliore della media. In misura più limitata alcuni risultati appaiono correlati al livello di istruzione (i diplomati tendono a dare giudizi migliori mentre i laureati giudizi peggiori) e all'età, nel senso che i più giovani evidenziano risultati più positivi. Potrebbero sussistere altri fattori latenti, difficili da individuare e aventi a che fare con le storie personali e lavorative pregresse, che condizionano gli incrementi di occupabilità.

Alcune differenze si hanno in relazione agli strumenti di policy e alla composizione dei percorsi all'interno di PIPOL. Se da un lato non ci sono particolari differenze sull'occupabilità per i destinatari della formazione e per quelli dei tirocini, si osserva che l'integrazione della formazione e dei tirocini si associa a risultati migliori. Entro i percorsi formativi, quelli più performanti e con migliori risultati sull'occupabilità sono i percorsi di formazione per la qualificazione, mentre si riscontrano risultati abbastanza inferiori per la formazione permanente. Un elemento di attenzione è il ruolo dell'orientamento specialistico: quando presente l'efficacia percepita dai rispondenti sull'occupabilità è sistematicamente migliore che quando assente; l'associazione è anche statisticamente significativa.

In generale, emerge che sull'occupabilità delle persone influisce non tanto il singolo

strumento di policy ma l'insieme delle attività svolte all'interno di PIPOL, il che dimostra l'importanza, per migliorare l'occupabilità, della presa in carico ossia dell'inserimento delle persone in un articolato percorso di supporto.

Sulla base delle evidenze, la valutazione tematica ha anche sottolineato alcune **implicazioni per il miglioramento degli interventi PIPOL**, in vista della seconda fase del programma a partire da maggio 2018:

- valorizzare percorsi, anche all'interno di interventi formativi, che favoriscano il contatto con il mondo del lavoro;
- più in generale rafforzare il sistema duale all'interno del sistema di istruzione/formazione;
- nella fase di implementazione degli interventi l'orientamento specialistico dovrebbe essere maggiormente diffuso;
- l'analisi di impatto andrebbe ripetuta nel tempo, per verificare se per i tirocini l'effetto permane o tende a svanire nel tempo e, per la formazione, se effetti più consistenti si manifesteranno nel medio-lungo periodo, in linea con quanto indicato dalla letteratura.

1.3. Il Rapporto tematico – Sostenibilità ambientale

La seconda valutazione tematica del servizio di valutazione unitaria dei programmi cofinanziati con Fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020 aveva l'obiettivo di comprendere il **contributo dei programmi regionali al miglioramento della sostenibilità ambientale**. La valutazione tematica comprende tutti i programmi regionali, POR FESR, PSR FEASR e il POR FSE.

La sostenibilità ambientale è uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione Europea. A livello europeo, i fondi FESR, FEASR e FSE destinano 103 miliardi di euro agli obiettivi ambientali nel 2014-2020 (risorse europee), pari a quasi il 30% del totale dei fondi; tale percentuale non è molto diversa in Italia, mentre appare più limitata in Friuli Venezia Giulia, dove i tre programmi destinano nel complesso 85 milioni di euro per le tematiche ambientali, pari a poco più del 20% del totale dei fondi.

A livello europeo e nazionale i fondi agiscono in modo integrato e trasversale ai diversi temi coperti dagli obiettivi tematici (preservazione ambientale, energia e clima), mentre in Friuli Venezia Giulia sembra esserci un approccio maggiormente orientato alla divisione dei ruoli e alla specializzazione dei fondi: si ha una forte specializzazione del FESR sui temi energetici e relativi all'emissione di carbonio e un'azione maggiormente trasversale del FEASR, che per il 40% delle risorse investe direttamente sui temi della prevenzione ambientale, coperti dal FESR in minima parte.

Le risultanze specifiche per ogni fondo europeo analizzato sono presentate di seguito.

FEASR

Domanda di valutazione

L'agricoltura è tra i settori produttivi maggiormente influenzati dai cambiamenti climatici, per tale motivo la politica agricola comune (PAC) ha identificato alcuni settori prioritari di intervento per proteggere e valorizzare il patrimonio rurale dell'UE. Tra questi:

- la biodiversità e la conservazione e lo sviluppo di sistemi agricoli e forestali "naturali" e paesaggi agricoli tradizionali;
- la gestione e utilizzo dell'acqua.

In Friuli-Venezia Giulia determinate aree (es. montane) risentono dell'abbandono dell'attività agricola, della riduzione dell'azione di presidio e gestione del territorio e dell'aumento del rischio di alluvioni. In tal senso fondamentali appaiono le iniziative tese a potenziare la sensibilità delle imprese verso la sostenibilità ambientale, favorendo l'utilizzo di tecniche e pratiche agricole e forestali sostenibili, ovvero l'introduzione di processi innovativi in grado di ridurre le pressioni antropiche sull'ecosistema, nonché la formazione degli imprenditori (es. agricoltura biologica, produzione di energie rinnovabili, consumo del suolo, sequestro di carbonio, etc.).

La tabella che segue sintetizza le principali **criticità** riscontrate in sede di Valutazione ex Ante

1 Gestione inefficiente delle risorse naturali
2 Declino delle attività agroforestali e perdita del paesaggio
3 Agricoltura di carattere intensivo ad alto uso di input
4 Diminuzione della fertilità del suolo
5 Reticolo idrografico montano piuttosto compromesso 7 Abbandono dell'attività

agro silvo pastorali nelle aree montane
19 Scarsa propensione alla diversificazione delle produzioni agricole ed extra-agricole e SAU prevalentemente destinata a colture a basso valore aggiunto (cerealicoltura – mais)
20 Difficoltà ad ottenere rese soddisfacenti nelle zone con carenza d'acqua (persistenza di fitopatie e insetti parassiti, aumento dei prezzi)
31 Carenze strutturali del settore biologico
32 Limitata diffusione dei prodotti biologici
33 Sottoutilizzo del potenziale produttivo delle foreste
34 Sistemi irrigui poco innovativi ad alto consumo idrico

Sulla base di tale fabbisogno il PSR FVG 2014-2020 ha, quindi, individuato l'attivazione di **4 Focus Area** (FA) come da Regolamento UE 1305/2013, ovvero:

- FA4a: salvaguardia e ripristino della biodiversità (la misura concorre a recepire la sfida sulla biodiversità tramite azioni proposte con particolare rilevanza riferita agli impegni a tutela della salvaguardia delle risorse genetiche a valenza regionale, il mantenimento degli habitat naturali e seminaturali ed infine grazie ad una gestione più sostenibile dei concimi minerali e dei trattamenti fitosanitari);
- FA4b: migliore gestione delle risorse idriche (la misura attraverso il sostegno alle pratiche della gestione conservativa dei seminativi, delle rotazioni colturali, e della costituzione e mantenimento degli habitat naturali e semi naturali consente una efficace e migliore gestione delle risorse idriche territoriali);
- FA4c: migliore gestione del suolo (la misura attraverso la gestione integrata dei seminativi, l'inerbimento permanente di frutteti e vigneti nonché la diversificazione colturale garantisce una miglior gestione del suolo promuovendo l'adattamento ai cambiamenti climatici in atto);
- FA5e: promuovere il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale (l'intervento a maggior aderenza a questa focus area è quello relativo all'attuazione della gestione conservativa dei seminativi al fine di sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in agricoltura).

Alla luce di tali scelte programmatiche, il rapporto ha evidenziato alcune preliminari considerazioni **in merito alla M10 "Pagamenti agro-climatico-ambientali"** (art. 28) che promuove la gestione sostenibile delle risorse agricole e ambientali, favorendo la resilienza dei sistemi agricoli ai cambiamenti climatici e l'armonizzazione delle esigenze economiche, sociali ed ambientali e alla **M11 "Agricoltura biologica"** (art. 29) che partecipa agli obiettivi specifici di salvaguardia e ripristino della biodiversità, al miglioramento della gestione delle risorse idriche e del suolo nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa, attraverso l'introduzione ed il mantenimento di pratiche agricole a tutela della biodiversità.

Le domande di valutazione di riferimento erano le seguenti:

- QCV08-4A - In che misura gli interventi del PSR hanno fornito un sostegno al ripristino, alla salvaguardia e al miglioramento della biodiversità, segnatamente nelle zone Natura 2000, nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché all'assetto paesaggistico dell'Europa?

- QCV09-4B - In che misura gli interventi del PSR hanno finanziato il miglioramento della gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi?
- QCV10-4C - In che misura gli interventi del PSR hanno contribuito alla prevenzione dell'erosione dei suoli e a una migliore gestione degli stessi?
- QCV15-5E - In che misura gli interventi del PSR hanno contribuito a promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale?

Metodo

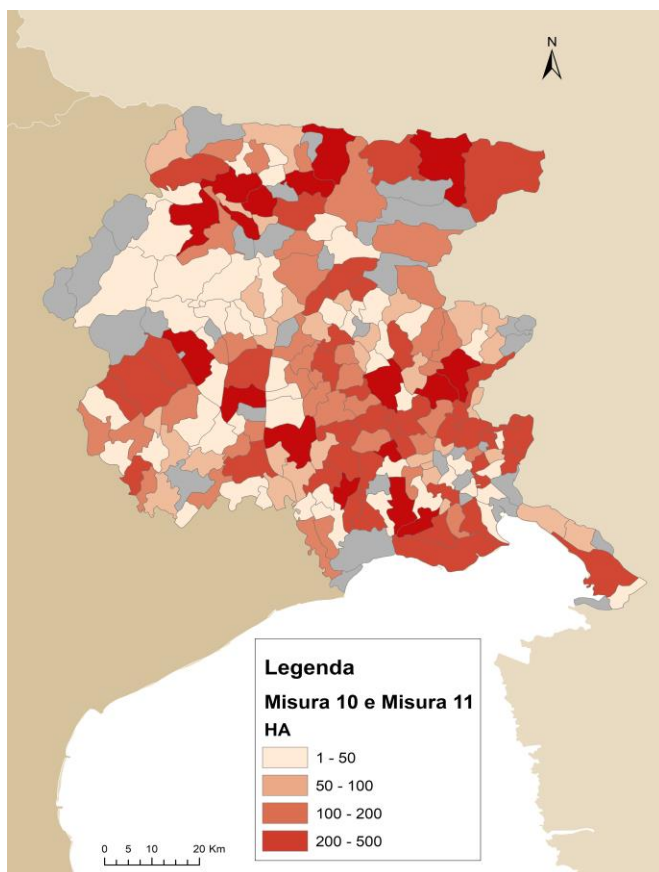
Le attività di analisi sono state soprattutto di tipo desk. In particolare, le attività di analisi hanno riguardato i dati provenienti dal sistema di monitoraggio del programma, la raccolta di ulteriori dati provenienti da altre fonti ed utili a rispondere alle domande di valutazione e la predisposizione di analisi georeferenziate delle operazioni finanziate con le misure oggetto di analisi (M10 e M11), al fine di verificare la loro distribuzione territoriale e confrontarla con le caratteristiche del contesto e delle problematiche.

Risultati e implicazioni per le politiche

Nel complesso l'andamento degli interventi in termini di numero di beneficiari si può notare come gli interventi realizzati attraverso la M11 facciano registrare il maggior numero di beneficiari di sostegno, mentre più contenuti appaiono i dati relativi ad alcuni interventi della M10 (10.1.1, 10.1.4, 10.1.6 e 10.1.8).

Per ciò che concerne, invece, **l'avanzamento finanziario** degli interventi, i dati di monitoraggio sembrano suggerire l'assenza di rilevanti difficoltà procedurali evidenziando un elevato grado di avanzamento rispetto a quanto ammesso a finanziamento in totale per tutti gli interventi delle M10 e 11.

A livello complessivo le **M10 e 11 presentano una elevata diffusione su tutto il livello regionale (si veda mappa)**, presentando una maggiore concentrazione, in termini di ha supportati, nelle aree pianeggianti, soggette a seminativi intensivi e continui, e le aree montane caratterizzate maggiormente da pascoli e superfici boschive.



Alla luce di quanto su esposto, per i pagamenti agro-climatico-ambientali, che svolgono un ruolo di primo piano nel promuovere lo sviluppo sostenibile delle zone rurali e nel soddisfare la crescente domanda di servizi ambientali, si possono di seguito elencare alcune principali riflessioni:

- **l'agricoltura conservativa (AC)**, finanziata attraverso l'intervento 10.1.1, insiste in aree, quali quelle soggette ad agricoltura intensiva e collinari, caratterizzate da alti livelli di erosione del suolo e un elevato indice di frammentazione, sulle quali ottimizzare gli effetti favorevoli alla biodiversità. Vale la pena in questa sede richiamare che la Regione è stata protagonista del progetto HelpSoil volto a dimostrare quanto le pratiche conservative di gestione dei terreni agricoli siano in grado di incrementare la loro funzionalità e fertilità biologica, il sequestro della CO₂ nel suolo, la protezione dall'erosione, lo sviluppo dell'agro-biodiversità, contribuendo in tal modo alla capacità dei sistemi colturali di adattarsi ai cambiamenti (resilienza), anche di tipo climatico;
- **le tecniche di produzione integrata (PI)**, finanziate attraverso l'intervento 10.1.2, hanno interessato con un buon livello di copertura le aree territoriali vocate alle principali coltivazioni regionali (seminativi, frutteti), concentrando i propri effetti in zone apparentemente contraddistinte anche dal fenomeno del rischio erosione;
- **l'inerbimento permanente di frutteti e dei vigneti, finanziato attraverso l'intervento 10.1.3**, si è concentrato principalmente in aree non soggette a vincoli naturalistici, ampiamente coltivate e proprio per questo più esposte al rischio erosione;
- **l'intervento 10.1.5, inteso ad incentivare una corretta gestione delle superfici a prato** finalizzata al mantenimento della biodiversità e a tutela dell'avi fauna, ha visto una buona concentrazione delle operazioni in zona collinare e

montana. Apparentemente, inoltre, particolarmente interessate sembrano le aziende ricadenti in aree "protette", suggestione meritevole di approfondimento.

Per ciò che concerne **l'agricoltura biologica**, invece, in Friuli-Venezia Giulia la percentuale della superficie agricola utilizzata a non convenzionale rappresentava nel 2015 il 2,4% di quella complessiva regionale, mentre nel 2016 era del 6,6%, per un totale di 13.900 ettari coltivati. La variazione dal 2014 al 2015 è stata, quindi, di quasi il 40% e dal 2015 al 2016 la crescita è stata di oltre il 170%. Anche il numero delle aziende è aumentato di pari passo, registrando tra il 2014 e il 2015 un +21% e tra il 2015 e il 2016 quasi il 60% in più. In una tale cornice l'obiettivo dell'intervento è consistito, dunque, nel consolidare ed estendere le tecniche di produzione agricola biologica finalizzate alla salvaguardia dell'ambiente, al mantenimento delle buone condizioni del terreno (FA4c) e a contrastare i cambiamenti climatici in atto (FA5e), contribuendo ad assicurare agli agricoltori un reddito adeguato, compensando i maggiori costi che l'agricoltura biologica comporta e che non sempre sono soddisfatti da adeguati prezzi di realizzo al produttore.

Le analisi condotte sembrano restituire la suggestione del trend segnalato in precedenza, denotando una **larga propensione al consolidamento e alla conversione di pratiche sostenibili**, diffusamente sul territorio regionale, anche in quelle aree dove fenomeni di erosione del suolo e/o perdita della biodiversità risultano maggiormente a rischio.

In generale dall'analisi svolta si può osservare come, sebbene il contributo degli interventi finanziati dal Programma ai diversi aspetti ambientali (Biodiversità, Risorse Idriche, Erosione del Suolo e Sequestro di carbonio) appaia potenzialmente efficace al raggiungimento dei risultati previsti, i valori degli indicatori di risultato ad oggi quantificabili non sembrano essere soddisfacenti per elaborare risposte compiute ai quesiti valutativi, per le quali, del resto, c'è bisogno di un'analisi complessiva di tutti gli interventi del PSR che contribuiscono in maniera diretta o indiretta al raggiungimento dei sottostanti obiettivi.

Un altro ambito di analisi relativo al PSR è stato quello di valutare il contributo degli interventi del **Pacchetto Giovani (PG)** alla sostenibilità ambientale. Il PG è un nuovo approccio integrato di sostegno allo sviluppo imprenditoriale e al ricambio generazionale nel settore agricolo. Esso quindi risponde ai due Fabbisogni individuati dal PSR Friuli Venezia Giulia 2014-2020: favorire l'abbassamento della media di età degli addetti del settore, promuovendo contestualmente un incremento della qualificazione di base e della professionalità degli imprenditori agricoli (F8), e sostenere la nascita di nuove imprese (F19), soprattutto orientate alla diversificazione delle attività aziendali (F7).

L'analisi ha verificato, attraverso i dati dettagliati delle graduatorie relative agli interventi "Pacchetto Giovani", l'efficacia e gli effetti dei criteri di selezione ambientali adottati e il peso di ciascuno di essi nel raggiungimento della soglia di ammissibilità. Nel complesso le analisi hanno evidenziato che:

- "positive ricadute ambientali" è stato il macro-criterio che ha contribuito in misura maggiore all'ammissibilità dei progetti del Pacchetto Giovani, con un contributo medio di oltre il 36% al punteggio in graduatoria ottenuto dalle iniziative ammesse a finanziamento da parte della Regione

- la distanza tra valore medio ottenuto e valore massimo ottenibile in relazione al macro criterio ambientale (gap più alto tra i criteri considerati) si lega essenzialmente a una limitata attivazione nei Piani Aziendali della sotto-misura 4.1.2 per l'efficienza e la riduzione dei consumi energetici degli impianti irrigui che ha riguardato solo 28 Pacchetti Giovani sui 62 totali. A tal proposito si fa notare come, considerando solo questi 28 PG, i costi medi ammissibili per la sottomisura 4.1.2 sono stati poco più di 32.000 € distanti dal valore massimo concedibile dal bando regionale (300.000 €).
- considerando le tipologie di intervento finanziabili attraverso la sotto-misura 4.1.1 si evidenzia una maggiore interesse delle aziende per le tematiche energetiche (per il miglioramento delle prestazioni di edifici e impianti di produzione e per la riduzione del consumo di combustibili fossili per il riscaldamento nei processi produttivi) e per gli interventi di miglioramento delle tecniche di distribuzione di fertilizzanti e fitofarmaci.

FESR

Domanda

Le modalità con cui il POR FESR interviene per la sostenibilità ambientale sono due: 1- direttamente, attraverso gli interventi per l'efficienza energetica finanziati con l'Asse III del POR; 2- indirettamente, attraverso l'applicazione di specifici criteri di selezione negli interventi rivolti alle imprese negli Assi I e II, finalizzati ad orientare gli investimenti verso lo sviluppo di "tecnologie verdi" o l'adozione di processi produttivi sostenibili.

In accordo con la Regione sono state individuate le seguenti **domande di valutazione**, le quali ampliano e precisano quelle già definite nel Disegno di valutazione per l'Asse III:

- *L'implementazione dei progetti è in linea con quanto programmato?*
- *Quali effetti hanno avuto e/o potranno avere gli interventi del FESR Asse III sul risparmio delle emissioni di CO2 nonché sulla riduzione delle emissioni dei principali inquinanti atmosferici, PM10 e NOx?*
- *Gli interventi hanno permesso, o possono permettere, risparmi reali da parte dei beneficiari, in termini di costi di gestione?*
- *Quali effetti indiretti hanno consentito, o potenzialmente possono consentire, gli interventi?*

In relazione agli Assi I e II la domanda di valutazione era la seguente: *quanto ha pesato l'aspetto della sostenibilità ambientale nei progetti realizzati dalle imprese e come hanno funzionato i criteri di selezione?*

Metodo

Le attività di analisi realizzate per la valutazione sono state le seguenti:

- analisi desk della documentazione progettuale (bandi e domande di progetto);
- interviste preliminari alle strutture regionali competenti, che hanno facilitato la messa a punto delle questioni chiave e di quelle da inserire nel questionario di indagine;
- analisi dei dati di monitoraggio, aggiornati a settembre 2018;
- somministrazione di un questionario, condiviso con la Regione Friuli Venezia Giulia, a tutti i responsabili degli Enti Attuatori degli interventi. Il questionario è stato inviato nel mese di settembre. I questionari compilati sono 41 (su 45 progetti totali) anche

se non tutti in modo completo. I 41 questionari pervenuti rappresentano il 94% del totale delle risorse investite;

- realizzazione di alcune interviste di approfondimento: sono state realizzate sette interviste, due agli hub ospedalieri, tre a strutture sanitarie e due agli Enti Attuatori di progetti di efficientamento di edifici scolastici. I progetti sono stati scelti, in accordo con la Regione, sulla base della loro rilevanza e del loro stato di avanzamento. Le interviste sono state utilizzate per approfondire le informazioni raccolte con il questionario di indagine e affrontare ulteriori aspetti legati all'implementazione dei progetti.

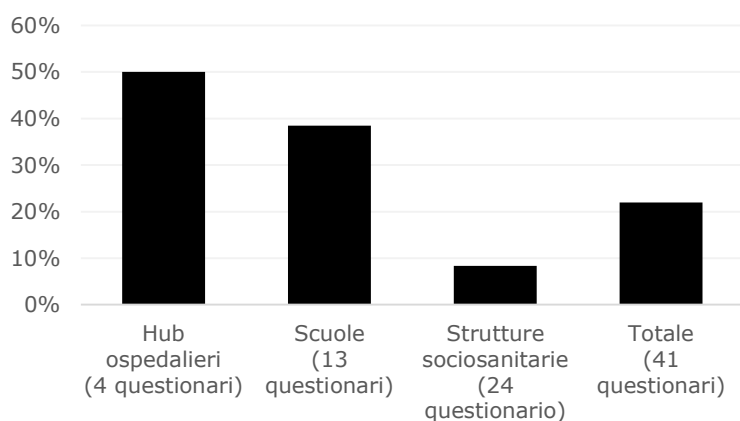
Risultati e implicazioni per le politiche

L'implementazione dei progetti è in linea con quanto programmato?

Per quanto riguarda gli interventi per l'efficientamento energetico di edifici pubblici scolastici e socio-sanitari (Asse III) un primo elemento da evidenziare è la **validità della strategia regionale**, caratterizzata da una buona coerenza con i bisogni del territorio e con le strategie regionali sul comparto energetico e da una forte concentrazione tematica nelle scelte degli ambiti sui quali intervenire, con una attenzione riservata al tema dell'efficientamento energetico degli edifici pubblici che, in proporzione alle risorse complessive, non ha eguali in Italia all'interno della programmazione regionale del FESR. Il disegno concreto della politica di efficientamento energetico non si discosta da quello fatto da altre Regioni italiane che come il Friuli Venezia Giulia hanno investito consistentemente su questo tema, se non per il fatto che in FVG non si è posto come condizione di ammissibilità dei progetti il possesso da parte degli enti proponenti di una progettazione al momento della domanda. Questa scelta ha i suoi pro e i suoi contro, perché da un lato favorisce una partecipazione variegata di enti anche di piccole dimensioni, dall'altro ha comportato un maggior sforzo di implementazione, da parte della Regione e da parte degli stessi enti attuatori.

Alcuni **elementi di difficoltà nell'implementazione dei progetti, infatti, si sono manifestati**. Sono gli stessi enti attuatori a testimoniarlo: solo un quarto di essi risulta essere perfettamente in linea con quanto programmato inizialmente, mentre un altro quarto evidenzia forti ritardi. Una prima analisi con dati di tipo procedurale, sia pure parziali, ha consentito di identificare nella progettazione preliminare la fase maggiormente in ritardo rispetto alla tempistica programmata. I ritardi sono ancora contenuti ed in parte riassorbiti nelle fasi successive della progettazione definitiva ed esecutiva per i pochi casi per cui si avevano i dati, in ogni caso richiedono un'attenta azione di monitoraggio e affiancamento da parte dell'ente regionale. I maggiori fattori di criticità sono stati la mancanza di competenze tecniche per molti degli enti socio-sanitari, soprattutto di piccole dimensioni, e la necessità di adeguamento alla normativa antisismica per gli enti attuatori di interventi sugli edifici scolastici. In modo trasversale alle diverse linee di intervento, inoltre, molti enti sottolineano come fattore di ritardo la necessità di rispettare procedure nazionali ed europee troppo rigide per appalti di piccola taglia.

Percentuale di progetti che dichiarano di essere in linea con i tempi inizialmente previsti, per linee



Fonte: Elaborazione Ismeri su indagine diretta

Quali effetti hanno avuto e/o potranno avere gli interventi del FESR Asse III sul risparmio delle emissioni di CO₂ nonché sulla riduzione delle emissioni dei principali inquinanti atmosferici, PM₁₀ e NO_x?

A fronte di queste criticità, in ogni caso, **più di due terzi degli enti riconoscono il valore aggiunto del FESR**, senza il quale l'intervento non sarebbe avvenuto, o sarebbe avvenuto in misura diversa e meno articolata per un altro 20% di enti. In prospettiva, perché ad oggi non si hanno ancora valori effettivi rilevati, gli **effetti diretti** degli interventi sono piuttosto positivi: una riduzione del consumo di energia primaria del 22%, maggiore dell'obiettivo del 15% del POR, e un costo efficacia (1,3 €/kWh) in linea con quello di altri interventi nazionali di questo tipo; 10 mila tonnellate di CO₂ evitate, che in prospettiva garantiranno nei prossimi 25 anni una riduzione dai 5 agli 8 Meuro di costi sociali legati al cambiamento climatico che potranno essere destinati ad altre finalità da parte della Regione; una minore dipendenza dalle fonti di energia di natura fossile, attraverso un aumento di quattro volte, dal 2% all'8%, di consumi coperti da FER. Anche qualora si manifestassero effetti di *rebound*, gli obiettivi regionali non sarebbero compromessi se questo effetto fosse pari o inferiore al 32%, un dato in linea o superiore a quello identificato in diversi studi su questo tipo di interventi.

Indicatori sulla riduzione delle emissioni, per linea di intervento dell'Asse III

	Riduzione stimata tCO ₂	Riduzione tCO ₂ - var %	Peso sulla riduzione totale	Costo/efficacia: Euro per ogni tCO ₂ evitata
Scuole	-1.191	-59%	12%	15.198
Hub	-6.463	-19%	63%	3.216
Strutture socio-sanitarie	-2.524	-24%	25%	8.980
Totale	-10.178	-22%	-100%	6.048

Note: 4 progetti non hanno dati relativi alla riduzione di CO₂

Fonte: Elaborazione Ismeri su dati della Regione Friuli Venezia Giulia

Gli interventi hanno permesso, o possono permettere, risparmi reali da parte dei beneficiari, in termini di costi di gestione?

L'indagine ha consentito di stimare, con un margine di approssimazione, un risparmio sui costi annuali energetici degli enti di circa 4 Meuro, che garantirà nel complesso un tempo di rientro degli investimenti ragionevole, sia pure più elevato per gli interventi sugli edifici scolastici, e che permetterà a molti degli enti attuatori di utilizzare queste risorse per migliorare o aumentare i propri servizi o per effettuare ulteriori investimenti a beneficio della collettività.

Quali effetti indiretti hanno consentito, o potenzialmente possono consentire, gli interventi?

Accanto ai risultati precedenti l'indagine ha permesso di identificare anche alcuni **effetti indiretti**. Un primo elemento da sottolineare è che gli investimenti su edifici pubblici, anche importanti e rilevanti come gli hub ospedalieri, potrebbero costituire casi esemplari e dare luogo ad effetti di imitazione da parte di altre istituzioni pubbliche locali, facendo ricorso magari a risorse proprie o ad altre risorse finanziarie. Di certo, per gli enti attuatori gli investimenti sostenuti dal FESR sono stati importanti perché stanno cambiando le pratiche di gestione energetica dei propri edifici, almeno in termini di maggiore attenzione al monitoraggio dei consumi, e stanno accrescendo la consapevolezza sul tema energetico, tanto che diversi enti prospettano ulteriori investimenti per completare gli interventi non coperti dal progetto POR FESR e accrescere ancora di più l'efficienza energetica degli edifici.

Le analisi di cui sopra hanno consentito di formulare diverse **raccomandazioni**, sia di carattere operativo che strategico. A livello operativo:

- Supportare nei prossimi mesi i progetti che sono maggiormente in ritardo e velocizzare, per quanto possibile, la fase di approvazione dei progetti presentati da parte degli enti
- Supportare alcuni enti nella misurazione ex-post degli indicatori previsti dai bandi
- Sollecitare gli enti che devono ancora avviare le procedure di gara al rispetto dei CAM, secondo quanto previsto dal nuovo codice degli appalti
- Sollecitare (e supportare) gli enti nella pratica di formazione ed educazione degli operatori e utenti dei propri servizi, per consentire di ridurre potenziali effetti diretti di rebound.

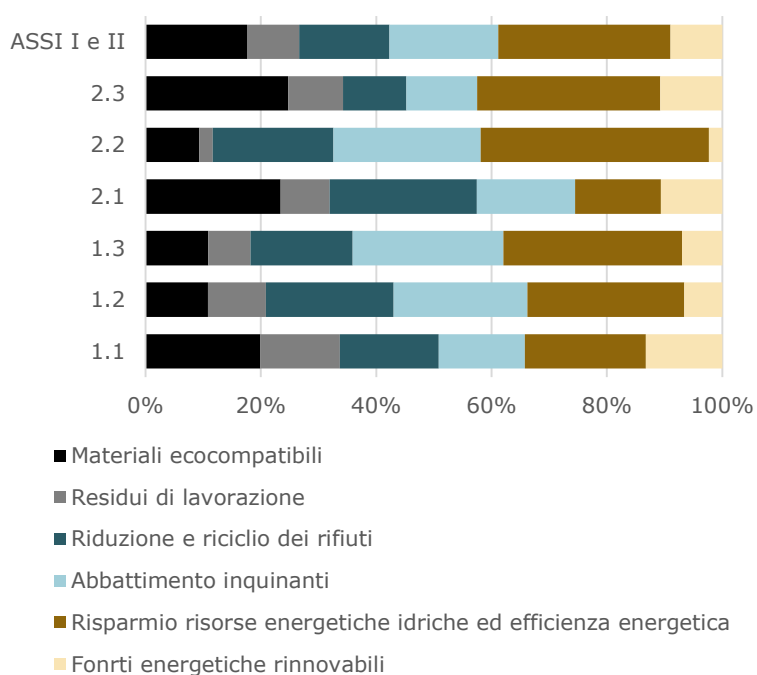
A livello strategico:

- Considerare la possibilità di dare un tempo maggiore per la presentazione delle domande
- La raccomandazione di cui sopra favorirebbe il risparmio di alcune risorse che potrebbero essere utilizzate per finanziarie un servizio di supporto a favore degli enti pubblici destinatari
- Considerare la possibilità di supportare gli enti nelle procedure di selezione e gara con una centrale unica di committenza regionale

L'analisi dei progetti degli assi I e II dedicati alle imprese ha evidenziato che un diffuso e coerente utilizzo di criteri di selezione a carattere ambientale, come evidenziato nel Primo Rapporto di valutazione esteso, **ha sicuramente facilitato la selezione di progetti a valenza ambientale, che sono il 70% del totale di quelli selezionati**. Il tema

ambientale maggiormente diffuso è quello dell'efficientamento energetico e del risparmio dei consumi energetici, con un possibile effetto di rafforzamento dei risultati ottenuti con l'Asse III direttamente dedicato a questo tema. L'analisi del funzionamento dei criteri di selezione, sebbene limitata ai soli progetti selezionati, ha messo in luce che i criteri ambientali ottengono in media punteggi inferiori a quelli ottenibili da bando e contribuiscono meno di quello che potrebbero al raggiungimento medio del punteggio complessivo. Questo risultato è in parte coerente con la finalità di questi interventi, per i quali le ricadute ambientali non sono comunque il principale obiettivo, ed è in parte determinato dal fatto che altri criteri, soprattutto quelli con soglie minime da raggiungere, sono stati maggiormente attenzionati dalle aziende in fase di progettazione. L'impostazione dei criteri ambientali in questi due assi è comunque soddisfacente, pertanto non vi sono particolari indicazioni e suggerimenti da parte del valutatore. L'unica ipotesi che potrebbe essere considerata è quella di applicare, in alcuni settori ad elevato potenziale in termini di ricadute ambientali (si pensi all'area S3 relativa alle tecnologie marittime), delle soglie minime di punteggio anche per il macro-criterio ambientale. Ad esempio, nei bandi di ricerca collaborativa (come la DGR 646 del 2016) al primo criterio ambientale⁶, che vale 5 punti, potrebbe essere assegnata una soglia minima da raggiungere pari ad 1.

Ambiti prevalenti dei progetti a valenza industriale (sono possibili più ambiti per uno stesso progetto)



Fonte: Elaborazione Ismeri su dati Regione FVG

FSE

⁶ "a) Ricaduta ambientale del progetto i cui risultati riguardano: - l'utilizzo di materiali ecocompatibili, - il riuso dei residui di lavorazione, - la riduzione e il riciclo dei rifiuti, - la riduzione e l'abbattimento degli inquinanti.

Domanda di valutazione

Il FSE **può contribuire solo indirettamente allo sviluppo sostenibile**. La strategia del PO FVG contempla questa possibilità, prevedendo di sostenere azioni sia per l'inserimento professionale, la formazione e la creazione d'impresa in ambiti rilevanti per l'ambiente (Asse 1), sia per la ricerca all'interno dei processi di sviluppo locale (Asse 3). Non potendo indagare gli effetti diretti, il capitolo risponde a domande di tipo descrittivo che riguardano la tipologia e le dimensioni degli interventi realizzati e il loro legame con i PO FEASR e FESR. Tralasciando i progetti di tirocinio e apprendistato, per i quali non è previsto un orientamento settoriale a monte, l'analisi si è concentrata sui Programmi Specifici (PS) che sostengono il Piano Integrato di Politiche per l'Occupazione e per il Lavoro (PIPOL), l'Istruzione e formazione superiore (ITS e IFTS) e l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP).

Le domande valutative erano le seguenti:

- che tipo di interventi sono stati messi in campo e quanto pesano all'interno del POR FSE (in termini finanziari e di corsi attivati)?
- gli interventi sono coerenti con gli interventi realizzati dagli altri due fondi regionali?

Metodo

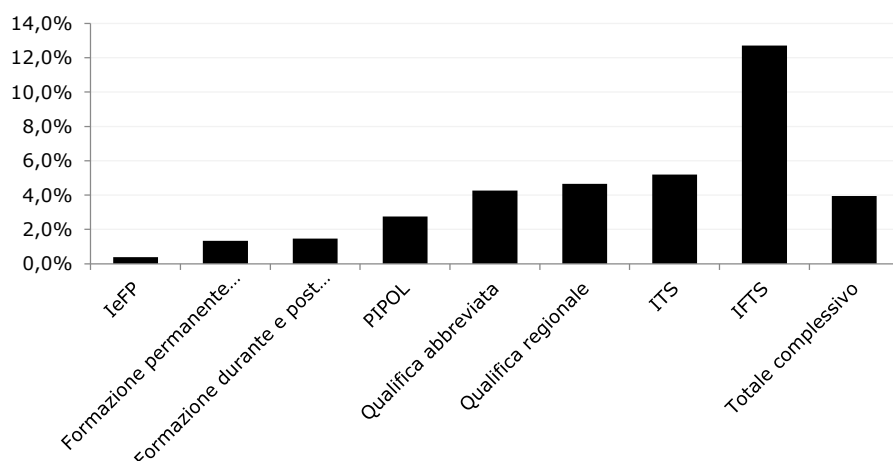
L'analisi è stata di tipo desk. Sono stati ricostruiti i contenuti dei programmi specifici FSE attuati e classificati in base alla loro rilevanza per il tema della sostenibilità ambientale.

Risultati e implicazioni per le politiche

La pianificazione periodica delle operazioni (PPO) incoraggia i progetti nell'ambito della green e della blue economy, ma non fornisce indicazioni specifiche all'interno dei singoli Programmi Specifici (PS). **Nel passaggio dalla PPO alla selezione delle operazioni (linee guida e avvisi) gli indirizzi ambientali non trovano un'effettiva declinazione.** A tal riguardo, non emergono differenze significative né nel corso del tempo, né tra ambiti d'intervento del PO. La mappatura degli interventi a potenziale valenza ambientale ha portato all'individuazione di 19 PS su 132 PS previsti (PPO ottobre 2018). Questi PS rappresentano circa 108 milioni dei 230 milioni di euro stanziati complessivamente, di cui ben il 55% si concentra sui 4 PS che finanziano PIPOL.

Tuttavia, approfondendo i progetti finanziati, **l'incidenza delle risorse impiegate per progetti effettivamente a valenza ambientale sul totale dei PS mappati si riduce al 4%, corrispondente a 2,35 milioni di euro.** Dal punto di vista diacronico, l'ordine di grandezza degli investimenti è passato dalle centinaia di migliaia di euro del 2014 e 2015, al milione di euro a partire dal 2016.

Risorse FSE impiegate per le operazioni di sviluppo sostenibile, per tipo di politica e % del totale



Fonte: Elaborazione Ismeri

L'incidenza finanziaria del tema ambientale è elevata nei progetti IFTS (oltre 12%, 3 volte la media), che però ricevono risorse limitate rispetto alle altre politiche sostenute dal PO. Il maggiore orientamento all'ambiente degli IFTS è riconducibile a soli 5 progetti su 20 totali finanziati in questo ambito. Tuttavia è emerso che l'avanzamento dei PS vede in ritardo proprio gli interventi IFTS esplicitamente riferiti all'ambiente (corsi sulla mobilità sostenibile): i progetti finanziati di questi PS sono pochi e per un importo molto limitato, nonostante secondo le linee guida regionali l'attuazione avrebbe dovuto svolgersi nell'arco di tre anni a partire dal 2015.

Anche se l'interpretazione dei risultati richiede estrema cautela poiché sottostimano i finanziamenti erogati aventi rilevanza per lo sviluppo sostenibile, emerge comunque chiaramente che **il contributo del PO FSE allo sviluppo sostenibile è stato finora limitato**. Ciò trova riscontro nei risultati dell'analisi documentale che ha mostrato come la sostenibilità, da finalità trasversalmente presente nella strategia del Programma, viene considerato solo all'interno di alcuni Programmi Specifici nell'ambito delle Pianificazione Periodica delle Operazioni, fino a divenire aspetto marginale o per nulla considerato nella selezione dei progetti.

2.Andamento degli strumenti finanziari

Di seguito viene descritto l'avanzamento attuativo dei fondi finanziari, analizzando ove possibile le caratteristiche delle operazioni implementate.

2.1.FEASR

2.1.1.Fondo di rotazione Regionale

Il Rapporto di valutazione ex ante dello strumento finanziario del Fondo di rotazione per interventi nel settore agricolo della Regione FVG (2015) esprimeva un giudizio positivo sulla validità dello strumento inserito nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020.

Le analisi svolte hanno permesso al valutatore ex ante di individuare una serie di solide argomentazioni a favore dell'utilizzo del Fondo di Rotazione, da alimentare attraverso le risorse finanziarie del PSR 2014-2020. In particolare, le imprese del settore agricolo, agroalimentare e forestale operano in uno scenario caratterizzato da condizioni d'investimento subottimali che, alla luce di quanto indicato dall'articolo 37 paragrafo 2 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, giustificano l'integrazione di strumenti finanziari all'interno del Programma. L'analisi di scenario poneva in evidenza come la crisi economica avesse determinato, da una parte, arretramenti in termini di valore aggiunto, che si sono tradotti in un indebolimento del tessuto imprenditoriale, dall'altra, il deterioramento delle condizioni di credito, che ha limitato la capacità di reazione delle aziende locali⁷.

Alla luce di ciò, la legge regionale 24 del 2016 ha individuato il Fondo di rotazione regionale⁸ per gli interventi nel comparto agricolo (istituito con LR 80 del 1982), quale strumento finanziario per il finanziamento⁹ delle Misure del PSR relative al "Miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità globale delle imprese agricole" – sottomisura 4.1 (in particolare intervento 4.1.4) e agli "Investimenti per la trasformazione, la commercializzazione e lo sviluppo di prodotti agricoli" – sottomisura 4.2, in particolare intervento 4.2.3.

Il Fondo regionale concede, anche attraverso risorse proprie, finanziamenti agevolati relativi a investimenti per la trasformazione, commercializzazione e sviluppo di prodotti agricoli, per l'efficientamento dell'uso dell'acqua nelle aziende agricole e per il miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità globale delle imprese agricole.

⁷ Il MIPAAF stima in FVG una differenza fra domanda e offerta di credito nel settore agricolo pari a 3,3 milioni di euro annui per il periodo 2010-2012, ovvero il peggior dato fra le regioni del Nord Italia, dopo il Trentino-Alto Adige. MIPAAF (2014), Strumenti finanziari nello sviluppo rurale 2014-2020. Risultati parziali della Valutazione ex ante nazionale, Roma.

⁸ Il Fondo di rotazione viene istituito nel 1977 con la Legge 546, a seguito del tragico terremoto dell'anno precedente, nell'ambito di una strategia politica volta a «la ricostruzione, con finalità di sviluppo economico sociale e di riassetto del territorio, di propulsione della produzione industriale e agricola, di potenziamento dei servizi d'incremento da occupazione, nella salvaguardia del patrimonio etnico e culturale delle popolazioni, in un quadro di sicurezza idrogeologica» (art. 1 della Legge 8 agosto 1977, n. 546).

⁹ I finanziamenti possono avere un importo massimo di 2 milioni di euro, da erogare a tasso di interesse agevolato secondo quanto previsto dalla legge regionale 80/1982. L'intensità massima dell'aiuto è pari al 40 per cento dei costi ammissibili, elevata al 60 per cento per investimenti realizzati da giovani agricoltori. Le domande di finanziamento sono presentate alla banca convenzionata prescelta. Alla fine di gennaio 2018 tre erano le banche convenzionate con il Fondo per la gestione delle pratiche.

Nel corso del 2017 la Regione ha provveduto ad emanare atti per la concreta attuazione del fondo, in particolare:

- l'accordo di finanziamento tra l'Autorità di gestione del PSR Friuli-Venezia Giulia 2014/2020 e l'Amministratore del Fondo, il cui contenuto è stato approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 2579 del 22 dicembre 2017;
- il Regolamento che individuava i criteri e le modalità per la concessione dei finanziamenti, approvato con decreto del Presidente della Regione il 14 luglio 2017 (Decreto n.0164/Pres.) e modificato con decreto del Presidente della Regione del 18 dicembre 2017 (Decreto n. 0285/Pres)¹⁰.

L'accordo di finanziamento, tra le altre cose:

- prevede che i prestiti a tasso di interesse agevolato erogati dal Fondo a valere sul PSR siano diretti ad investimenti per la trasformazione e commercializzazione e lo sviluppo di prodotti agricoli e ad investimenti per il miglioramento della qualità delle produzioni;
- identifica nelle imprese agricole o associazioni di agricoltori i destinatari finali, che producono, trasformano o commercializzano in regione prodotti agricoli e che siano PMI;
- stabilisce che il fondo gestisce gli investimenti tramite banche convenzionate e identifica le principali mansioni e responsabilità del fondo;
- definisce il "Piano Aziendale", che identifica l'iter operativo per la approvazione dei finanziamenti;
- prescrive che l'amministratore del Fondo adotti un adeguato sistema di monitoraggio in grado di offrire informazioni per il calcolo degli indicatori previsti dal PSR e trasmetta una relazione annuale entro il 10 aprile.

Sulla scorta di ciò, nel corso del 2018, per ciò che concerne l'intervento 4.1.4 "Miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità globale delle imprese agricole", al 31/12/2018, lo strumento ha fatto registrare 49 destinatari finali individuati a seguito dei due bandi per un importo totale rendicontato (inclusivo di acconto¹¹) di 6.775.000,00 € sugli 8.000.000,00 di dotazione PSR. Nel complesso, per questo intervento l'importo anticipato dal Fondo alla banca è di 9.556.219,00 € (in tre casi, tuttavia, non risulta ancora alcuna erogazione).

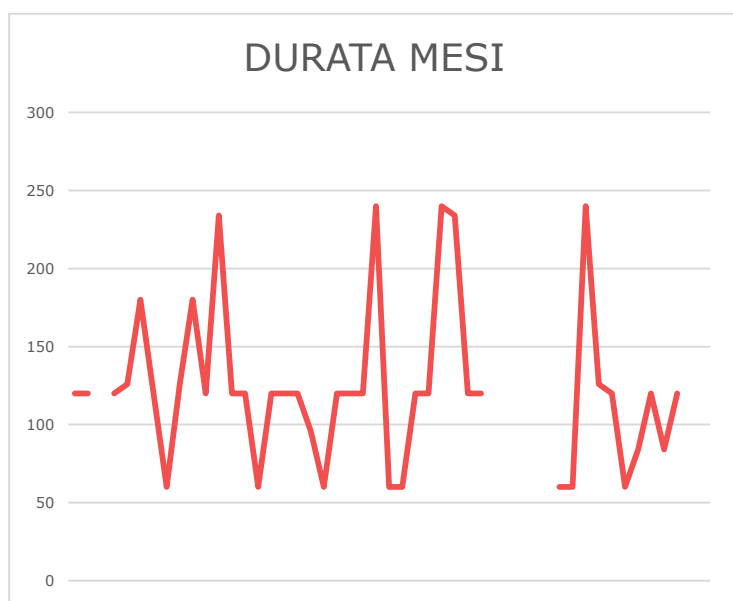
¹⁰ Il regolamento stabilisce le modalità operative per il funzionamento del fondo. In particolare, tra le altre cose il regolamento prevede che: 1. I finanziamenti possono avere un importo massimo di 2 milioni di euro, da erogare a tasso di interesse agevolato secondo quanto previsto dalla legge regionale 80/1982; 2. sono ammissibili gli investimenti per: a) costruzione, acquisto o miglioramento di beni immobili connessi all'attività aziendale, entro il limite del 10% dell'importo totale della spesa ammissibile nel caso di acquisto di terreni; b) acquisto di nuovi macchinari e attrezzature; c) acquisto o sviluppo di programmi informatici e acquisto di brevetti, licenze, diritti d'autore e marchi commerciali; d) capitale circolante strettamente connesso agli investimenti ammissibili, entro il limite del 30% dell'importo totale della spesa ammissibile. Non sono invece ammissibili i seguenti interventi: a) investimenti inerenti immobili ad uso abitativo ed impianti per la produzione di energia; b) acquisto di diritti di produzione e di diritti all'aiuto; c) acquisto ed impianto di piante annuali; d) acquisto di animali; 3. l'intensità massima dell'aiuto è pari al 40 per cento dei costi ammissibili, elevata al 60 per cento per investimenti realizzati da giovani agricoltori; 4. le domande di finanziamento sono presentate alla banca convenzionata prescelta.

¹¹ L'acconto è una prima somma, fra il 50 e l'80% che viene versata dalla banca al destinatario finale. L'acconto può avvenire in una prima fase dell'istruttoria dietro richiesta dell'azienda.

Bando	Importo	Destinatari	Pagamenti	FEASR	Fondi integrativi	Domande	Rendicontato 31/12/18 ¹²
I bando	5.000.000,00	14	5.747.276,00	5.000.000,00	747.276,00	4 acconto 1 saldo	4.500.000,00
II bando	3.700.000,00	35	3.808.561,00	3.700.000,00	108.561,00	4 acconto 1 saldo	2.775.000,00

I contratti finanziati fanno registrare un valore medio di 195.024,88 € ed una durata media 123,48 mesi (la durata minima del prestito è di 60 mesi). Per quanto riguarda gli importi finanziati, essi vanno da un minimo di 14.640,00 € ad un massimo di 2.000.000,00 €.

Il grafico che segue illustra il trend dei 48 progetti finanziati. Sull'asse verticale è riportata la durata in mesi, con evidenza della durata media su richiamata.



Fonte monitoraggio AT PSR Friuli Venezia Giulia 2014-2020

Per quanto riguarda gli importi finanziati, essi vanno da un minimo di 14.640,00 € ad un massimo di 2.000.000,00 €.

L'intervento 4.2.3 "Investimenti per la trasformazione, la commercializzazione o lo sviluppo di prodotti agricoli", invece, vede ad oggi 8 destinatari finali individuati, di cui soltanto 5 hanno sottoscritto un contratto con l'Istituto finanziario.

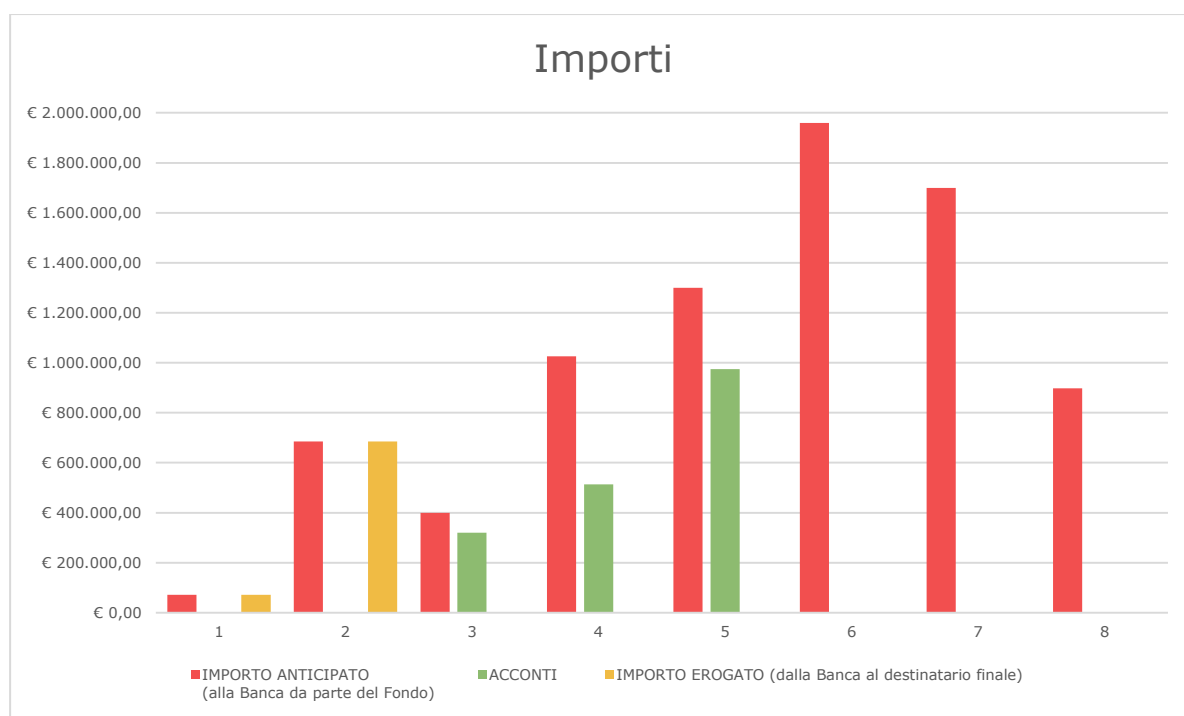
Nel complesso l'importo erogato ai destinatari finali è di 8.010.027,00 € a fronte di un importo anticipato dal Fondo alla banca di 8.119.800,00 €.

¹² Il I bando presenta e una domanda di saldo presentata nel corso del 2018 ma liquidata nel 2019, per un importo rendicontato e ritenuto ammissibili di euro 500.000,00, mentre il II una domanda di saldo presentate nel corso del 2018 ma liquidate nel 2019, per un importo rendicontato e ritenuto ammissibili, rispettivamente, di euro 555.000,00 e di euro 370.000,00

Bando	Importo	Destinatari	Pagamenti	FEASR	Fondi integrativi	Domande	Rendicontato 31/12/18 ¹³
I bando	4.900.000,00	4	5.183.327,00	4.900.000,00	283.327,00	4 acconto	4.410.000,00
II bando	2.500.000,00	4	2.826.700,00	2.500.000,00	326.700,00	3 acconto	1.875.000,00

Per questo intervento il valore medio finanziato risulta essere di 1.014.975,00 €, mentre la durata media dei contratti è quantificabile in 216 mesi. Ad ulteriore conferma del fatto che tale intervento sembra finanziare progetti di dimensioni maggiori di quelli previsti dalla 4.1.4, si può notare che in questo caso l'importo minimo risulta essere di 71.248,00 €, mentre l'importo massimo è di 1.960.000,00 € (seppure per questo progetto non risulti ancora erogata alcuna somma).

Il grafico che segue illustra l'avanzamento degli importi erogati su ciascuno degli 8 progetti ammessi.



Fonte monitoraggio AT PSR Friuli Venezia Giulia 2014-2020

Per questo intervento il valore medio finanziato risulta essere di 1.014.975,00 €, mentre la durata media dei contratti è quantificabile in 216 mesi.

Ad ulteriore conferma del fatto che tale intervento sembra finanziare progetti di dimensioni maggiori di quelli previsti dalla 4.1.4, si può notare che in questo caso l'importo minimo risulta essere di 71.248,00 €, mentre l'importo massimo è di 1.960.000,00 € (seppure per questo progetto non risulti ancora erogata alcuna somma).

¹³ Il I bando presenta una domanda di saldo presentata nel corso del 2018 ma liquidata nel 2019, per un importo rendicontato e ritenuto ammissibili di euro 490.000,00, mentre il II una domanda di saldo presentata nel corso del 2018 ma liquidata nel 2019, per un importo rendicontato e ritenuto ammissibili di euro 625.000,00.

2.1.2.Fondo FEI

Il fondo di garanzia FEI non è stato attivato. A seguito di ulteriori valutazioni da parte dell'Amministrazione, infatti, si è preferito non sottoscrivere l'accordo con il Fondo e, quindi, non aderire allo stesso.

2.2.FESR

2.2.1.Fondo di garanzia per gli investimenti delle PMI

All'interno dell'Obiettivo tematico 3 l'azione 2.4 "Potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito in sinergia tra sistema nazionale e sistemi regionali di garanzia, favorendo forme di razionalizzazione che valorizzino anche il ruolo dei confidi più efficienti" è attuata attraverso l'attivazione della Sezione "Risorse POR FESR FVG" presso il Fondo centrale di garanzia per le PMI di cui alla legge 23 dicembre 1996, n. 662 ed ai sensi del Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico del 26 gennaio 2012, pubblicato nella GU n. 96 del 24 aprile 2012, recante "modalità per l'incremento della dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese".

In particolare, all'azione 2.4 sono state destinate risorse per complessivi € 19.980.882 (di cui € 1.248.805 a titolo di eventuale riserva di efficacia di cui all'articolo 20 del Regolamento (UE) n. 1303/2013)¹⁴.

Nel 2017, attraverso la DGR 2584 del 22 dicembre, erano stata approvata la procedura di attivazione dell'azione 2.4, lo schema di accordo tra MISE, MEF e Regione FVG per l'istituzione della Sezione speciale FVG del Fondo di garanzia per le PMI, lo schema di convenzione per l'espletamento delle funzioni di Organismo Intermedio da parte del MISE. Sempre il 22 dicembre 2017 sono stati sottoscritti sia lo schema di accordo che la convenzione per l'espletamento delle funzioni di OI e con Decreto della direttrice centrale n. 4692 del 27 dicembre 2017 è stato assunto l'impegno di spesa in favore dell'Organismo intermedio in quanto la convenzione per l'espletamento delle funzioni di OI non prevede l'operatività diretta a valere sulla gestione fuori bilancio "Fondo POR FESR 2014-2020".

Ad inizio 2018 (Decreto 141 del 18 gennaio 2018) gli importi impegnati sono stati liquidati. L'organismo intermedio MISE ha quindi provveduto a liquidare il primo 25% dell'importo ricevuto al Beneficiario dello strumento (Medio Credito Centrale) con decreto n. 482 del 19/02/2018.

Ad aprile 2018 (circolare n. 4/2018) Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A. ha comunicato l'avvio dell'operatività della Sezione speciale Friuli Venezia Giulia con una dotazione di 20 milioni di euro a valere sulle risorse del POR FESR FVG 2014-2020.

Alla fine di giugno 2018 le imprese che avevano acceduto al fondo erano 22, una media di circa 9 al mese. Nei mesi successivi del 2018, in ogni caso, l'adesione ha seguito un ritmo inferiore e alla fine del 2018 le imprese aderenti erano pari a 40 imprese, un dato inferiore al target previsto dal programma. I pagamenti ammessi erano pari a € 206.229,00 (di cui € 176.346 per garanzie e € 29.883 per abbuoni).

¹⁴ Con successiva deliberazione della Giunta regionale n. 2202 del 17 novembre 2017 si è deciso inoltre di destinare una parte delle risorse PAR stanziata per l'anno 2017 all'attività in argomento al fine di anticipare l'importo di € 1.248.805 previsto a titolo di riserva di efficacia e che si sarebbe reso disponibile solo successivamente alla verifica positiva del raggiungimento dei target di performance al 2018.

Le caratteristiche delle 40 imprese sono le seguenti:

- quasi un 40% sono microimprese, il restante piccole e medie
- i settori della manifattura e delle costruzioni sono sovra rappresentati rispetto al loro peso all'interno dell'economia regionale: il 45% delle imprese sono manifatturiere, mentre il 20% sono appartenenti al comparto delle costruzioni;
- non vi sono imprese femminili o start-up tra quelle che hanno acceduto al fondo;
- vi è una elevata concentrazione delle imprese nella provincia di Udine, che assorbe il 55% del totale delle 40 imprese.

2.2.2.Fondo di Venture Capital

All'interno dell'Asse I del POR FESR FVG 2014-2020 l'azione 1.4 "Sostegno alla creazione e al consolidamento di start-up innovative ad alta intensità di applicazione di conoscenza e alle iniziative di spin-off della ricerca" persegue l'obiettivo di aumentare l'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza e promuove la creazione di imprese innovative negli ambiti di specializzazione e nelle rispettive traiettorie tecnologiche della S3.

L'attuazione della misura avviene tramite strumento finanziario di venture capital per l'acquisizione di partecipazioni in start-up innovative (generalità 784/2016). L'azione 1.4 è suddivisa in due linee (DGR 1606/2016): un fondo regionale di venture capital (1.4.a) ed un'azione di fertilizzazione e di stimolo per start up innovative da attuarsi tramite un apposito bando (1.4.b). Il fondo di venture capital ha circa 5,6 milioni di euro a disposizione.

Nel precedente contributo di sintesi erano state descritte le procedure amministrative messe in campo dalla regione per l'attivazione del fondo. In particolare, con Decreto n. 4612/PROTUR del 18/12/2017 era stata avviata la procedura ad evidenza pubblica, nella forma di gara aperta e con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per l'affidamento del contratto di servizi avente ad oggetto la costituzione e la gestione del Fondo di venture capital FVG. Alla data di scadenza, 20 febbraio 2018, non era pervenuta alcuna offerta. Nel corso del 2018, pertanto, il fondo non è ancora diventato operativo.

2.3.FSE

Per quanto attiene al FSE non sono previsti strumenti finanziari.