

**Valutazione *ex post*
del Programma operativo regionale
del Fondo europeo di sviluppo
regionale -
POR FESR 2007-2013
– SINTESI –**

**Il Rapporto di valutazione di seguito
sintetizzato è stato realizzato
nell'ambito di un contratto stipulato
tra la Regione Umbria
e l'Associazione temporanea di imprese
costituita da: Lattanzio Monitoring &
Evaluation Srl, IRIS Srl e ISRI Srl**

Il Rapporto di valutazione di seguito sintetizzato prende in esame gli interventi promossi dal Programma operativo regionale del Fondo europeo per lo sviluppo regionale della Regione Umbria, relativo alla fase di programmazione europea 2007-2013 (POR FESR 2007-2013). L'obiettivo della valutazione è stato quello di cogliere gli effetti diretti e - laddove possibile - indiretti derivanti dall'attuazione del Programma, analizzando altresì le criticità e i punti di forza delle procedure attuative e della *governance*. Dall'analisi e dalla valutazione sono state tratte alcune considerazioni, che possono fornire suggerimenti per la programmazione attuale e per la prossima fase 2021-2027.

Contesto di riferimento

Durante il periodo di operatività del POR FESR 2007-2013, il sistema produttivo umbro ha subito pesantemente gli effetti della crisi iniziata nel biennio 2007-2008. In dieci anni, infatti, il PIL regionale ha registrato una contrazione del 16%, sensibilmente più consistente di quella media italiana e delle regioni del centro nord (rispettivamente -5% e -4%).

La causa di tale declino va presumibilmente attribuita sia a fattori esogeni che alle

caratteristiche strutturali del sistema produttivo regionale.

Tra i fattori esogeni, ha sicuramente giocato un ruolo rilevante l'impatto della crisi sui consumi (dal 2007, -2,7% in Italia e -3,4% in Umbria) e, conseguentemente, sull'industria. Tra i fattori endogeni, vanno invece probabilmente annoverati soprattutto:

- l'elevata presenza di imprese di piccola dimensione non collegate, attraverso rapporti di rete, con imprese leader più strutturate;
- la crisi industriale del ternano (e in particolare dei settori chimico, metallurgico e agroalimentare);
- la contestuale presenza di imprese medio-grandi, fortemente concentrate nei settori a elevate economie di scala che, durante la crisi, hanno registrato performance nettamente più negative delle piccole imprese tradizionali.

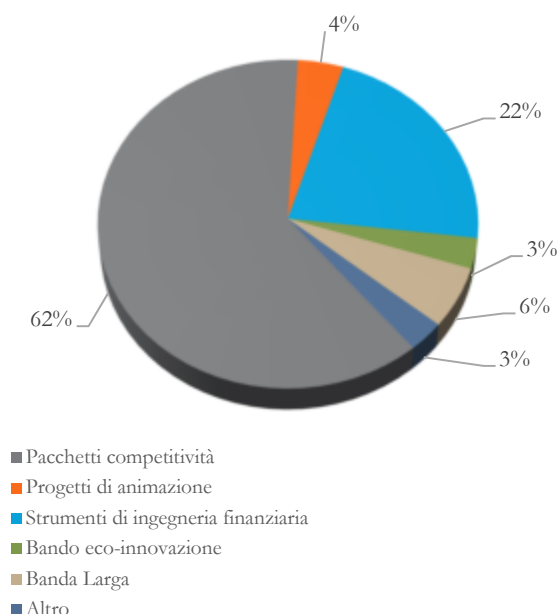
**Asse 1
Innovazione ed economia della conoscenza**

L'obiettivo specifico dell'Asse 1 del POR FESR 2007-2013, a cui sono state destinate circa il 52% delle risorse finanziarie complessive del Programma, è: **promuovere e consolidare i processi di innovazione e Ricerca & sviluppo tecnologico (R&ST) al fine di qualificare e rafforzare la competitività del sistema produttivo regionale**. Tale obiettivo specifico si articola nei seguenti obiettivi operativi:

- rafforzamento delle capacità regionali in R&ST e innovazione;
- promozione dell'accesso alle Tecnologie per l'informazione e la comunicazione (TIC);
- sostegno all'acquisizione di competenze e strumenti per favorire lo sviluppo della R&ST e dell'innovazione nelle imprese, con particolare riguardo alle Piccole e medie imprese (PMI).

Gli interventi dell'Asse 1, finanziati con i bandi rivolti alle imprese e riconducibili ai cosiddetti "pacchetti competitività", hanno assorbito il 62% dei 153 Meuro di spesa complessivamente registrata a fine programmazione sull'Asse.

Grafico 1 - Asse 1. Spesa per tipologia di interventi (%)



Fonte: elaborazioni del Valutatore dei dati di monitoraggio forniti dall'Autorità di Gestione

Tabella 1 - Asse 1. Progetti finanziati per Attività

Attività	Progetti finanziati (n)
1.1.1 Sostegno alla ricerca industriale e allo sviluppo sperimentale per il sistema produttivo	361
1.1.2 Progetti aziendali di investimento innovativo	408
1.1.3 Sostegno alla creazione di nuove imprese in settori a elevata innovazione tecnologica	16
1.1.4 Sostegno alle imprese in materia di eco-innovazione	223
1.2.1 Sostegno alla diffusione delle TIC nelle PMI	471
1.2.2 Infrastrutture e servizi della Società dell'Informazione (SI)	10
1.3.1 Attività di stimolo e accompagnamento all'innovazione	592
1.3.2 Servizi finanziari alle PMI	3
Totale	2.084

Fonte: elaborazioni del Valutatore dei dati di monitoraggio forniti dall'Autorità di Gestione

Un primo elemento da evidenziare è costituito dal fatto che le attività previste dall'Asse 1 hanno complessivamente consentito la realizzazione di

oltre 2 mila progetti, per una spesa complessiva superiore a 153 milioni di euro, 92 dei quali destinati all'erogazione di aiuti a imprese industriali.

I progetti realizzati hanno interessato 437 imprese, considerando una sola volta i beneficiari censiti nel sistema informativo regionale che hanno ottenuto più finanziamenti. Il rapporto tra le 437 imprese finanziate e il numero medio delle imprese attive in regione, tra il 2007 e il 2016 (secondo i dati Movimprese pari a 8.449 unità), consente di individuare un tasso di copertura del 5,6%. Stimando il numero delle imprese destinatarie dei finanziamenti accordati dagli strumenti di ingegneria finanziaria e di quelle che hanno beneficiato del Programma *Istart*, il totale delle imprese raggiunte dagli interventi attivati sarebbe pari a 1.463, con un tasso di copertura dell'11,2%. Unico elemento negativo da rilevare sembra costituito dalla distribuzione territoriale degli aiuti, perché le imprese con sede operativa in provincia di Perugia hanno assorbito l'81,2% degli aiuti concessi, mentre gli effetti della crisi che il Programma operativo regionale avrebbe dovuto contribuire a contrastare apparivano (e appaiono) più pesanti in provincia di Terni.

Tenendo conto delle finalità associate agli avvisi emanati e alle azioni implementate nell'ambito dell'Asse 1 ed esprimendo un giudizio sull'intensità dell'impatto potenziale delle *policy* attivate sulle criticità del contesto, si ricava, in linea generale, che tutti gli interventi attivati sono coerenti con l'obiettivo di innalzare la capacità competitiva dell'industria manifatturiera regionale.

Va sottolineato che tutte le imprese finanziate nell'ambito dell'Asse 1 hanno beneficiato di finanziamenti finalizzati a incrementarne le capacità innovative e/o gli investimenti in R&S.

Dai dati estratti dal sistema informativo regionale si desume, infatti, che gli aiuti erogati nell'ambito dell'Asse 1 sono tutti riconducibili agli obiettivi specifici del Quadro strategico nazionale, elencati nella tabella che segue.

Tuttavia, alcune criticità (quali ad esempio il basso livello di fatturato *export* o l'elevata presenza di imprese di piccola dimensione specializzate in produzioni mature) sembrano essere state scarsamente "attenzionate".

Tabella 2 – Asse 1. Impegni per Obiettivi specifici del Quadro strategico nazionale

Obiettivi	Impegni (milioni di euro)
Aumentare la propensione delle imprese a investire in ricerca e innovazione	7,34
Diversificazione delle fonti energetiche e aumento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili	1,38
Qualificare in senso innovativo l'offerta di ricerca, favorendo la creazione di reti fra Università, centri di ricerca e tecnologia e il mondo della produzione, sviluppando meccanismi a un tempo concorrenziali e cooperativi, in grado di assicurare fondi ai ricercatori più promettenti	41,19
Sviluppare contenuti, applicazioni e servizi digitali avanzati e accrescerne la capacità di utilizzo, l'accessibilità e fruibilità anche attraverso adeguata promozione dell'offerta	2,99
Valorizzare competenze e funzioni di mediazione per superare i limiti di tipo relazionale e organizzativo tra gli attori del sistema della ricerca e dell'innovazione	39,08
Totale	91,98

Fonte: elaborazioni del Valutatore dei dati di monitoraggio forniti dall'Autorità di Gestione

Considerazioni emerse dalla valutazione

La valutazione degli aiuti alle imprese erogati nell'ambito dell'Asse 1 ha evidenziato, da un lato, un buon livello di coerenza esterna tra le linee di *policy* attivate e le finalità a queste sottese, dall'altro, e le criticità del contesto di riferimento. L'unica criticità emersa, sotto questo profilo, riguarda la distribuzione territoriale delle imprese finanziate, forse troppo concentrate in provincia di Perugia a fronte di effetti prodotti dalla crisi ancora in atto che invece ha colpito soprattutto l'area del ternano (tanto che, nel 2016, il Ministero dello sviluppo economico, su istanza della Regione, ha riconosciuto l'area di Terni-Narni quale area di crisi industriale complessa). Nel caso permangano diversità nelle potenzialità di sviluppo delle due province, si potrebbe forse valutare l'opportunità di prevedere, negli avvisi della programmazione 2021-2027, l'istituzione di riserve territoriali.

Dall'analisi è anche emerso che gli interventi a sostegno dell'industria hanno garantito un tasso di copertura stimato tra il 5,6 e l'11,2%, coerente con quello raggiunto da altre Regioni del centro Italia. In

vista della nuova programmazione, e in linea con quanto peraltro sostenuto anche dai dirigenti regionali intervistati, sarebbe in ogni caso opportuno riflettere sulle procedure da utilizzare, per rendere più "pervasivo" il finanziamento regionale e agevolare maggiormente la partecipazione ai bandi delle imprese di minore dimensione.

L'indagine *CAWI*, cui sono state invitate a partecipare tutte le imprese beneficiarie degli aiuti erogati nell'ambito dell'Asse 1, ha consentito di analizzare un campione complessivamente modesto di imprese e, per tale motivo, i risultati emersi vanno considerati con cautela.

Sembra tuttavia emergere che i finanziamenti accordati hanno prodotto **effetti addizionali sulle performance delle imprese**, in particolare, su quelle di media dimensione (50-100 addetti). In questo caso, infatti, tutte le imprese che hanno compilato il questionario *on-line* dichiarano un incremento della dimensione occupazionale, associato al progetto realizzato con il finanziamento ottenuto. Un po' meno positivi, ma comunque rilevanti, risultano gli effetti sul fatturato, in questo caso però soprattutto per le piccole imprese.

Sembrirebbe anche che i bandi emanati abbiano favorito la partecipazione di imprese che avevano già una struttura interna dedicata ad attività di R&S e una propria strategia di innovazione. Non va però sottovalutato il fatto che le (poche) imprese che non si trovavano in questa condizione dichiarano **effetti addizionali del finanziamento sugli input dell'innovazione** (incremento della spesa in R&S, consolidamento della propria strategia innovativa, aumento della capacità di gestire progetti innovativi complessi, ecc.).

Significativi, infine, ma forse a causa del fatto che la maggior parte delle rispondenti è stata finanziata a valere su bandi Pacchetti integrati di agevolazioni (PIA) e a causa delle condizioni di accesso fissate negli stessi bandi, **gli effetti sugli output dell'innovazione**, se misurati in termini di numero di innovazioni introdotte; praticamente nullo, invece, l'effetto sul numero di brevetti depositati a seguito e grazie al finanziamento del FESR.

Specularmente, è doveroso sottolineare che nessuna impresa ha dichiarato che non avrebbe realizzato il progetto in assenza di finanziamento. Tuttavia, non va sottovalutato il fatto che il 70% del campione lo avrebbe realizzato più tardi o solo in parte. Il

finanziamento accordato a valere sull'Asse 1 del POR FESR 2007-2013, probabilmente a causa soprattutto del fatto che di questo hanno principalmente beneficiato imprese già autonomamente strutturate per l'attività innovativa, non sembrerebbe aver quindi prodotto un effetto netto, ma ha comunque contribuito ad accelerare e a rendere più consistenti i progetti di innovazione e R&S che le imprese avevano in cantiere.

Dato quanto sopra, ci sembra utile riflettere sulla possibilità di utilizzare i futuri bandi a sostegno dell'innovazione e dell'attività di ricerca, facendo anche attenzione a tutti gli elementi (criteri di ammissibilità, difficoltà nella predisposizione del progetto da presentare o nella gestione dello stesso) che possono determinare "barriere all'entrata" per le imprese di minore dimensione o favorire il "pluri-finanziamento" di imprese già autonomamente strutturate. Questo tipo di attenzione potrebbe forse favorire effetti più diffusi in termini di capacità innovativa, stimolare la realizzazione di progetti di innovazione non precedentemente programmati e favorire l'incremento degli effetti occupazionali associati agli interventi finanziati, incrementando le potenzialità di accesso ai bandi delle imprese di minore dimensione.

Asse 2 Ambiente e prevenzione dei rischi

L'obiettivo specifico dell'Asse 2 del POR FESR 2007-2013, a cui sono state destinate circa il 15% delle risorse finanziarie complessive del Programma, è: **tutelare, salvaguardare e valorizzare l'ambiente e le sue risorse, per promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema regionale.** Alla realizzazione di tale obiettivo specifico concorrono i seguenti obiettivi operativi:

- sostegno agli investimenti per il recupero dell'ambiente fisico e all'elaborazione di piani e misure volti sia a prevenire e gestire i rischi naturali e tecnologici, sia a garantire e valorizzare la qualità ambientale del territorio;
- promozione, tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali.

Nella logica dell'intervento dell'Asse 2, lo sviluppo sostenibile del sistema regionale implica una serie di

cambiamenti strutturali che includono:

- l'individuazione sistematica delle aree esposte al maggior grado di rischio naturale e tecnologico e la realizzazione delle analisi CLE;
- la realizzazione di strumenti e sistemi di prevenzione e azione in caso di emergenza;
- il rafforzamento delle strutture di coordinamento dell'intervento in caso di manifestazione dei rischi naturali e tecnologici
- la redazione di Piani ambientali d'area e/o l'adozione di strumenti per lo sviluppo sostenibile;
- il recupero delle aree inquinate prioritarie;
- l'informazione e la formazione permanente rivolta alla popolazione sulla convivenza con i rischi naturali e tecnologici;
- la definizione di Piani di azione e interventi di valorizzazione dei siti *Natura 2000*;
- una migliore valorizzazione turistica del patrimonio naturale e culturale.

Trattandosi di interventi strutturali relativi ad ambiti differenti, per ciascun ambito è stato riepilogato il contesto regolamentare e programmatico e la valutazione ha ricostruito l'aggiornamento del quadro di pianificazione settoriale, rispetto alla situazione inizialmente descritta nel POR FESR 2007-2013.

La tabella seguente illustra il dettaglio dei progetti finanziati per ciascuna attività dell'Asse 2.

Tabella 3 - Asse 2. Progetti finanziati per Attività

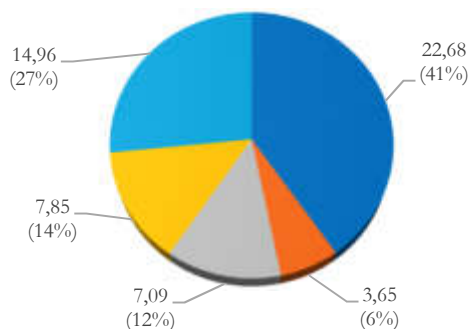
Attività	Progetti finanziati (n)
2.1.1 Piani e interventi per la prevenzione dei rischi naturali	172
2.1.2 Piani e interventi per la prevenzione dei rischi tecnologici e per la gestione ambientale d'area	16
2.1.3 Recupero e riconversione di siti degradati	30
2.2.1 Promozione di interventi ambientali per la valorizzazione della rete dei siti Natura 2000	38
2.2.2 Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio ambientale e culturale	111

Fonte: elaborazioni del Valutatore dei dati di monitoraggio forniti dall'Autorità di Gestione

Dal punto di vista settoriale, la spesa per attività mostra un forte accento (40% della spesa totale

dell'Asse 2) sugli interventi legati alla prevenzione dei rischi naturali (idrogeologico e sismico) e all'adeguamento delle strutture e del territorio, nonché sull'importanza strategica delle misure per la tutela, la valorizzazione e la promozione del patrimonio naturale e culturale e dei siti *Natura 2000*, che insieme rappresentano una quota pari al 41% della spesa totale dell'Asse.

Grafico 2 – Asse 2. Spesa per tipologia di intervento (milioni di euro; %)



- 2.1.1 Piani e interventi per la prevenzione dei rischi naturali
- 2.1.2 Piani e interventi per la prevenzione dei rischi tecnologici e per la gestione ambientale d'area
- 2.1.3 Recupero e riconversione di siti degradati
- 2.2.1 Promozione di interventi ambientali per la valorizzazione della rete dei siti Natura 2000
- 2.2.2 Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio ambientale e culturale

Fonte: elaborazioni del Valutatore dei dati di monitoraggio forniti dall'Autorità di Gestione

Considerazioni emerse dalla valutazione

Gli interventi attuati nell'ambito dell'Asse 2 sono stati sicuramente indirizzati al soddisfacimento dei fabbisogni più importanti, come emerso dall'analisi del contesto e dalla strategia di attuazione, spesso a regia regionale, proprio a testimonianza del valore strategico e sistemico degli interventi. Tuttavia, **l'impatto concreto sugli indicatori di programma è difficilmente valutabile**, sia per difficoltà pratiche nel ricostruire la metodologia di calcolo di alcuni indicatori (soprattutto quelli riferiti agli indici di rischio del territorio), sia per l'incidenza di numerosi fattori esterni che hanno condizionato la realizzazione dello scenario di cambiamento, tra cui la crisi sismica del 2016-2017 e la "coda" della crisi socio-economica

globale.

D'altra parte, gli interventi attuati hanno dimostrato una **buona efficacia** in termini di spesa: per la maggior parte delle misure è stato infatti finanziato un maggior numero di progetti rispetto a quelli previsti, con una quota di spesa solo leggermente superiore a quanto stabilito. In questo senso, il Programma è stato in grado di massimizzare l'uso delle risorse impiegate, seppure l'impatto sul contesto e la sostenibilità degli investimenti risultino difficilmente valutabili.

Per accrescere il potenziale impatto delle misure attuate, tenendo conto delle risorse limitate a disposizione, si raccomanda di:

- **Concentrare gli interventi** su quelli di natura strategica, in grado di avere un effetto leva sugli indicatori rilevanti (per esempio la crescita dell'attrattività turistica, la gestione sostenibile e durabile delle risorse naturali e culturali). Per garantire l'individuazione degli interventi realmente strategici, è essenziale la coprogettazione dal basso, con il coinvolgimento degli attori rilevanti del territorio, in primo luogo gli enti pubblici, ma anche la consultazione degli attori privati, incluse le associazioni e gli organi di rappresentanza.
- **Riprendere lo sforzo di pianificazione strategica e programmazione**, rafforzando il sistema di indagini preliminari e analisi territoriale, per garantire l'aggiornamento costante dei piani di intervento e la loro rilevanza rispetto al fabbisogno esistente. Nel campo specifico delle misure per la prevenzione dei rischi e per la tutela e valorizzazione del territorio può essere utile predisporre una Strategia regionale dedicata all'adattamento climatico.
- Nel campo specifico della valorizzazione delle risorse naturali, in special modo delle aree protette, si raccomanda la finalizzazione e l'"operationalizzazione" dei Piani di gestione ambientale e dei Piani di gestione delle aree protette (per esempio la *Rete Natura 2000*), in un'ottica di gestione sostenibile, che sia in grado di conciliare i vincoli di tutela ambientale con la valorizzazione a scopo sociale ed economico delle risorse del territorio.
- **Rafforzare l'approccio integrato, tramite sinergie e complementarità** con altri programmi e fonti di finanziamento, ma anche estendendo le collaborazioni e le reti nazionali e internazionali, al

fine di diffondere le buone pratiche e l'uso di metodologie innovative che hanno dimostrato la propria efficacia nei processi di gestione sostenibile delle risorse territoriali e culturali.

Asse 3 Efficienza energetica e sviluppo di fonti rinnovabili

L'obiettivo specifico dell'Asse 3 del POR FESR 2007-2013, a cui sono state destinate circa il 15% delle risorse finanziarie complessive del Programma, è: **promuovere l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonti rinnovabili e pulite**. Per raggiungere tale obiettivo, nell'Asse sono previste due linee di intervento focalizzate rispettivamente su energie rinnovabili ed efficienza energetica, attraverso i seguenti obiettivi operativi:

- promozione e sostegno della produzione energetica da fonti rinnovabili, finalizzato a diffondere i processi di produzione di energia derivante da fonti quali il fotovoltaico, l'energia eolica, l'energia idroelettrica, l'energia geotermica e la biomassa da produzione locale, al fine di ridurre la dipendenza dalle fonti energetiche convenzionali
- promozione e sostegno dell'efficienza energetica, finalizzato alla diffusione di misure di risparmio energetico (basso consumo, alta efficienza, cogenerazione, tri-generazione).

Nella logica d'intervento dell'Asse 3, ciascuno dei due obiettivi operativi prevede una serie di attività incentrate su:

- animazione e informazione, indirizzata alle amministrazioni locali, ai privati e alla popolazione;
- ricerca industriale, indirizzata alle imprese;
- produzione e investimenti, indirizzata sia ai privati che al settore pubblico.

L'Asse 3 è stato caratterizzato da quattro principali tipologie di procedure, analizzate in base alla spesa totale per ciascuna categoria:

- circa il 40% dei progetti sono stati attivati attraverso procedure negoziate (con bando o senza bando) indirizzati agli enti pubblici, sia per investimenti riguardanti la produzione di

energia rinnovabile che per investimenti per l'efficiamento energetico;

- circa il 38% delle iniziative rappresenta progetti per investimenti di efficientamento energetico, a titolarità o regia regionale (per esempio progetti retrospettivi gestiti da ATER e progetti inclusi nel programma di riqualificazione energetica degli edifici di interesse regionale), ma anche bandi aperti indirizzati agli enti locali e ai privati;
- circa l'8% è costituito da progetti attuati in risposta ai bandi per la ricerca industriale;
- circa il 6% è costituito da progetti prevalentemente di animazione, affidamenti diretti e procedure in economia, gestiti direttamente dalla Regione Umbria.

I bandi aperti indirizzati sia ai pubblici che ai privati sul tema delle energie rinnovabili costituiscono circa il 3% della spesa totale, mentre il 5% dei progetti sono stati attuati in seguito a procedure aperte per l'acquisizione di beni, servizi e lavori pubblici, gestiti direttamente dalla Regione o dagli enti locali.

Per quanto concerne l'efficacia degli interventi rispetto agli obiettivi prefissati e l'efficienza in termine di risorse allocate rispetto ai risultati raggiunti, la performance dell'Asse 3 è complessivamente buona; la tabella seguente illustra il dettaglio dei progetti finanziati per ciascuna attività.

Tabella 4 – Asse 3. Progetti finanziati per Attività

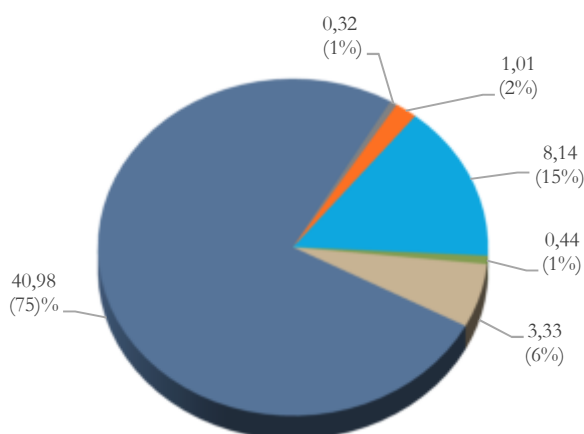
Attività	Progetti finanziati (n)
3.1.1 Attività di animazione per l'introduzione di tecnologie di produzione energetica da fonti rinnovabili	31
3.1.2 Sostegno ad attività di ricerca industriale per lo sviluppo di sistemi e tecnologie innovative di produzione energetica da fonti rinnovabili e per la produzione industriale degli stessi	14
3.1.3 Sostegno alla produzione di energie da fonti rinnovabili	76
3.2.1 Attività di animazione per l'introduzione di misure di risparmio energetico	36
3.2.2 Sostegno alle attività di ricerca industriale e alla realizzazione di sistemi a maggiore efficienza energetica	42
3.2.3 Sostegno all'introduzione di misure e investimenti volti all'efficienza energetica	357
Totale	556

Fonte: elaborazioni del Valutatore dei dati di monitoraggio forniti dall'Autorità di Gestione

A fronte di una buona performance di realizzazione, l'analisi degli indicatori di risultato mostra tuttavia una performance generalmente inferiore alle attese, principalmente a causa della portata degli interventi finanziati, che è stata inferiore a quanto inizialmente programmato.

Dal punto di vista settoriale, la spesa per attività mostra un forte accento (75% della spesa totale per Asse) sugli interventi per il sostegno all'introduzione di misure ed investimento volti all'efficienza energetica, su quelli finalizzati alla produzione di energie da fonti rinnovabili (15%), ed in parte sulle attività di ricerca industriale finalizzati alla realizzazione di sistemi a maggiore efficienza energetica (6%), mentre le misure di animazione e ricerca industriale sulle energie rinnovabili risultano sostanzialmente residuali.

Grafico 3 - Asse 3. Spesa per tipologia di intervento (milioni di euro; %)



- 3.1.1 Attività di animazione per l'introduzione di tecnologie di produzione energetica da fonti rinnovabili
- 3.1.2 Sostegno ad attività di ricerca industriale per lo sviluppo di sistemi e tecnologie innovative di produzione energetica da fonti rinnovabili e per la produzione industriale degli stessi
- 3.1.3 Sostegno alla produzione di energie da fonti rinnovabili
- 3.2.1 Attività di animazione per l'introduzione di misure di risparmio energetico
- 3.2.2 Sostegno alle attività di ricerca industriale e alla realizzazione di sistemi a maggiore efficienza energetica
- 3.2.3 Sostegno all'introduzione di misure e investimenti volti all'efficienza energetica

Fonte: elaborazioni del Valutatore dei dati di monitoraggio forniti dall'Autorità di Gestione

Considerazioni emerse dalla valutazione

Per quanto riguarda la rilevanza degli interventi finanziati, il POR FESR 2007-2013 ha sicuramente attivato delle misure rilevanti rispetto al fabbisogno esistente, considerando il **bilancio energetico regionale** e la necessità stringente di **ridurre costi e consumi energetici**. Tuttavia, si osserva che le misure attuate non sono riuscite a intervenire su alcuni dei più grandi settori energivori del territorio, a eccezione del settore residenziale.

Inoltre, gli interventi non hanno inciso sulla problematica dei **costi energetici**, che restano alti, mentre sul fronte delle energie rinnovabili si osserva che la produzione regionale di energia rinnovabile è trainata dal settore idroelettrico, mentre le altre fonti rinnovabili (non solo fotovoltaico, ma anche per esempio le biomasse) restano fortemente marginali.

Per quanto concerne l'efficacia degli interventi rispetto agli obiettivi prefissati e l'efficienza in termini di risorse allocate rispetto ai risultati raggiunti, come si evince dalla Relazione finale di esecuzione, la **performance dell'Asse 3 è complessivamente buona**, soprattutto per quanto riguarda le realizzazioni del numero di interventi finanziati rispetto al target programmato.

A fronte di una buona performance di realizzazione, l'analisi degli indicatori di risultato mostra tuttavia una performance generalmente inferiore alle attese: tutti gli indicatori di risultato sono stati inferiori a quanto programmato, principalmente a causa della **portata degli interventi finanziati**, che è stata inferiore a quanto inizialmente programmato. Il mancato raggiungimento degli indicatori di risultato è inoltre ascrivibile, secondo la Relazione finale di esecuzione del POR 2007-2013, a una risposta da parte delle imprese inferiore alle attese, probabilmente dovuta all'incidenza della crisi economica, che ha comportato un interesse e una capacità limitata di investimento su ricerca, sviluppo ed efficientamento energetico, considerando, inoltre, che queste misure non hanno un impatto diretto sul posizionamento competitivo delle imprese, in termini di aumento del giro d'affari e riduzione dei costi di produzione.

Tenendo conto del contesto (elevata incidenza della crisi economica e conseguente riduzione dei consumi energetici derivanti dalle centrali

termoelettriche tradizionali), nonché della natura e della quantità degli interventi finanziati, è difficile stimare l'impatto netto del POR sulla riduzione delle emissioni CO₂ o sulla riduzione dei consumi energetici a livello regionale. Tuttavia, considerando i risultati ottenuti e le tipologie di azioni finanziati, si può certamente affermare che il POR FESR 2007-2013 ha dato il suo contributo importante al miglioramento degli indicatori energetici della Regione Umbria, soprattutto per quanto riguarda la riduzione dei consumi energetici da parte degli enti pubblici e del settore residenziale di proprietà pubblica.

Per accrescere il potenziale impatto delle misure attuate, tenendo conto delle risorse limitate a disposizione, si raccomanda di:

- **Sviluppare meccanismi per facilitare l'accesso ai fondi per l'efficientamento energetico da parte delle imprese più piccole.**
- **Sviluppare un Piano di comunicazione integrato**, che permetta di attuare misure di animazione indirizzate direttamente al settore produttivo e ai cittadini, per continuare lo sforzo di sensibilizzazione di tutti gli attori "consumatori di energia" e favorire un cambiamento nei comportamenti e nelle scelte di consumo energetico, anche diffondendo informazioni su tutti gli incentivi esistenti, da diverse fonti (per esempio le detrazioni fiscali per i lavori edili di efficientamento energetico compiuti sul residenziale privato).
- **Portare sui tavoli di negoziazione nazionale il tema dell'efficientamento energetico dei settori produttivi energivori**, per cercare sinergie tra fondi europei regionali e politica industriale e ambientale a livello nazionale, al fine di mobilitare un volume di risorse adeguato al finanziamento degli investimenti maggiori necessari nei settori industriali energivori.
- Continuare lo sforzo di correlare le misure di intervento per l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili con le **strategie di sviluppo locale** degli enti pubblici, per garantire sinergie e complementarità degli investimenti.
- Esplorare la possibilità di promuovere misure di efficientamento energetico, che siano in grado di intercettare il problema degli **eccessivi costi energetici** esistenti sul territorio umbro.

- **Esplorare l'opportunità di predisporre una Strategia unitaria di adattamento al cambiamento climatico**, che tenga conto dei temi energetici, ambientali e della resilienza.
- Esplorare le opportunità derivanti dalla **diversificazione delle fonti rinnovabili in Umbria**.

Asse 4 Accessibilità e aree urbane

L'Asse prioritario Accessibilità e aree urbane si prefigge l'obiettivo specifico di **promuovere una maggiore coesione territoriale e qualità urbana, al fine di accrescere la competitività e l'attrattività del territorio e delle città**. Per raggiungere tale obiettivo, l'asse prevedeva tre linee di intervento, collegate ad altrettanti obiettivi operativi:

- completamento delle infrastrutture di trasporto secondarie, finalizzato a promuovere interventi sulle infrastrutture di trasporto locale al fine di evitare fenomeni di marginalizzazione della regione;
- valorizzazione delle aree urbane, rivolto al miglioramento delle condizioni di vita delle città di maggiore dimensione, al fine di potenziare l'attrattività;
- promozione della mobilità sostenibile, finalizzato all'introduzione dei sistemi di trasporto urbani ed extra-urbani ecocompatibili e al miglioramento della sua efficienza, conformemente al Piano regionale dei trasporti.

Nel corso della gestione del Programma, alla luce delle criticità del percorso di attuazione e al fine di evitare il disimpegno automatico delle risorse comunitarie nel caso di mancato raggiungimento del target atteso al 2014, i progetti selezionati nell'ambito delle Attività a.1 e c.1 sono stati interamente trasferiti al Programma parallelo; pertanto le risorse residuali dell'Asse 4 del POR sono **unicamente destinate all'attuazione dell'Attività b1. Riqualificazione e rivitalizzazione delle aree urbane**, che - a partire dalla pubblicazione dell'avviso pubblico nel corso del 2008 - ha promosso la realizzazione di percorsi di programmazione integrata di scala urbana

denominati Programmi urbani complessi di seconda generazione (PUC2).

I PUC2 finanziati con le risorse del POR comprendono esclusivamente azioni orientate all'incremento della dotazione di edilizia sociale, accessibilità e mobilità, servizi sociali e culturali per i residenti, alla rivitalizzazione del tessuto economico e sociale delle città. Le strategie urbane sono emerse attraverso percorsi di partecipazione e gestite dai Comuni e che hanno sempre coinvolto gli uffici regionali.

I PUC2 hanno mobilitato soprattutto progetti pubblici di dimensione finanziaria medio-grande (che coprono circa l'85% della spesa totale), ma hanno saputo anche coinvolgere un gran numero di soggetti privati, che, sia pure con progetti di dimensioni ridotte, hanno caratterizzato l'intervento regionale nella direzione della integrazione delle risorse e delle funzioni, per la riqualificazione delle aree urbane oggetto dell'intervento dell'Asse 4.

Alla chiusura del POR FESR 2007-2013, come emerge dal Rapporto finale di esecuzione, i pagamenti effettuati ammontano a oltre 48 milioni di euro e sono superiori di circa il 6% rispetto alle risorse programmate.

Tabella 5 - Asse 4. Spesa totale, pubblica e privata dei PUC2 finanziati

	spesa totale (meuro)	%	spesa dei soggetti pubblici (meuro)	%	spesa dei soggetti privati (meuro)	%
Amelia	3,19	6,6	2,87	90,0	0,32	10,0
Castiglione del Lago	3,69	7,6	2,65	71,7	1,04	28,3
Città di Castello	3,46	7,2	2,71	78,4	0,75	21,6
Foligno	5,48	11,3	4,12	75,3	1,35	24,7
Marsciano	1,44	3,0	1,44	100	0	0,0
Narni	4,74	9,8	4,37	92,3	0,37	7,7
Perugia	5,56	11,5	4,43	79,6	1,14	20,4
Spoletto	6,17	12,8	4,87	79,0	1,30	21,0
Terni	6,08	12,6	5,67	93,3	0,41	6,7
Todi	3,36	7,0	2,92	86,8	0,44	13,2
Umbertide	5,10	10,6	4,84	94,9	0,26	5,1
Totale	48,27	100	40.885.078,08	84,7	7.385.980,06	15,3

Fonte: Rapporto finale di esecuzione ed elaborazioni del Valutatore su estrazione dati di monitoraggio regionale

Considerazioni emerse dalla valutazione

L'esperienza della Regione Umbria nella progettazione integrata, o complessa, a scala urbana o di quartiere, costituisce **uno dei casi più interessanti in Italia**, con una sperimentazione che ha riguardato particolarmente, anche se non esclusivamente, **i centri storici delle città**.

Come evidenzia l'urbanista Paolo Avarello: "I programmi complessi lanciati a più riprese nel corso degli anni Novanta dal Ministero dei lavori pubblici hanno prodotto senz'altro una forte spinta all'innovazione nell'urbanistica italiana, sia in termini amministrativi, sia e soprattutto nei termini più concreti di un *addestramento* - delle amministrazioni pubbliche, ma anche dei loro partner privati e del mondo professionale - alla costruzione e messa in attuazione di progetti di trasformazione urbana diretti al recupero e alla riqualificazione".

Questa considerazione, che vale anche nel caso dei PUC2, costituisce un effetto della **forte coerenza strategica delle politiche regionali con gli indirizzi, i dispositivi e i regolamenti nazionali e comunitari**.

Gli interventi principali realizzati dai PUC2 riguardano (a) lo spazio pubblico - le piazze e le strade di pietra dei centri storici, ma anche gli snodi stradali dell'accessibilità e la rete della mobilità sostenibile - e (b) la dotazione di beni collettivi, servizi sociali e culturali per i residenti e i turisti. Questo tipo di interventi si collegano ai progetti che sono stati finanziati con altri fondi - edilizia residenziale e altri interventi puntuali che sono confluiti nel Programma attuativo regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, oppure nel Programma parallelo - ma costituiscono di per sé il contributo principale alla riqualificazione dei centri urbani della regione.

Sono **interventi che hanno incrementato la capacità delle città coinvolte di rafforzare gli elementi e i valori storicizzati**, che costituiscono l'impulso al cambiamento introdotto nei centri urbani umbri, con positivi effetti sul piano sociale, sul miglioramento fisico delle aree oggetto di intervento, sullo spazio pubblico, e infine sulla maggiore partecipazione della popolazione alle

attività delle amministrazioni locali.

La valutazione dei PUC2 ha quindi messo in luce come la programmazione delle politiche di sviluppo regionale in Umbria sia stata chiaramente orientata alla **ricerca di un equilibrio tra le politiche per la competitività e quelle per la cittadinanza**, intesa come partecipazione alla vita sociale, ai servizi che l'Amministrazione organizza e gestisce: in tutto ciò, la rete policentrica delle città costituisce il principale punto d'incontro di questi ambiti di intervento.

Una delle principali novità che hanno caratterizzato la programmazione in oggetto per quanto riguarda i programmi complessi - oltre al **limite minimo della popolazione residente** nei comuni candidati - è quella che prevedeva **l'apertura al finanziamento dei progetti presentati dai soggetti privati**.

Questa novità è stata accompagnata da non poche difficoltà, in parte legate alla difficile situazione economica, che ha seguito la grande recessione del 2008, e in parte dovute a scelte parzialmente consapevoli della stessa amministrazione regionale che, contemporaneamente al PUC2, interveniva con altri strumenti che introducevano diversi regimi di incentivo per lo stesso tipo di imprese.

Un altro aspetto che ha condizionato il peso e l'avanzamento degli interventi, promossi dai soggetti privati all'interno dei PUC2, è stato la **difficoltà di coordinare gli interventi sulla struttura urbanistica ed edilizia della città con quelli del comparto economico**, soprattutto quello commerciale e artigianale.

La riqualificazione di una parte della città implica l'avvio di cantieri, limitando talvolta l'accessibilità dei cittadini e, di conseguenza, ponendo limiti alle stesse attività di alcuni operatori economici.

Una delle considerazioni che emergono da questa esperienza riguarda la necessità di **consentire una migliore programmazione degli interventi privati rispetto a quelli pubblici**, strutturali e infrastrutturali, così da ridurre al minimo il disagio per le attività localizzate nelle aree prossime ai cantieri e favorire gli investimenti privati nel momento in cui i mercati locali possono esprimere al meglio la loro capacità attrattiva rispetto ai consumatori, residenti o turisti.

Criticità e punti di forza delle procedure attuative e del sistema di *governance*: il Piano di rafforzamento amministrativo

I sistemi di *governance* dei Programmi operativi del FESR e del Fondo sociale europeo 2007-2013 e il Piano di sviluppo rurale del Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (PSR) della Regione Umbria sono stati analizzati nel dettaglio da un gruppo interdipartimentale costituito a ottobre 2014, per la redazione del **Piano di rafforzamento amministrativo (PRA)**, successivamente adottato dalla Giunta regionale.

Gli obiettivi strategici del Piano di rafforzamento amministrativo si fondano sull'analisi dei macro-processi di attuazione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea nel periodo di programmazione 2007-2013, articolati come segue.

Tabella 6 - Analisi delle procedure: macro-processi

Processi	Titolarietà
P1 Programmazione	Regione Umbria
P2 Selezione delle operazioni	
P2.1 Presentazione delle proposte	Beneficiari (enti pubblici e loro associati)
P2.2 Concessione dell'agevolazione	Regione Umbria
P3 Attuazione, controllo e rendicontazione	
P3.1 Inizio e attuazione lavori*	Beneficiari (enti pubblici e loro associati)
P3.2 Pagamenti iniziali, intermedi e finali. Monitoraggio	Regione Umbria
P3.3 Rendicontazione	Beneficiari
P3.4 Controlli di primo livello	Regione Umbria

* per gli aiuti alle imprese

Nel Rapporto di valutazione sono stati presi in esame i macro-processi degli Assi 2 e 3. Laddove il Piano di rafforzamento amministrativo suggeriva azioni di miglioramento, il Valutatore ha inserito criticità aggiuntive correlate con le tipologie di azioni proposte (vedi: per l'Asse 2, tabelle 51 e 52 del Rapporto di valutazione, voci in corsivo; per l'Asse 3, tabelle 54 e 55 del Rapporto di valutazione).

Ugualmente, laddove sono state evidenziate criticità senza azioni di miglioramento correlate, il Valutatore ha aggiunto suggerimenti in questo senso (per esempio: formazione e potenziamento dell'organico, sia per i beneficiari che per l'amministrazione regionale).

L'analisi del sistema di *governance*: studi di caso Asse 2 e Asse 3

Nella valutazione ex post del POR FESR 2007-2013 è stato ricostruito il sistema di *governance* e le reti degli attori coinvolti a diverso titolo in quanto portatori di interesse nella specifica tematica di intervento, evidenziando allo stesso tempo le sinergie esistenti con altre fonti di finanziamento. La valutazione ha evidenziato - in modo particolare per le Attività dell'Asse 2 - la frammentarietà del sistema di *governance* e la complessità della rete di attori locali interessati dagli interventi, suggerendo la necessità di misure di coordinamento orizzontale all'interno delle strutture regionali, attraverso gruppi di lavoro (*task force*) interdipartimentali per garantire l'uniformità delle procedure attuative, partendo da linee metodologiche condivise e comuni, nelle diverse fasi di gestione del programma, al fine di semplificare le procedure tanto per i beneficiari quanto per il personale della Regione. Per quanto riguarda l'Asse 3, la valutazione ha evidenziato che il sistema di *governance* era stato inizialmente pensato in modo organico, centralizzato sul Servizio energia. Tuttavia, l'analisi dei processi gestionali ha rivelato il coinvolgimento di altri servizi regionali (in particolare, il Servizio politiche di sostegno alle imprese), indicando pertanto la necessità di coordinamento orizzontale interno all'Autorità di Gestione. Inoltre, la riorganizzazione interna, che ha comportato la soppressione di alcune posizioni organizzative centrali per l'attuazione dell'Asse 3, ha certamente impattato negativamente sulla performance dei processi di gestione.

Considerazioni emerse dalla valutazione

L'analisi documentaria del Piano di rafforzamento amministrativo e l'indagine *CATI* realizzata a febbraio

2020 presso i responsabili di misura, per raccogliere informazioni qualitative in merito all'evoluzione del sistema di *governance* e alle sue criticità, suggeriscono le seguenti conclusioni.

Esiste la necessità di **analizzare nel dettaglio il pattern allocazione risorse umane/ responsabilità operative e mansioni** coperte, per garantire la copertura effettiva delle necessità organizzative in seno all'amministrazione regionale sia per quanto riguarda la gestione del POR, sia per quanto riguarda il più ampio sistema di gestione delle politiche regionali.

In particolare, dalla valutazione della gestione del POR FESR 2007-2013 si conferma che alcune **criticità potranno persistere, per la futura gestione del POR 2021-2027** a causa della **ristrutturazione dell'apparato amministrativo**, che ha determinato in taluni casi la riduzione del personale a fronte di un aumento delle responsabilità e delle mansioni, soprattutto nei dipartimenti che si occupano di gestione dei rischi (Centro multirischio, Sezione aree inquinate e siti da bonificare), gestione delle risorse culturali e turismo.

Occorre, nello specifico, **analizzare l'intero sistema di gestione del POR**, per evidenziare i processi che presentano inefficienze organizzative, duplicazione dello sforzo, tempi di realizzazione eccessivamente lunghi, carichi amministrativi eccessivi per i beneficiari e le strutture dell'amministrazione regionale. Se necessario, occorre riformare il sistema di gestione del POR per garantire maggiore efficienza dei processi e la semplificazione delle procedure.

Occorre altresì garantire la **sostenibilità delle strutture e dei sistemi creati** durante la programmazione 2007-2013, per evitare di perdere il valore aggiunto derivante dagli investimenti in pianificazione e costruzione dei sistemi realizzati durante la precedente programmazione.

Inoltre, si è riscontrata la necessità di un **migliore coordinamento con le strutture periferiche dello Stato e con altre istituzioni pubbliche** rilevanti, responsabili della erogazione di permessi, certificazioni, nonché dell'espletamento di procedure di controllo, al fine di ridurre il carico amministrativo per i beneficiari e le strutture dell'amministrazione regionale, semplificando le procedure di accesso ai fondi comunitari. La necessità di un **migliore coordinamento con gli organi periferici dello**

stato e le altre istituzioni responsabili di procedimenti autorizzativi, di monitoraggio e controllo specifici è stata peraltro evidenziata anche nel Piano di rafforzamento amministrativo, in merito alle difficoltà riscontrate da parte dei beneficiari dell'Asse 3 nella doppia attività di monitoraggio (SMQ-QSN e TraMA) necessaria per gli interventi che implicano la realizzazione di procedure di lavori e opere pubbliche, nonché nelle procedure di accesso ai fondi (per esempio per quanto concerne la presentazione della documentazione progettuale da parte dei beneficiari privati, evidenziando la necessità di creare banche dati nazionali per ridurre il carico amministrativo in capo ai beneficiari). È necessario continuare lo sforzo di **coinvolgere prima possibile nel corso del ciclo di gestione del programma le amministrazioni locali nei processi di coprogettazione**, per garantire il carattere strategico e il *commitment* degli enti locali nell'attuazione dei progetti finanziati, nonché un impatto potenzialmente più elevato sulle comunità locali. Per quanto riguarda il **coinvolgimento degli attori privati**, in generale questo è avvenuto in modo relativamente limitato per gli Assi 2 e 3 del POR FESR, data la natura degli interventi principalmente indirizzati alle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, soprattutto per il settore della valorizzazione dei beni culturali e del turismo, un maggiore coinvolgimento degli attori privati potrebbe essere auspicabile, in un'ottica di sostenibilità dell'investimento pubblico iniziale e in una prospettiva di filiera, che possa avere un effetto leva maggiore per il raggiungimento degli obiettivi di politica regionale correlati. Nel caso specifico dell'Asse 3, per quanto riguarda invece gli interventi di efficientamento energetico indirizzati direttamente agli operatori privati e gli investimenti in energie rinnovabili e interventi di R&S correlati, i responsabili delle strutture regionali intervistati non hanno evidenziato criticità: **l'interesse degli attori privati verso il POR è stato elevato**; piuttosto, il problema è che le risorse a disposizione sono state limitate e quindi il POR 2007-2013 non ha potuto coprire tutte le richieste provenienti da attori economici di grandi e piccole dimensioni. Come considerazione generale, appare necessario garantire la **coerenza delle politiche regionali e la sinergia tra queste e le politiche nazionali**, al fine di aumentare il carattere integrato, l'impatto potenziale e l'efficacia delle misure nell'ottenere i risultati e gli impatti attesi.

Principali raccomandazioni relative al sistema di *governance*

L'analisi valutativa del Piano di rafforzamento amministrativo e le indicazioni emerse dal focus sulle procedure attuative e sulla *governance* del POR FESR 2007-2013, **analizzate in chiave di suggerimenti per la programmazione futura**, consentono pertanto di suggerire le seguenti raccomandazioni.

- Realizzare un'analisi dei carichi di lavoro e dei processi di gestione delle politiche regionali e del Programma operativo regionale (POR).
- Riformare il sistema di gestione del POR, per garantire l'efficacia dei processi, con accento sulla semplificazione delle procedure di rendicontazione e controllo.
- Analizzare l'opportunità di riorganizzare i servizi responsabili della gestione del POR, creando strutture dedicate alle diverse fasi di gestione del programma, per permettere di concentrare gli sforzi delle unità operative verso la programmazione, la selezione strategica degli interventi e il monitoraggio dei risultati raggiunti, lasciando a strutture dedicate (specializzate in gestione amministrativa e contabile) le procedure di rendicontazione e controllo della spesa.
- Sviluppare una struttura di coordinamento delle procedure di gestione del POR, che si faccia promotrice di linee guida, procedure e modelli che possano essere utilizzati in modo unitario da tutti i responsabili di misura.
- Realizzare un inventario dei Piani e delle Strategie necessarie alla prossima programmazione del POR e verificare la copertura finanziaria delle spese relative al loro aggiornamento/redazione;
- Avviare tavoli di lavoro a livello nazionale, per garantire il coordinamento delle politiche regionali con le direzioni strategiche nazionali, promuovendo sinergie e complementarità tra fondi e programmi.
- Rafforzare la funzione di progettazione strategica, supportando gli enti locali nell'analisi del fabbisogno e nella definizione degli interventi prioritari.
- Rafforzare la funzione di assistenza ai beneficiari (per esempio strutture tipo *help desk*) per informare, formare e supportare i beneficiari in tutte le fasi di gestione dei progetti.

**Ex post evaluation of the Regional
Operational Programme
of the European Regional
Development Fund**

-
ROP ERDF 2007-2013

- SYNTHESIS -

The full version of the Evaluation Report hereafter summarized was carried out by a temporary grouping of companies formed among Lattanzio Monitoring & Evaluation Srl, IRIS Srl, ISRI Srl, as part of a contract with the Umbria Region

The Evaluation Report summarized below examines the interventions promoted by the Regional Operational Programme of the European Fund for Regional Development of the Umbria Region, relating to the European programming phase 2007-2013 (ROP ERDF 2007-2013). The objective of the evaluation was to capture the direct and - where possible – also the indirect effects deriving from the implementation of the Programme, also analysing the critical issues and strengths of the implementation procedures and of governance system. The analysis and evaluation can provide some suggestions for the current programming and for the next phase 2021-2027.

The context

During the operating period of the ROP ERDF 2007-2013, the Umbrian production system suffered heavily from the effects of the crisis that began in the two-year period 2007-2008.

In ten years, in fact, the regional GDP decreased by 16%,

a decrease significantly more substantial than the Italian average and the central-northern regions' average (-5% and -4% respectively).

The cause of this decline is probably attributed both to exogenous factors and to the structural characteristics of the regional production system.

Among the exogenous factors, the impact of the crisis on consumption (since 2007, -2.7% in Italy and -3.4% in Umbria) and, consequently, on industry has certainly played a significant role. On the contrary, endogenous factors probably include above all:

- the high presence of small businesses not connected, through network relationships, with more structured leading companies;
- the industrial crisis in the Terni area (and, in particular, in the chemical, metallurgical and agri-food sectors);
- the presence of medium-large companies, highly concentrated in sectors with high economies of scale which, during the crisis, recorded significantly more negative performances than traditional small businesses.

Axis 1

Innovation and knowledge economy

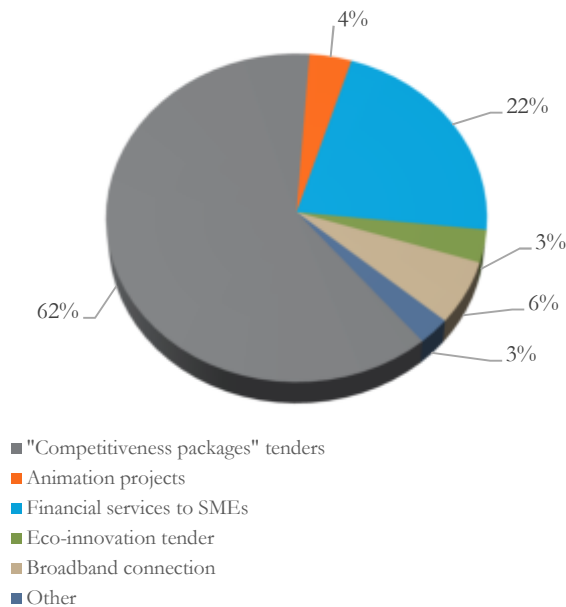
The specific objective of Axis 1 of the ROP ERDF 2007-2013, for which approximately 52% of the total financial resources of the Programme have been allocated, is to promote and consolidate innovation and R&D processes in order to qualify and strengthen the competitiveness of the regional production system. This specific objective is divided into the following operational objectives:

- strengthening of regional R&D and innovation capacities
- promoting access to ICT
- support for the acquisition of skills and tools to promote the development of R&D and innovation in businesses, with particular regard to SMEs.

The interventions under Axis 1 financed by the tenders

open to businesses and attributable to the so-called “competitiveness packages” absorbed 62% of the 153 M euro of total expenditure recorded at the end of the Axis programming.

Graph 1 - Axis 1. Expenditure by type of intervention (%)



Source: Evaluator's processing of monitoring data provided by the Managing Authority

Table 1 - Axis 1. Projects financed by Activity

Activities	Financed projects (n)
1.1.1 Support for industrial research and experimental development for the production system	361
1.1.2 Innovative investment business projects	408
1.1.3 Support for the creation of new businesses in sectors with high technological innovation	16
1.1.4 Support for businesses in the field of eco-innovation	223
1.2.1 Support for the diffusion of ICT in SMEs	471
1.2.2 Information Society (IS) infrastructure and services	10
1.3.1 Stimulation and accompaniment activities to innovation	592
1.3.2 Financial services to SMEs	3
Total	2,084

Source: Evaluator's processing of monitoring data provided by the Managing Authority

A first element to highlight is the fact that the activities envisaged by Axis 1 have, overall, allowed the realization of over 2 thousand projects, for a total expenditure of more than 153 million euros, 92 of which destined to disburse aid to industrial enterprises.

The projects carried out involved 437 companies, considering only once the beneficiaries registered in the regional information system that obtained more funds.

The ratio between the 437 companies financed and the average number of companies active in the region between 2007 and 2016 (according to Movimprese data equal to 8,449 units) allows us to identify a coverage rate of 5.6%. Estimating the number of companies receiving funding from financial engineering instruments and those that have benefited from the ISTART programme, the total number of companies reached by the interventions activated would be 1.463, with a coverage rate of 11.2%.

The only negative element to be noted seems to be the territorial distribution of the aid because the companies with operational headquarters in the province of Perugia absorbed 81.2% of the aid granted, while the effects of the crisis that the ROP should have helped to counter, appeared (and appears) heavier in the province of Terni.

Taking into account the purposes associated with the notices issued and the actions implemented within Axis 1 and expressing a judgment on the intensity of the potential impact of the activated policies on the critical issues of the context, it is generally found that all the interventions activated are consistent with the objective of increasing the competitiveness of the regional manufacturing industry.

It should be emphasized that all companies financed under Axis 1 have benefited from financing aimed at increasing their innovative capacity and / or investments in R&D.

In fact, from the data extracted from the regional information system, it is clear that the aid provided under Axis 1 could all be attributed to the specific objectives of the National Strategic Framework listed in the following table.

However, some critical issues (such as the low level of export turnover or the high presence of small businesses specializing in mature production) seem to have been poorly taken into consideration.

Table 2 - Axis 1. Commitments for specific Objectives of the National Strategic Framework

Objectives	Commitments (millions of euro)
Increase the propensity of companies to invest in research and innovation	7,34
Diversification of energy sources and increase of energy produced from renewable sources	1,38
Qualify the research offer in an innovative sense, promoting the creation of networks between universities, research and technology centres and the world of production by developing mechanisms that are both competitive and cooperative, able to ensure funds for the most promising researchers	41,19
Develop advanced digital content, applications and services and increase their ability to use, accessibility and usability also through adequate promotion of the offer	2,99
Enhance mediation skills and functions to overcome relational and organizational limits between the actors of the research and innovation system	39,08
Total	91,98

Source: Evaluator's processing of monitoring data provided by the Managing Authority

Considerations from the evaluation

The evaluation of the aid to companies provided under Axis 1 showed a good level of external consistency between the policy lines activated and their purposes, on the one hand, and the critical issues of the context, on the other. The only criticality that emerged, from this point of view, concerns the territorial distribution of the companies financed, perhaps too concentrated in the province of Perugia, despite the effects produced by the ongoing crisis which instead affected above all the Terni area (so much that, in the 2016, the Ministry of Economic Development, at the request of the Region, recognized the Terni-Narni area as a complex industrial crisis area). If there are still differences in the development potential of the two provinces, the possibility of providing for the creation of territorial reserves could be considered in the

calls of the 2021-2027 programming.

The analysis also revealed that the interventions in support of the industry guaranteed an estimated coverage rate between 5.6 and 11.2%, consistent with that achieved by other Regions in central Italy. In view of the new programming, and in line with what is also stated by the regional managers interviewed, it would be, in any case, appropriate to reflect on the procedures to be used to make regional financing more "pervasive" and to facilitate participation in the calls of the smaller companies.

The CAWI survey, in which all the companies benefiting from the aid provided under Axis 1 were invited to participate, allowed to analyse an overall modest sample of companies and, for this reason, the results emerged should be considered with caution.

However, it seems to emerge that the loans granted have produced **additional effects on the performance of companies**, in particular on those of medium size (50-100 employees). In this case, in fact, all the companies that completed the online questionnaire declare an increase in the employment dimension, associated with the project carried out with the financing obtained. The effects on turnover are slightly less positive, but still relevant, in this case, however, especially for small businesses.

It would also seem that the calls issued favoured the participation of companies that already had an internal structure dedicated to R&D activities and their own innovation strategy. However, it should not be underestimated that the (few) companies that were not in this condition declare **additional effects of financing on innovation inputs** (increase in R&D expenditure, consolidation of their innovative strategy, increase in the ability to manage complex innovative projects, etc.). Finally, perhaps due to the fact that most of the respondents were financed on PLA calls and because of the access conditions set in the same calls, the effects on the innovation outputs were significant, if measured in terms of the number of innovations introduced; on the contrary, the effect on the number of patents filed as a result and thanks to ERDF financing is practically nil.

Equally, it should be stressed that no company has stated that it would not have carried out the project in the absence of funding. However, the fact that 70% of the sample would have made it later or only partially should not be underestimated.

The financing granted on Axis 1 of the ROP ERDF

2007-2013, probably mainly due to the fact that companies already autonomously structured for the innovative activity have benefited from this, would therefore not seem to have produced a net effect, but has nevertheless contributed to accelerate and make more substantial the innovation and R&D projects that the companies had in the pipeline.

Given the above, it seems useful to reflect on the possibility of using future calls to support innovation and research, also paying attention to all the elements (eligibility criteria, difficulty in preparing the project to be presented or managing it) which can determine “barriers to entry” for smaller companies or favour the “multi-financing” of already autonomously structured companies. This type of attention could perhaps favour more widespread effects in terms of innovative capacity, stimulate the realization of innovation projects not previously planned and support the increase of the employment effects associated with the financed interventions, increasing the potential for access to calls for smaller companies.

Axis 2 Environment and risk prevention

The specific objective of Axis 2 of the ROP ERDF 2007-2013, to which approximately 15% of the total financial resources of the Programme have been allocated, is to **protect, safeguard and enhance the environment and its resources, to promote the sustainable development of the regional system.**

The following operational objectives contribute to the realization of this specific objective:

- support for the development of plans and measures aimed at preventing and managing natural and technological risks, guaranteeing and enhancing the environmental quality of the territory and investments for the recovery of the physical environment;
- promotion, protection and enhancement of environmental and cultural resources.

In the logic of the Axis 2 intervention, the sustainable development of the regional system implies a series of structural changes which include:

- systematic identification of areas exposed to the

greatest degree of natural and technological risk, and realization of CLE analysis;

- the creation of tools and systems of prevention and action in case of emergency;
- strengthening of the coordination structures of the intervention in case of manifestation of natural and technological risks;
- the drafting of Environmental Area Plans and/or the adoption of tools for sustainable development;
- the recovery of priority polluted areas;
- information and lifelong learning aimed at the population on living with natural and technological risks;
- the definition of action plans and enhancement interventions for Natura 2000 sites;
- a better tourist enhancement of the natural and cultural heritage.

Since these are structural interventions relating to different areas, the regulatory and programmatic context was summarized for each area and the evaluation reconstructed the updating of the sectoral planning framework, compared to the situation initially described in the ROP ERDF 2007-2013.

The following table shows the details of the projects financed for each Axis 2 activity.

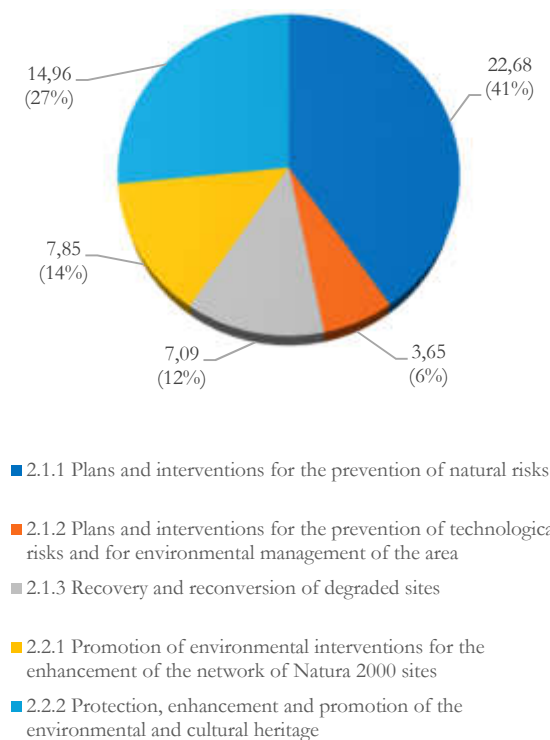
Table 3 - Axis 2. Projects financed by Activity

Activity	Financed projects (n)
2.1.1 Plans and interventions for the prevention of natural risks	172
2.1.2 Plans and interventions for the prevention of technological risks and for environmental management of the area	16
2.1.3 Recovery and reconversion of degraded sites	30
2.2.1 Promotion of environmental interventions for the enhancement of the network of Natura 2000 sites	38
2.2.2 Protection, enhancement and promotion of the environmental and cultural heritage	111

Source: Evaluator's processing of monitoring data provided by the Managing Authority

From a sectoral point of view, the expenditure for activities shows a strong emphasis (40% of the total expenditure of Axis 2) on the interventions related to the prevention of natural risks (hydrogeological and seismic) and to the adaptation of the structures and the territory, as well as the strategic Importance of measures for the protection, enhancement and promotion of natural and cultural heritage and Natura 2000 sites, which together represent a share of 41% of the total Axis expenditure.

Graph 2 - Axis 2. Expenditure by type of intervention (millions of euro,%)



Source: Evaluator's processing of monitoring data provided by the Managing Authority

Considerations from the evaluation

The interventions implemented in the context of Axis 2 were certainly aimed at satisfying the most important needs, as emerged from the context analysis and from the implementation strategy, often directed by the region, precisely as evidence of the strategic and systemic value of the interventions. However, **the concrete impact on the programme indicators is difficult to evaluate,**

both for practical difficulties in reconstructing the calculation methodology of some indicators (especially those referring to the risk indices of the territory) and for the incidence of numerous external factors that have influenced the realization of the change scenario, including the 2016-2017 seismic crisis and the tail of the global socio-economic crisis. On the other hand, the interventions implemented have shown a **good effectiveness** in terms of spending: for most of the measures, in fact, a greater number of projects have been financed than those envisaged, with a share of spending only slightly higher than planned. In this sense, the Programme has been able to maximize the use of the resources used, although the impact on the context and the sustainability of the investments are difficult to evaluate.

To increase the potential impact of the measures implemented, taking into account the limited resources available, it is recommended to:

- **Concentrate on the strategic interventions**, capable of having a leverage effect on the relevant indicators (for example the growth of tourist attraction, the sustainable and lasting management of natural and cultural resources). To ensure the identification of truly strategic interventions, co-planning from the bottom is essential, with the involvement of the relevant players in the area, primarily public bodies, but also private actors, including associations and representative bodies.
- **Carry on the strategic planning and programming effort**, strengthening the system of preliminary investigation and territorial analysis, to guarantee the constant updating of the intervention plans and their relevance with respect to the existing needs. In the specific field of measures for risk prevention and for the protection and enhancement of the territory, it may be useful to prepare a regional strategy dedicated to climate adaptation. In the specific field of the enhancement of natural resources, especially of protected areas, the finalization and "operationalization" of the Environmental Management Plans and of the Management Plans of the protected areas (for example the Natura 2000 Network) is recommended in a sustainable management perspective, which is able to reconcile the constraints of environmental protection with the enhancement of the resources of the territory for social and economic purposes.
- **Strengthen the integrated approach, through synergies and complementarity** with other programmes and funding sources, but also by

extending national and international collaborations and networks, in order to spread good practices and the use of innovative methodologies that have proven their effectiveness in the processes of sustainable management of territorial and cultural resources.

Axis 3 Energy efficiency and development of renewable sources

The specific objective of Axis 3 of the ROP ERDF 2007-2013, to which approximately 15% of the Programme's total financial resources have been allocated, is **to promote energy efficiency and the production of energy from renewable and clean sources**. To achieve this objective, two lines of intervention are planned in the Axis, focused respectively on renewable energy and energy efficiency, through the following operational objectives:

- promotion and support of energy production from renewable sources, aimed at spreading the processes of energy production deriving from sources such as photovoltaic, wind energy, hydroelectric energy, geothermal energy and biomass from local production, in order to reduce dependence on conventional energy sources
- promotion and support of energy efficiency, aimed at the dissemination of energy saving measures (low consumption, high efficiency, cogeneration, tri-generation).

In the intervention logic of Axis 3, each of the two operational objectives provides for a series of activities focused on:

- animation and information, addressed to local administrations, individuals and the population;
- industrial research, addressed to companies;
- production and investments, addressed to both private individuals and to the public sector.

Axis 3 was characterized by four main types of procedures, analysed on the basis of total expenditure by category of procedure:

- about 40% of the projects have been activated through negotiated procedures (with or without a call) addressed to public bodies, both for investments

regarding the production of renewable energy and for investments for energy efficiency;

- about 38% of the initiatives represent projects for energy efficiency investments, owned or managed by the region (for example, retrospective projects managed by ATER and projects included in the energy requalification programme of buildings of regional interest), but also open calls addressed to local entities and individuals;
- approximately 8% is made up of projects implemented in response to calls for industrial research;
- approximately 6% is made up of animation projects, direct assignments and economic procedures, managed directly by the Umbria Region.

The open calls addressed to both public and private individuals on the subject of renewable energy constitute around 3% of total expenditure, while 5% of the projects were implemented following open procedures for the acquisition of goods, services and public works, managed directly by the Region or by local authorities.

As regards the effectiveness of the interventions with respect to the objectives and the efficiency in terms of resources allocated with respect to the results achieved, the Axis 3 performance is overall good; the following table details the projects financed for each activity.

Table 4 - Axis 3. Projects financed by Activity

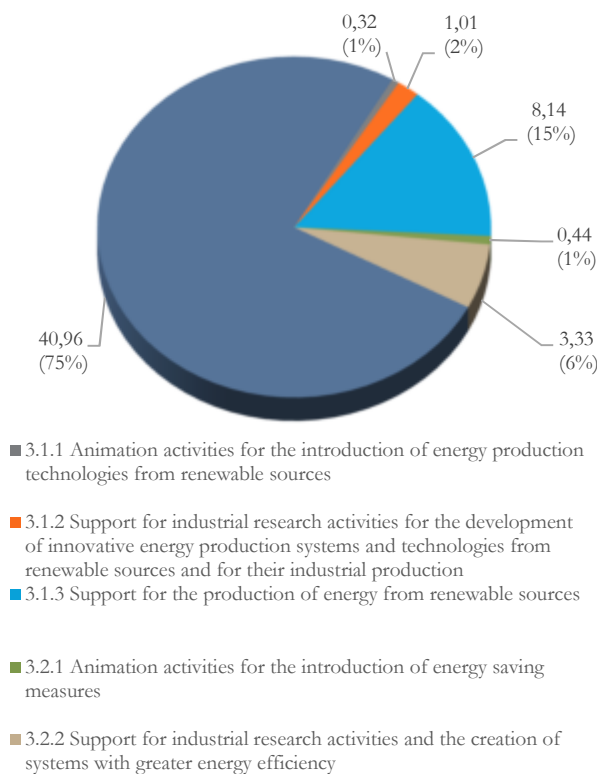
Activity	Financed projects (n)
3.1.1 Animation activities for the introduction of energy production technologies from renewable sources	31
3.1.2 Support for industrial research activities for the development of innovative energy production systems and technologies from renewable sources and for their industrial production	14
3.1.3 Support for the production of energy from renewable sources	76
3.2.1 Animation activities for the introduction of energy saving measures	36
3.2.2 Support for industrial research activities and the creation of systems with greater energy efficiency	42
3.2.3 Support for the introduction of measures and investments aimed at energy efficiency	357
Total	556

Source: Evaluator's processing of monitoring data provided by the Managing Authority

In the light of a good performance in terms of implementation, the analysis of the result indicators, however, shows a performance generally worse than expected, mainly due to the extent of the financed interventions, which was lower than initially planned.

From a sectorial point of view, the expenditure for activities shows a strong emphasis (75% of the total expenditure per Axis) on interventions to support the introduction of measures and investments aimed at energy efficiency, compared to those aimed at the production of energy from renewable sources (15%), and partly on industrial research activities aimed at creating systems with greater energy efficiency (6%), while the animation and industrial research measures on renewable energies are substantially residual.

Graph 3 - Axis 3. Expenditure by type of intervention (millions of euro; %)



Source: Evaluator's processing of monitoring data provided by the Managing Authority

Considerations from the evaluation

Regarding the relevance of the financed interventions, the

*ROP ERDF 2007-2013 has certainly activated significant measures with respect to the existing needs, considering the **regional energy balance and the pressing need to reduce energy costs and consumption**. However, it is noted that the measures implemented have failed to intervene on some of the largest energy-intensive sectors in the area, with the exception of the residential sector.*

*Furthermore, the interventions did not affect the problem of **energy costs**, which remain high, while on the aspect of renewable energy, it is observed that the regional production of renewable energy is driven by the hydroelectric sector, while the other renewable sources (not only photovoltaic, but also for example biomass) remain highly marginal.*

*As regards the effectiveness of the interventions with respect to the objectives and the efficiency in terms of resources allocated with respect to the results achieved, as can be seen from the Final Implementation Report, **the performance of Axis 3 is overall good**, especially for the achievements in terms of number of interventions financed with respect to the programmed target.*

*However, despite a good performance, the analysis of the result indicators shows a generally worse performance than expected: all the result indicators were lower than planned, mainly due to **the extent of the financed interventions**, which was lower to what was initially planned. The failure to achieve the result indicators is also attributable, according to the Final Implementation Report of the ROP 2007-2013, to a response from companies that was poorer than expected, probably due to the impact of the economic crisis, which led to limited interest and investment capacity in research, development and energy efficiency, considering that these measures do not have a direct impact on the competitive positioning of companies, in terms of increasing turnover and reducing production costs.*

Taking into account the context (high incidence of the economic crisis and consequent reduction in energy consumption deriving from traditional thermoelectric power plants), as well as the nature and quantity of the operations financed, it is difficult to estimate the net impact of the ROP on the reduction of CO2 emissions or on the reduction of energy consumption at regional level. However, considering the results obtained and the types of actions financed, it is possible to affirm that the ROP ERDF 2007-2013 has made an important contribution to the

improvement of the energy indicators of the Umbria Region, especially as regards the reduction of energy consumption by the public bodies and the public residential sector.

To increase the potential impact of the measures implemented, taking into account the limited resources available, it is recommended to:

- ***Develop mechanisms to facilitate access to funds for energy efficiency by smaller companies.***
- ***Develop an integrated communication plan, which allows to implement animation measures addressed directly to the production sector and to citizens, to continue the awareness-raising effort of all “energy consumers” actors and to encourage a change in behaviour and energy consumption choices, also by disseminating information on all existing incentives, from various sources (for example tax deductions for energy efficiency construction works carried out on private residential).***
- ***Bringing on the national negotiating tables the theme of energy efficiency of energy-producing sectors, to seek synergies between European regional funds and industrial and environmental policy at national level, in order to mobilize a volume of resources adequate to finance the major investments needed in the energy-intensive industrial sectors.***
- *Continue the effort to correlate intervention measures for **energy efficiency and renewable** sources with the local development strategies of public bodies, to ensure synergies and complementarity of investments.*
- *Explore the possibility of promoting **energy efficiency measures** that are able to intercept the problem of excessive energy costs existing in the Umbrian territory.*
- ***Explore the opportunity to prepare a single strategy for adaptation to climate change, which takes into account energy, environmental and resilience issues.***
- *Explore the opportunities deriving from **the diversification of renewable sources in Umbria.***

Axis 4 Accessibility and urban areas

*The priority axis Accessibility and urban areas has the specific objective of promoting **greater territorial cohesion and urban quality, in order to increase the competitiveness and attractiveness of the territory and of its cities.** To achieve this objective, the Axis provided for three lines of intervention, connected to as many operational objectives:*

- *completion of secondary transport infrastructures, aimed at promoting interventions on local transport infrastructures in order to avoid marginalization of the region;*
- *enhancement of urban areas, aimed at improving the living conditions of larger cities, in order to enhance attractiveness;*
- *promotion of sustainable mobility, aimed at introducing environmentally friendly urban and extra-urban transport systems and improving its efficiency, in accordance with the Regional Transport Plan.*

*During the management of the Programme, in the light of the critical aspects of the implementation process and in order to avoid the automatic decommitment of the European resources in the event of failure to achieve the expected target in 2014, the projects selected as part of Activities a.1 and c.1 have been entirely transferred to the Parallel Programme, therefore the residual resources of the Axis 4 of the ROP are **exclusively destined for the implementation of Activity b1.***

Redevelopment and revitalization of urban areas, which - starting from the publication of the public notice in 2008 - has promoted the creation of integrated urban-scale programmes called Second Generation Complex Urban Programmes (CUP2).

The CUP2 financed with the resources of the ROP ERDF 2007-2013 include actions exclusively aimed at increasing the social housing, accessibility and mobility, social and cultural services for residents, revitalizing the economic and social fabric of cities. Urban strategies emerged through participatory paths and they have been

managed by the Municipalities with the involvement of regional offices.

The CUP2 mainly mobilized public projects with a medium-large financial dimension (which cover around 85% of total expenditure), but they have also been able to involve a large number of private entities, which, albeit with smaller projects, have characterized regional intervention in the direction of the integration of resources and functions, for the redevelopment of urban areas subject to Axis 4 intervention.

At the end of the ROP ERDF 2007-2013, as shown in the Final Implementation Report, the payments made amounted to over 48 million euros and are approximately 6% higher than the programmed resources.

Table 5 - Axis 4. Total public and private expenditure of funded CUP2

	Total expenditure	%	Expenditure of public entities (meuro)	%	Expenditure of private entities (meuro)	%
Amelia	3,19	6,6	2,87	90,0	0,32	10,0
Castiglione del Lago	3,69	7,6	2,65	71,7	1,04	28,3
Città di Castello	3,46	7,2	2,71	78,4	0,75	21,6
Foligno	5,48	11,3	4,12	75,3	1,35	24,7
Marsciano	1,44	3,0	1,44	100	0	0,0
Narni	4,74	9,8	4,37	92,3	0,37	7,7
Perugia	5,56	11,5	4,43	79,6	1,14	20,4
Spoleto	6,17	12,8	4,87	79,0	1,30	21,0
Terni	6,08	12,6	5,67	93,3	0,41	6,7
Todi	3,36	7,0	2,92	86,8	0,44	13,2
Umbertide	5,10	10,6	4,84	94,9	0,26	5,1
Totale	48,27	100	40.885.078,08	84,7	7.385.980,06	15,3

Source: Final report of execution and Evaluator's processing of monitoring data provided by the Managing Authority

Considerations from the evaluation

The experience of the Umbria Region in integrated, or complex, planning on an urban or neighbourhood scale, constitutes **one of the most interesting cases in Italy**, with an experimentation that has particularly, though not exclusively, focused on the **historic centres of cities**.

As the urban planner Paolo Avarello points out: "The complex programmes launched on several occasions during the nineties by the Ministry of Public Works have certainly produced a strong push for innovation in Italian urban planning, both in administrative terms and above all in the most concrete terms of a training - of the public administrations, but also of their private partners and of the professional world - to the construction and implementation of urban transformation projects aimed at recovery and requalification".

This consideration, which also applies in the case of the CUP2, constitutes an effect of **the strong strategic coherence of regional policies with national and EU guidelines, mechanisms and regulations**.

The main interventions carried out by the CUP2 concern (a) the public space - the squares and stone streets of the historic centres, but also the road junctions of accessibility and the network of sustainable mobility - and (b) the provision of collective goods, social and cultural services for residents and tourists.

These types of interventions are linked to projects that have been financed with other funds - residential construction and other specific interventions that have flowed into the Regional Implementation Programme of the Fund for Development and Cohesion, or in the Parallel Programme - but in themselves constitute the main contribution to the redevelopment of the urban centres of the region.

These interventions have increased the capacity of the involved cities to strengthen the historical elements and values that constitute the impulse to change introduced in the Umbrian urban centres, with positive effects on the social level, on the physical improvement of the areas subject to intervention,

on the public space, and finally on the greater participation of the population in the activities of the local administrations.

The evaluation of the CUP2 thus highlighted how the programming of regional development policies in Umbria was therefore clearly oriented towards the **search for a balance between policies for competitiveness and policies for citizenship**, conceived as participation in social life, services that the Administration organizes and manages: in all this, the polycentric network of cities is the main meeting point for these areas of intervention.

One of the main innovations that characterized this programming as regards complex programmes - in addition to the **minimum limit of the population residing** in the candidate municipalities - is the one which provided **funding opportunities for the projects presented by private entities**.

This news was accompanied by many difficulties, partly related to the difficult economic situation that followed the great recession of 2008, and partly to choices (moderately conscious) of the same regional administration which, at the same time as CUP2, intervened with other tools that introduced different incentive schemes for the same type of business.

Another aspect that influenced the weight and the progress of the interventions promoted by private entities within the CUP2 was **the difficulty of coordinating the interventions on the urban and building structure of the city with those of the economic sector**, especially the commercial and artisanal sector.

The redevelopment of a part of the city implies the start-up of construction sites, sometimes limiting the accessibility of citizens and, consequently, setting limits on the same activities of some economic operators.

One of the considerations that emerge from this experience concerns the need to **allow better planning of private interventions compared to public, structural and infrastructural interventions**, in order to minimize the inconvenience for activities located in areas close to construction sites and encourage private investments when local markets can best express their attractiveness with respect to consumers, residents or tourists.

Critical issues and strengths of the implementation procedures and of the governance system: the Administrative Strengthening Plan

The governance systems of Operational Programmes of the ERDF and of the European Social Fund 2007-2013 and the Rural Development Plan of the European Fund for Agriculture and Rural Development (RDP) of the Umbria Region have been analysed in detail by an interdepartmental group set up in October 2014, for the purpose of drafting the Administrative Strengthening Plan (ASP), subsequently adopted by the Regional Council.

The strategic objectives of the Administrative Strengthening Plan are based on the analysis of the macro-processes of implementation of the programmes co-financed by the European Union in the 2007-2013 programming period, articulated as follows.

Table 6 - Analysis of procedures: macro-processes

Processes	Ownership
P1 Programming	Umbria Region
P2 Selection of operations	
P2.1 Presentation of the proposals	Beneficiaries (public entities and their partners)
P2.2 Granting of the incentives	Umbria Region
P3 Implementation, control and reporting	
P3.1 Start and implementation of the activities*	Beneficiaries (public entities and their partners)
P3.2 Initial, intermediate and final payments. Monitoring	Umbria Region
P3.3 Reporting	Beneficiaries
P3.4 First-level checks	Umbria Region

* for support to businesses

The Evaluation Report examined the macro-processes of Axes 2 and 3. Where the Administrative Strengthening

Plan suggested improvement actions, the Evaluator inserted additional critical issues related to the types of actions proposed (see: for the Axis 2, tables 51 and 52 of the Evaluation Report, italicized items; for Axis 3, tables 54 and 55 of the Evaluation Report). Similarly, where critical issues have been highlighted without related improvement actions, the Evaluator has added suggestions in this regard (for example: training and strengthening of the staff, both for the beneficiaries and for the regional administration).

The analysis of the governance system: case study Axis 2 and Axis 3

In the ex post evaluation of the ROP ERDF 2007-2013, the governance system and the networks of the actors involved in various roles were reconstructed as stakeholders in the specific field of intervention, at the same time underlining the existing synergies with other sources of funding.

The evaluation highlighted - in particular for Axis 2 Activities - the fragmented nature of the governance system and the complexity of the network of local actors involved in the interventions, suggesting the need for horizontal coordination measures within the regional structures, through interdepartmental working groups (task forces) to ensure uniformity of implementation procedures, starting from shared and common methodological lines, in the different phases of programme management, in order to simplify the procedures both for the beneficiaries and for the staff of the Region.

As regards Axis 3, the evaluation showed that the governance system was initially designed organically, centralized on the Energy Service. However, the analysis of management processes revealed the involvement of other regional services (in particular, the Business Support Policy Service), thus indicating the need for horizontal coordination within the Managing Authority. Furthermore, the internal reorganization, which led to the elimination of some central organizational positions for the implementation of Axis 3, has certainly had a negative impact on the performance of the management processes.

Considerations from the evaluation

The documentary analysis of the Administrative Strengthening Plan and the CATI survey carried out in February 2020 among the managers of the measures to collect qualitative information regarding the evolution of the governance system and its critical issues suggest the following conclusions.

There is a need **to analyse in detail the allocation of human resources/operational responsibilities and covered tasks**, to ensure effective coverage of organizational needs within the regional administration both as regards the management of the ROP and the wider system of regional policy management.

In particular, from the evaluation of the management of the ROP ERDF 2007-2013, it is confirmed that some **critical issues may persist for the future management of the ROP 2021-2027 due to the reform of the administrative system**, which has determined in some cases the reduction of staff despite an increase in responsibilities and duties, especially in the departments that deal with risk management (Multi-risk Centre, polluted areas section and sites to be reclaimed), management of cultural resources and tourism).

Specifically, it is necessary to **analyse the entire management system of the ROP** to highlight the processes that present organizational inefficiencies, duplication of effort, excessively long implementation times, excessive administrative burdens for the beneficiaries and for structures of the regional administration. If necessary, the ROP management system should be reformed to ensure greater process efficiency and simplification of procedures.

It is also necessary to ensure the **sustainability of the structures and systems** created during the 2007-2013 programming, to avoid losing the added value deriving from the investments in planning and construction of the systems created during the previous programming.

In addition, there is a need for **greater coordination with the peripheral structures of the State and with other relevant public institutions**, responsible for issuing permits, certifications, as well as for carrying out control procedures, in order to reduce the administrative burden for beneficiaries and for the structures of the regional administration, simplifying the procedures for accessing EU funds. The need for **better**

coordination with the peripheral bodies of the state and the other institutions responsible for specific authorization, monitoring and control procedures was also highlighted in the Plan for Administrative Strengthening, regarding the difficulties encountered by the beneficiaries of Axis 3 in the double monitoring activity (SMQ-QSN and TraMA) necessary for the interventions that imply the realization of works and public works procedures, as well as in the procedures for access to funds (for example as regards the presentation of the project documentation by the individuals, highlighting the need to create national databases to reduce the administrative burden for beneficiaries).

*It is necessary to continue the effort to **involve local administrations in the co-planning processes as early as possible during the programme management cycle, to ensure the strategic nature and commitment of local authorities in the implementation of the financed projects**, as well as a potentially higher impact on the local communities. Concerning the involvement of private actors, in general this was relatively limited for Axes 2 and 3 of the ROP ERDF, given the nature of the interventions mainly addressed to public administrations. However, especially for the sector of the enhancement of cultural heritage and tourism, a greater involvement of private actors could be desirable, with a view to sustainability of the initial public investment and in a supply chain perspective, which could have a greater leverage effect in order to achieve related regional policy objectives. In the specific case of Axis 3, as regards energy efficiency measures addressed directly to private operators and investments in renewable energy and related R&D interventions, the managers of the regional structures interviewed did not highlight any critical issues: **the interest of private actors in the ROP was high**; however, the problem is that the resources available have been limited and therefore the ROP ERDF 2007-2013 was unable to cover all the requests from large and small economic actors. As a general consideration, it appears necessary to **ensure the coherence of regional policies and the synergy between them and national policies**, in order to increase the integrated feature, the potential impact and the effectiveness of the measures in obtaining the expected results and impacts.*

Main recommendations related to the governance system

*The evaluation analysis of the Administrative Strengthening Plan, and the indications that emerged from the focus on the implementation procedures and governance of the ROP ERDF 2007-2013, **analysed in terms of suggestions for future planning**, make it possible to formulate the following recommendations.*

- *Carry out an analysis of workloads and processes for managing regional and ROP policies.*
- *Reform the management system of the ROP, to ensure the effectiveness of the processes, with an emphasis on simplifying the reporting and control procedures.*
- *Analyse the opportunity to reorganize the services responsible for managing the ROP, creating structures dedicated to the different phases of programme management, to allow the efforts of the operating units to be concentrated towards planning, strategic selection of interventions and monitoring of the results achieved, leaving the reporting and control procedures of the expenditure to dedicated structures (specialized in administrative and accounting management).*
- *Develop a coordination structure for the management procedures of the ROP, which promotes guidelines, procedures and models that can be used in a uniformly by all the managers of the measures.*
- *Make an inventory of the Plans and Strategies necessary for the next programming of the ROP and verify the financial coverage of the expenses related to their updating/ drafting;*
- *Start working tables at national level, to ensure coordination of regional policies with national strategic directorates, promoting synergies and complementarity between funds and programmes.*
- *Strengthen the strategic planning function, supporting local authorities in analysing the needs and defining priority interventions.*
- *Strengthen the assistance function to beneficiaries (for example help desk structures) to inform, train and support beneficiaries in all phases of project management.*