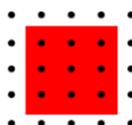


Servizio di Assistenza Tecnica per la Valutazione Unitaria dei Programmi Operativi 2014-2020 di Regione Lombardia cofinanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (FESR, FSE E FEASR)

Rapporto Annuale di Valutazione Unitaria

Dicembre 2020



ISMERI EUROPA

Indice

1. INTRODUZIONE: OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE UNITARIA E APPROCCIO METODOLOGICO	5
2. AREA ECONOMICA: CONTRIBUTO DEI FONDI SIE ALLA CRESCITA INTELLIGENTE	10
2.1. INTERVENTI PER L'ATTUAZIONE DELLA S3.....	11
2.1.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR</i>	11
2.1.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	14
2.2. ALTRI INTERVENTI PER LA RICERCA, L'INNOVAZIONE E IL CAPITALE UMANO.....	17
2.2.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal PSR FEASR</i>	17
2.2.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	18
2.3. INTERVENTI PER LA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE	19
2.3.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR</i>	19
2.3.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	23
2.3.3. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal PSR FEASR</i>	24
2.3.4. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	27
2.4. INIZIATIVE PER L'ACCESSIBILITÀ E L'USO DELLE ICT	29
2.4.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR</i>	29
2.4.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	30
2.4.3. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal PSR FEASR</i>	31
2.4.4. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	31
3. AREA TERRITORIALE: CONTRIBUTO DEI FONDI ALLA CRESCITA SOSTENIBILE	33
3.1. INTERVENTI PER L'EFFICIENZA ENERGETICA	35
3.1.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR</i>	35
3.1.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	36
3.2. INTERVENTI PER LA MOBILITÀ	38
3.2.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR</i>	38
3.2.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	39
3.3. INTERVENTI PER LA SALVAGUARDIA DELLE RISORSE NATURALI	40
3.3.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal PSR FEASR</i>	40
3.3.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	41
3.4. INTERVENTI PER LA RIDUZIONE DELLE EMISSIONI E L'USO DELLE FONTI RINNOVABILI	48
3.4.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal PSR FEASR</i>	48
3.4.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	49
4. AREA SOCIO-ECONOMICA: CONTRIBUTO DEI FONDI ALLA CRESCITA INCLUSIVA.....	53
4.1. INTERVENTI PER LO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE.....	54
4.1.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR</i>	54
4.1.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	56
4.2. INTERVENTI PER LE AREE INTERNE E LO SVILUPPO LOCALE	58
4.2.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR</i>	58
4.2.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	59
4.2.3. <i>Avanzamento degli interventi finanziati dal PSR FEASR</i>	59
4.2.4. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	60
4.3. INTERVENTI PER L'OCCUPAZIONE.....	64
4.3.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati</i>	64
4.3.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	69
4.4. INTERVENTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE	69
4.4.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati</i>	69
4.4.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	74
4.5. INTERVENTI PER LA DISPERSIONE SCOLASTICA, LA QUALIFICAZIONE DEL CAPITALE UMANO E IL LEGAME SCUOLA-LAVORO.....	75
4.5.1. <i>Avanzamento degli interventi finanziati</i>	75
4.5.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	78
5. AREA ISTITUZIONALE: MIGLIORARE L'EFFICIENZA DELLA PA.....	79
5.1. INTERVENTI PER PROMUOVERE TRASPARENZA, INNOVAZIONE E CAMBIAMENTO ISTITUZIONALE.....	79
5.1.1. <i>Avanzamento degli strumenti finanziati</i>	79
5.1.2. <i>Risposte alle domande di valutazione unitaria</i>	83

6.	RIFLESSIONI E SUGGERIMENTI PER IL 2021-2027	85
6.1.	FESR: LEZIONI APPRESE NEL 2014-2020 E IMPLICAZIONI PER IL POST 2020	85
6.1.1.	<i>La programmazione 2021-2027.....</i>	<i>85</i>
6.1.2.	<i>Lezioni apprese e suggerimenti per il post 2020.....</i>	<i>88</i>
6.2.	FSE: LEZIONI APPRESE NEL 2014-2020 E IMPLICAZIONI PER IL POST 2020.....	95
6.2.1.	<i>La programmazione 2021-2027.....</i>	<i>95</i>
6.2.2.	<i>Lezioni apprese e suggerimenti per il post 2020.....</i>	<i>97</i>
6.3.	FEASR: LEZIONI APPRESE NEL 2014-2020 E IMPLICAZIONI PER IL POST 2020	103
6.3.1.	<i>Novità fondamentali della programmazione 2021-2027.....</i>	<i>103</i>
6.3.2.	<i>Suggerimenti per il post 2020.....</i>	<i>104</i>
7.	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	106

Indice delle tabelle

Tabella 1.	Raccordo tra programmazione comunitaria e regionale.....	6
Tabella 2.	Macro-domande della valutazione unitaria	8
Tabella 3.	Indicatori di output selezionati, valorizzati nel RAA (Asse I del POR FESR)	12
Tabella 4.	Indicatori di risultato selezionati e valorizzati nel RAA.....	13
Tabella 5.	Indicatori di output, priorità di investimento 3a	20
Tabella 6.	Indicatori di output, priorità di investimento 3b	21
Tabella 7.	Indicatori di risultato, obiettivi specifici relativi alla priorità 3b.....	21
Tabella 8.	Indicatori di output relativi alla priorità di investimento 3c e tasso di innovazione	22
Tabella 9.	Indicatori di output relativi alla priorità di investimento 3d	22
Tabella 10.	Indicatori di risultato relativi all'obiettivo specifico 3d.1	22
Tabella 11.	Interventi per la competitività FEASR: informazioni finanziarie.....	24
Tabella 12.	Indicatori di output selezionati, valorizzati nel RAA (Asse II)	30
Tabella 13.	Indicatore di risultato selezionato, valorizzato nel RAA (Asse II)	30
Tabella 14.	Indicatori di output relativi alla priorità di investimento 4c.....	36
Tabella 16.	Indicatori di output relativi alla priorità 4e.....	38
Tabella 17.	Indicatori di risultato relativi all'obiettivo 4e.1	39
Tabella 18.	Interventi FEASR: informazioni finanziarie	48
Tabella 19.	Indicatori di output relativi alla priorità di investimento 4c.....	55
Tabella 20.	Indicatori di risultato relativi all'obiettivo specifico 4c.1.....	56
Tabella 21.	Indicatori di output relativi alla priorità di investimento 9b	56
Tabella 22.	Indicatori di output relativi alla priorità di investimento 6c.....	58
Tabella 23.	Indicatori di risultato relativi alla priorità di investimento 6c.1	58
Tabella 24.	Avanzamento finanziario dell'Asse I "Occupazione" del POR FSE al 31.12.2019	65
Tabella 25.	Indicatori di output e di risultato dell'Asse I "Occupazione" e target 2023, per Priorità di Investimento	66
Tabella 26.	Avanzamento finanziario dell'Asse II Inclusion sociale e lotta alla povertà del POR FSE al 31.12.2019.....	70
Tabella 27.	Indicatori di output e di risultato dell'Asse II "Inclusion sociale e lotta alla povertà" e target 2023, per Priorità di Investimento	72
Tabella 28.	Avanzamento finanziario dell'Asse III Istruzione e formazione del POR FSE al 31.12.2019.....	76
Tabella 29.	Indicatori di output e di risultato dell'Asse III "Istruzione e formazione" e target 2023, per Priorità di Investimento.....	77
Tabella 30.	Avanzamento finanziario dell'Asse IV Capacità istituzionale e amministrativa del POR FSE al 31.12.2019.....	80
Tabella 31.	Indicatori di output e di risultato dell'Asse IV "Capacità istituzionale e amministrativa" e target 2023, per Priorità di Investimento.....	81
Tabella 32.	Obiettivi specifici FESR 2021-2027.....	86

Tabella 33. Condizioni abilitanti specifiche per il FESR	87
Tabella 34. FESR: implicazioni e sfide per il 2021-2027	92
Tabella 35. Obiettivi specifici FSE+	95
Tabella 36. Condizioni abilitanti inerenti al FSE+	96
Tabella 37. FSE+: implicazioni e sfide per il 2021-2027	100
Tabella 38. Obiettivi specifici del FEASR nel 2021-2027	104

Indice delle figure

Figura 1. Grado di raggiungimento dei target al 31.12.2019	13
Figura 2. Stima investimenti nelle Aree di specializzazione della S3 (2014-2018): distribuzione % di 1,76 miliardi per fonte di finanziamento	16
Figura 3. Distribuzione delle risorse per fonte di finanziamento e Area di specializzazione S3	16
Figura 4. Tasso di sopravvivenza delle imprese nei 5 anni successivi	20
Figura 5. Avanzamento lavori in Lombardia: Fibra.....	32
Figura 6. Avanzamento lavori in Lombardia: Wireless	32

1. Introduzione: obiettivi della valutazione unitaria e approccio metodologico

Il servizio di valutazione unitaria si pone come obiettivo principale quello di fornire una lettura integrata dei risultati delle politiche regionali rilevanti cofinanziate dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e dal Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR). Si tratta di una lettura per quanto possibile trasversale, ossia per tematiche, settori e territori, ed in linea con il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) della XI Legislatura (DCR 64/2018)¹.

Infatti, nonostante la divisione nel campo di intervento dei fondi europei, tutti i Programmi oggetto di valutazione unitaria contribuiscono congiuntamente, seppur in misura variabile, a perseguire in maniera diretta o indiretta gli obiettivi della politica europea di coesione e quelli fissati nel quadro del PRS della Lombardia.

La logica sottostante una lettura unitaria nasce dalla consapevolezza che il contributo dei Programmi Operativi Regionali (POR) e del Programma per lo Sviluppo Rurale (PSR FEASR) ad una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva va oltre una mera sommatoria dei contributi dei programmi presi individualmente, mentre è necessario mettere a sistema i risultati delle singole valutazioni e fornire una lettura integrata degli esiti e degli effetti.

Il presente rapporto è stato sviluppato seguendo le indicazioni inserite nel Piano di valutazione unitaria che fornisce un raccordo tra il PRS della XI Legislatura e i Programmi Operativi rilevanti oggetto di valutazione. Per costruire tale raccordo, i programmi e i rispettivi piani di valutazione specifici sono stati esaminati lavorando per tema ossia utilizzato come capisaldi della sintesi, gli obiettivi Europa 2020, le aree di intervento e le missioni del PRS. A valle di questa mappatura, sulla base di una lettura trasversale dei quesiti valutativi specifici contenuti nei piani relativi a ciascun fondo, si è passati ad individuare le domande della valutazione unitaria, di carattere più generale e sintetico, ma utili a riassumere gli esiti delle politiche da una prospettiva trasversale.

Il PRS definisce gli obiettivi, le strategie e le politiche che la Regione si propone di realizzare nel corso della durata della legislatura e rispecchia le priorità indicate nel programma di governo. Alla base del PRS vi è una visione strategica dell'azione regionale che mira a rendere la Lombardia più autonoma, competitiva, attrattiva, solidale, sicura e veloce. Dunque le priorità trasversali all'azione amministrativa sono: autonomia, semplificazione, innovazione e trasformazione digitale, sostenibilità, attenzione alle fragilità soprattutto in ambito sociale e socio-sanitario, e sicurezza.

Il PRS è strutturato in "Missioni" e programmi relativi a quattro aree di intervento:

1. Area Istituzionale
2. Area Economica
3. Area Sociale
4. Area Territoriale.

Le missioni del PRS sono in linea con gli obiettivi della Strategia Europa 2020, a cui concorrono gli Obiettivi Tematici selezionati nei programmi regionali FESR, FSE e FEASR.

La tabella che segue, ripresa dal Piano della valutazione unitaria, propone un quadro sintetico di raccordo tra la programmazione comunitaria e regionale, evidenziando le priorità su cui intervengono congiuntamente i

¹ PRS presentato dalla Giunta il 29 maggio 2018, con DGR XI/154 e approvato dal Consiglio Regionale il 10 luglio 2018 con DCR XI/64

diversi fondi. Come aree di riferimento del quadro di raccordo, si considerano le tre priorità di Europa 2020. A tali priorità sono ricondotte le Aree rilevanti del PRS Lombardia.

All'obiettivo della crescita intelligente, ossia di sostenere lo sviluppo di una economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, sono state associate tre relative all'Area Economica del PRS: Sviluppo economico e competitività, Turismo, Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca. A queste missioni si possono ricondurre alcuni assi del POR FESR e priorità del PSR FEASR come indicato nella tabella.

L'obiettivo della crescita sostenibile consiste nel favorire lo sviluppo di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva. A questo obiettivo si possono ricondurre alcune missioni relative all'Area Territoriale del PRS: Assetto del territorio ed edilizia abitativa, Soccorso civile, Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, Energia e diversificazione delle fonti energetiche, Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile. A queste missioni sono riconducibili alcuni assi prioritari del POR FESR e priorità del PSR FEASR come mostrato in tabella.

L'obiettivo europeo della crescita inclusiva consiste nel perseguire lo sviluppo di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale. A questo obiettivo sono riconducibili diverse missioni relative sia all'Area Economica che all'Area Sociale del PRS: Istruzione e diritto allo studio, Politiche per il lavoro e la formazione professionale, Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali, Politiche giovanili, sport e tempo libero, Tutela della salute, Diritti sociali, politiche sociali, pari opportunità e famiglia. In questo caso, gli assi prioritari rilevanti sono quelli del POR FSE e alcuni sia del POR FESR che del PSR FEASR.

Infine, va considerato l'obiettivo di migliorare l'efficienza della PA a cui corrisponde la missione sottesa all'Area Istituzionale del PRS: Assetti istituzionali, servizi istituzionali e generali, di gestione. A tale missione è riconducibile l'Asse IV del POR FSE (Capacità istituzionale e amministrativa). Questa griglia di raccordo è stata impiegata nella individuazione delle domande della valutazione unitaria.

Tabella 1. Raccordo tra programmazione comunitaria e regionale

Obiettivi Europa 2020	Tematiche trasversali: Missioni PRS XI Legislatura rilevanti	Assi POR /priorità PSR e Obiettivi Tematici rilevanti
Crescita intelligente <i>un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione</i>	Area Economica <ul style="list-style-type: none"> • Missione 14 - Sviluppo economico e competitività • Missione 7 - Turismo • Missione 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca 	FESR <ul style="list-style-type: none"> • Asse I Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (OT1) • Asse II Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione (OT2) • Asse III Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (OT3) FEASR <ul style="list-style-type: none"> • I Trasferimento di conoscenze e innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali • II Competitività e redditività delle aziende agricole, gestione sostenibile delle foreste • III Organizzazione della filiera alimentare, incluse la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi
Crescita sostenibile <i>un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva</i>	Area Territoriale <ul style="list-style-type: none"> • Missione 8 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa • Missione 11 – Soccorso civile • Missione 9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente 	FESR <ul style="list-style-type: none"> • Asse IV Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori (OT4) FEASR <ul style="list-style-type: none"> • IV Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi in agricoltura e in silvicoltura • V Uso efficiente delle risorse e passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti

	<ul style="list-style-type: none"> • Missione 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche • Missione 10 - Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile 	climatici nel settore agroalimentare e forestale
Crescita inclusiva un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale	<p>Area Economica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Missione 4 - Istruzione e diritto allo studio • Missione 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale • Missione 5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali • Missione 6 - Politiche giovanili, sport e tempo libero <p>Area Sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Missione 13 - Tutela della salute • Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali, pari opportunità e famiglia 	<p>FESR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asse V Sviluppo urbano sostenibile (OT3, OT4 e OT9) • Asse VI Strategia turistica delle Aree Interne (OT6) <p>FSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asse I Occupazione (OT8) • Asse II Inclusione sociale e lotta alla povertà (OT9) • Asse III Istruzione e formazione (OT10) <p>FEASR</p> <ul style="list-style-type: none"> • VI Inclusione sociale, riduzione della povertà e sviluppo economico nelle zone rurali
Migliorare l'efficienza della PA	<p>Area Istituzionale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Missione 1 - Assetti istituzionali, servizi istituzionali e generali, di gestione 	<p>FSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asse IV Capacità istituzionale e amministrativa (OT11)

Sulla base del quadro di raccordo tra PRS e Programmi Operativi finanziati dai fondi SIE, si è proceduto a combinare gli ambiti valutativi e i rispettivi quesiti estratti dai Piani di valutazione dei singoli fondi. Sulla base di questa analisi sono state identificate 13 domande di valutazione unitaria di carattere generale che incorporano in maniera sistemica e integrata gli ambiti conoscitivi da coprire per valutare gli esiti degli interventi co-finanziati dai fondi SIE nel 2014-2020. Le domande di valutazione unitaria identificate sono le seguenti:

1. Qual è la coerenza, quali le sinergie, quali i limiti e in generale l'efficacia delle iniziative finalizzate all'attuazione della S3? Quali sono le implicazioni per il futuro della S3? (rispetto allo scenario di ricerca e innovazione, ai partenariati costruiti, alla collaborazione università/impresa ai processi di scoperta imprenditoriale etc.)
2. In quale misura le iniziative co-finanziate dai fondi SIE hanno favorito l'innovazione, lo sviluppo tecnologico e rafforzato la base di conoscenze sul territorio?
3. Qual è la coerenza, quali le sinergie, quali i limiti e in generale l'efficacia degli interventi per la competitività delle imprese?
4. Qual è la coerenza, quali le sinergie, quali i limiti e in generale l'efficacia delle iniziative per l'accessibilità e l'uso delle ICT?
5. Qual è la coerenza, quali le sinergie, quali i limiti e in generale l'efficacia delle azioni per l'efficienza energetica nel settore pubblico e nei trasporti?
6. Qual è la coerenza, quali le sinergie, quali i limiti e in generale l'efficacia delle azioni per la salvaguardia delle risorse naturali?
7. Qual è la coerenza, quali le sinergie, quali i limiti e in generale l'efficacia delle azioni per la riduzione delle emissioni, l'uso delle fonti rinnovabili, la transizione verso i paradigmi dell'economia circolare e modelli di produzione a ridotta generazione di rifiuti?
8. Qual è la coerenza, quali le sinergie, quali i limiti e in generale l'efficacia delle azioni di sviluppo urbano sostenibile?

9. Qual è la coerenza, quali le sinergie, quali i limiti e in generale l'efficacia degli interventi sulle aree interne e per lo sviluppo locale (e.g. azioni per lo sviluppo del turismo, servizi di cittadinanza, zone rurali etc.)
10. Qual è la coerenza, quali le sinergie, quali i limiti e in generale l'efficacia degli interventi per l'occupazione, con particolare attenzione alle componenti giovanile e femminile
11. Qual è la coerenza, quali le sinergie, quali i limiti e in generale l'efficacia degli interventi per l'inclusione sociale
12. Qual è la coerenza, quali le sinergie, quali i limiti e in generale l'efficacia degli interventi per la dispersione scolastica, la qualificazione del capitale umano e il legame scuola-lavoro
13. Qual è la coerenza, quali le sinergie, quali i limiti e in generale l'efficacia degli interventi per promuovere trasparenza, innovazione e cambiamento istituzionale

Nella tabella seguente si riportano, per ciascuno degli obiettivi Europa 2020 e corrispondenti Missioni del PRS, assunti a capisaldi della valutazione unitaria, gli assi dei POR, gli ambiti valutativi di ciascuno e infine (ultima colonna), le domande generali di valutazione unitaria che incorporano in modo sistemico e integrato i quesiti specifici posti nel contesto dei piani di valutazione dei singoli fondi SIE nel 2014-2020.

Nei successivi capitoli del presente rapporto di valutazione unitaria abbiamo, per ciascuna area del PRS, presentiamo una sintesi dell'avanzamento degli interventi rilevanti, per poi fornire una risposta alla domanda di valutazione unitaria corrispondente. Le risposte alle domande di valutazione sono state formulate sulla base della triangolazione delle evidenze valutative disponibili (e.g. rapporti e approfondimenti tematici del valutatore indipendente) e degli ultimi dati di monitoraggio disponibili.

Tabella 2. Macro-domande della valutazione unitaria

Obiettivi Europa 2020	Tematiche trasversali rilevanti: Missioni PRS XI Legislatura	Assi/priorità rilevanti POR e PSR	Ambiti valutativi prioritari rilevanti	Domande di valutazione unitaria
Crescita intelligente un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione	Area Economica Missione 14 - Sviluppo economico e competitività Missione 7 - Turismo Missione 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	FESR <ul style="list-style-type: none"> • Asse I • Asse II • Asse III FEASR <ul style="list-style-type: none"> • I • II • III 	FESR <ul style="list-style-type: none"> • AV. 1.1 • AV. 1.2 • AV. 2.1 • AV. 3.1 FEASR <ul style="list-style-type: none"> • CEQ 1 • CEQ 2 • CEQ 3 • CEQ 4 • CEQ 5 • CEQ 6 • CEQ 7 • CEQ 16 • CEQ 18 • CEQ 23 • CEQ 27 • CEQ 30 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coerenza ed efficacia delle iniziative per l'attuazione della S3 rispetto al periodo corrente e implicazioni per il futuro (rispetto allo scenario di ricerca e innovazione, ai partenariati costruiti, alla collaborazione università/impresa al processo di scoperta imprenditoriale etc.) 2. Coerenza ed efficacia degli interventi per l'innovazione, lo sviluppo tecnologico e per rafforzare la base di conoscenze sul territorio 3. Coerenza ed efficacia degli interventi per la competitività delle imprese. 4. Coerenza ed efficacia delle iniziative per l'accessibilità e l'uso delle ICT
Crescita sostenibile un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più	Area Territoriale Missione 8 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa Missione 11 – Soccorso civile	FESR <ul style="list-style-type: none"> • Asse IV FEASR <ul style="list-style-type: none"> • IV • V 	FESR <ul style="list-style-type: none"> • AV 4.1 • AV 4.2 • AV 9.1 • AV 5.1 FEASR <ul style="list-style-type: none"> • CEQ 8 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Coerenza ed efficacia delle azioni per l'efficienza energetica nel settore pubblico e nei trasporti 6. Coerenza ed efficacia delle azioni per la salvaguardia delle risorse naturali 7. Coerenza ed efficacia delle azioni per la riduzione delle emissioni, l'uso delle fonti

<i>competitiva</i>	<p>Missione 9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente</p> <p>Missione 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche</p> <p>Missione 10 - Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile</p>		<ul style="list-style-type: none"> • CEQ 9 • CEQ 10 • CEQ 11 • CEQ 13 • CEQ 14 • CEQ 15 • CEQ 24 • CEQ 26 • CEQ 28 	<p>rinnovabili, la transizione verso i paradigmi dell'economia circolare e modelli di produzione a ridotta generazione di rifiuti</p>
<p>Crescita inclusiva un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale</p>	<p>Area Economica</p> <p>Missione 4 - Istruzione e diritto allo studio</p> <p>Missione 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale</p> <p>Missione 5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali</p> <p>Missione 6 - Politiche giovanili, sport e tempo libero</p> <p>Area Sociale</p> <p>Missione 13 - Tutela della salute</p> <p>Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali, pari opportunità e famiglia</p>	<p>FESR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asse V • Asse VI <p>FSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asse I • Asse II • Asse III <p>FEASR</p> <ul style="list-style-type: none"> • VI 	<p>FESR</p> <ul style="list-style-type: none"> • AV 6.1 • AV 6.2 • AV 6.3 <p>FSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • AV 8.1 • AV 8.2 • AV 8.3 • AV 8.4 • AV 9.1 • AV 9.2 • AV 9.3 • AV 9.4 • AV 9.5 • AV 9.6 • AV 10.1 • AV 10.2 • AV 10.3 <p>FEASR</p> <ul style="list-style-type: none"> • CEQ 17 • CEQ 22 • CEQ 25 • CEQ 29 	<p>8. Coerenza ed efficacia delle azioni di sviluppo urbano sostenibile</p> <p>9. Coerenza ed efficacia degli interventi sulle aree interne e per lo sviluppo locale (e.g. azioni per lo sviluppo del turismo, servizi di cittadinanza, zone rurali etc.)</p> <p>10. Efficacia degli interventi per l'occupazione, con particolare attenzione ai giovani ed alla componente femminile</p> <p>11. Efficacia degli interventi per l'inclusione sociale</p> <p>12. Efficacia degli interventi per la dispersione scolastica, la qualificazione del capitale umano e il legame scuola-lavoro</p>
<p>Migliorare l'efficienza della PA</p>	<p>Area Istituzionale</p> <p>Missione 1 - Assetti istituzionali, servizi istituzionali e generali, di gestione</p>	<p>FSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asse IV 	<p>FSE</p> <ul style="list-style-type: none"> • AV 11.1 • AV 11.2 • AV 11.3 	<p>13. Efficacia degli interventi per promuovere trasparenza, innovazione e cambiamento istituzionale</p>

2. Area economica: Contributo dei fondi SIE alla crescita intelligente

Messaggi chiave dalla lettura unitaria dei programmi

Le politiche co-finanziate dai fondi strutturali e di investimento europei che intendono contribuire ad una crescita intelligente, ossia allo sviluppo di una economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, convergono nell'area di analisi che nel presente rapporto è stata definita come "area economica". Le missioni del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) della XI Legislatura di Regione Lombardia che rientrano in questa area sono: sviluppo economico e competitività, turismo, agricoltura, politiche agroalimentari e pesca. A queste missioni si possono ricondurre gli interventi finanziati nell'ambito degli Assi I, II e III del POR FESR e le Priorità I, II e III del PSR FEASR.

Le politiche dell'area economica si sono concentrate sulla ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, sulla promozione della competitività delle imprese e sulle infrastrutture ICT. Per quanto riguarda la competitività delle imprese, gli interventi messi in campo sono variegati ma riguardano in primis la creazione d'impresa, l'internazionalizzazione, la promozione delle imprese che operano nel turismo.

Le risorse dedicate a tutte queste politiche ammontano a circa 1 miliardo e 194,4 milioni di euro (fondi FESR e FEASR programmati). Si tratta, complessivamente, di oltre 119 euro per abitante nel periodo 2014-2020. I dati di monitoraggio fisici e finanziari e le valutazioni disponibili sottolineano la rilevanza degli interventi finanziati rispetto ai bisogni del territorio, essendo riusciti ad intercettare una domanda significativa da parte di imprese e altri beneficiari come organismi di ricerca. Gli interventi appaiono inoltre coerenti e complementari. Per quanto riguarda l'efficacia delle politiche, le evidenze valutative e le informazioni che provengono dal monitoraggio suggeriscono che la maggior parte delle iniziative finanziate ha il potenziale di produrre effetti positivi sulla crescita e lo sviluppo del territorio lombardo. Infatti, gli interventi che contribuiscono ad una crescita intelligente della Lombardia si caratterizzano per un avanzamento soddisfacente sia in termini di realizzazioni che di risultato ed in linea con la spesa. Tuttavia, nonostante i segnali positivi, è chiaro che considerati i livelli di spesa (si veda sotto) e il fatto che solitamente gli interventi sulla ricerca, l'innovazione e la competitività tendono a produrre effetti nel medio-lungo termine, è verosimile ipotizzare di poter formulare un giudizio complessivo sulla efficacia e sul valore aggiunto quando la maggior parte degli interventi sarà completata. Inoltre a tal fine sarà necessario approntare una raccolta di maggiori evidenze sul campo per compensare i limiti dei dati di monitoraggio dei programmi.

La performance finanziaria degli interventi finanziati nell'area economica varia dal 28,03% nel caso degli interventi FESR per rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, al 37,42% per quanto riguarda gli interventi per la competitività delle PMI. Per quanto riguarda invece il FEASR, al 31 dicembre 2019 erano stati erogati circa 174,9 milioni per la competitività delle aziende agricole, l'innovazione e le filiere che rappresentano approssimativamente il 40% delle risorse imputate a piano finanziario. Complessivamente si tratta di una performance soddisfacente in confronto con quella degli interventi finanziati in altre aree (si veda per esempio l'area territoriale).

L'analisi incrociata dei dati di monitoraggio e delle evidenze che emergono dalle valutazioni indipendenti mostrano che sicuramente, all'interno dell'area economica, gli interventi per la ricerca collaborativa e l'innovazione tecnologica, si sono dimostrati meritevoli e conservano rilevanza, rispetto ai bisogni degli attori lombardi, anche nel periodo di programmazione che sta per partire. Complessivamente, la strumentazione appare adeguata mentre appare opportuno tarare in "tempo reale" la strategia S3 per tenere in dovuta considerazione la differente importanza e la sempre dinamica evoluzione in corso delle specializzazioni regionali. Ciò suggerisce l'opportunità di una continuità strategica dell'intervento, con i dovuti accorgimenti per superare le criticità dell'attuale programmazione.

Gli interventi per l'accessibilità e l'uso delle ICT, che hanno un'importanza marginale da un punto di vista finanziario, sono stati valutati positivamente in termini di efficacia dei modelli adottati per la realizzazione delle infrastrutture, come confermato almeno in parte anche dalla dinamica degli indicatori. Tuttavia le criticità procedurali e gestionali dei bandi, non sviscerate nelle analisi valutative, meriterebbero un approfondimento per trarne lezioni utili per il futuro.

Gli interventi per la competitività delle imprese assorbono una quota rilevante delle risorse totali (e.g. nel caso del FESR circa il 30% della dotazione del Programma, circa il 40% nel caso del FEASR). La rilevanza e i primi indizi sull'efficacia delle iniziative suggeriscono l'opportunità di dare continuità agli interventi per promuovere l'imprenditorialità, l'innovazione e l'internazionalizzazione con i dovuti accorgimenti migliorativi. Alcuni interventi, come per esempio l'Export Business Manager o la misura "Intraprendo" per l'avvio d'impresa hanno intercettato una domanda rilevante ma l'efficacia e le eventuali criticità legate al funzionamento degli interventi andrebbero approfondite da un punto di vista valutativo.

Alla luce delle lezioni apprese nell'attuale periodo di programmazione, delle principali novità del 2021-2027 e in considerazione macro-aree tematiche individuate nel DEFR per supportare la ripresa e definire il percorso di sviluppo regionale nel medio lungo periodo, si possono fornire una serie di indicazioni per il prossimo ciclo di programmazione.

Certamente il sostegno alla ricerca e all'innovazione rimane rilevante sia perché è centrale per la crescita della produttività e della competitività del territorio, sia perché gli investimenti in Lombardia sono più bassi della media europea e di altre regioni comparabili. La strumentazione utilizzata nel 2014-2020 (e.g. call hub, accordi per la ricerca, Innodriver etc.) è risultata valida e si può assicurare continuità. La S3, come sottolineato andrebbe accompagnata da un monitoraggio continuo, per valorizzare le aree in cui la Lombardia è leader europeo ed altri ambiti tecnologici in cui la Regione mostra un forte potenziale che meriterebbero maggiore attenzione nel 2021-2027.

Gli strumenti di sostegno alla competitività che trovano una domanda elevata sul territorio ed hanno mostrato le migliori performance di spesa nel periodo corrente meritano continuità ma la valutazione dell'efficacia e del funzionamento degli strumenti necessita di maggiore attenzione per superare eventuali criticità che ad oggi le valutazioni non permettono di identificare. In generale, il sostegno al consolidamento e alla crescita delle micro-piccole e medie imprese, favorendone anche la digitalizzazione, l'autoproduzione di energia e la transizione verso una economia circolare rimane centrale.

2.1. Interventi per l'attuazione della S3

2.1.1. Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR

All'attuazione della Strategia di Specializzazione Intelligente (S3) della Regione Lombardia concorrono gli interventi finanziati dal POR FESR ma anche i progetti finanziati da fondi nazionali e altri strumenti comunitari, come evidenziato nell'Approfondimento tematico sulla S3. Alle priorità della S3 contribuiscono inoltre gli altri interventi per la ricerca e l'innovazione finanziati dal FEASR e trattati separatamente nel paragrafo 2.2.

Per quanto concerne il FESR, l'asse prioritario rilevante è l'Asse I, finalizzato a "rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione. Nell'ambito di questo Asse, il POR si è concentrato sulla priorità di investimento OT.1b, finalizzata a "promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore, in particolare promuovendo gli investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, il trasferimento di tecnologie, l'innovazione sociale, l'eco-innovazione, le applicazioni nei servizi pubblici, lo stimolo della domanda, le reti, i cluster e l'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nonché sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzate e

la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali". A fine 2019, il totale della spesa certificata sull'Asse ammontava a circa 97,9 M€, di cui circa 65,2 M€ a valere su strumenti finanziari.

La quota della dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari era pari a 28,03% per questo asse a fine 2019, comunque più alta rispetto alla media del POR, pari a 25,94%.

Come sintetizzato nel RAA 2020, le recenti iniziative promosse da Regione su ricerca e innovazione includono le seguenti:

- "Call HUB" Ricerca e Innovazione, che finanzia progetti strategici di R&S per il potenziamento degli ecosistemi lombardi della R&I e di hub territoriali della conoscenza con un orientamento internazionale (al 12/2019 erano stati approvati 20 decreti di conclusione negoziazione e definizione dell'accordo);
- "Call AI2" Aree Interne Innovazione, misura per la selezione di un progetto strategico di R&S&I in attuazione della strategia d'Area Interna Alto Lago di Como e Valli del Lario;
- Nuova edizione della Linea R&S per MPMI (Linea FRIM FESR 2020 "Ricerca e sviluppo"). Si tratta di uno strumento finanziario per prestiti;
- Seconda edizione del bando "Innodriver S3", finalizzato a stimolare l'innovazione tecnologica delle MPMI lombarde, sostenendo i progetti presentati ma non finanziati nell'ambito dei "Seals of Excellence" di Horizon 2020 e favorendo la collaborazione con OdR e il deposito di nuovi brevetti europei o internazionali;
- Bando "Fashiontech", misura a sostegno dei progetti di R&S, finalizzati all'innovazione sostenibile nell'ambito del tessile, della moda e accessori.

Rispetto alle realizzazioni, l'ultimo RAA evidenzia quanto riportato nella tabella seguente. In totale, 569 imprese, al netto dei doppi conteggi, hanno ricevuto sostegno nell'ambito di questo Asse a fine 2019, rispetto ad un target di 1640. Si tratta del 35% del valore obiettivo.

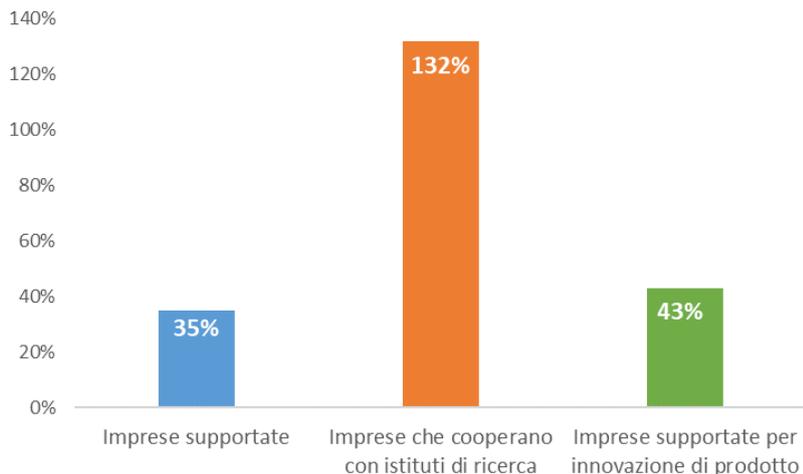
Il numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca sono 337, il 132% del valore obiettivo di 256. Le imprese beneficiarie di un sostegno finalizzato all'introduzione di nuovi prodotti per l'azienda sono state 172, e rappresentano quindi il 43% del target di 400.

Tabella 3. Indicatori di output selezionati, valorizzati nel RAA (Asse I del POR FESR)

	Target (2023)	output (2019)	%
Numero di imprese che ricevono un sostegno	1640	569	35%
Numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca	256	337	132%
Numero di imprese beneficiarie di sostegno per l'introduzione di nuovi prodotti	400	172	43%

Fonte: RAA 2019, 16 luglio 2020.

Figura 1. Grado di raggiungimento dei target al 31.12.2019



Fonte: RAA 2019, 16 luglio 2020.

Guardando ai risultati, rispetto all’obiettivo specifico del programma 1b.1 “incremento dell’attività di innovazione delle imprese”, si può osservare che le imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con soggetti esterni erano il 30,44% nel 2016, in crescita rispetto alla baseline (28,93% nel 2014) ma ancora distante dal target di 35%.

Se si considerano gli indicatori di risultato utilizzati nel RAA, di natura macro-economica e relativi all’obiettivo specifico 1b.2 “rafforzamento del sistema innovativo nazionale e regionale”, come la spesa per R&S e i brevetti si può osservare che l’incidenza della spesa per R&S sul PIL è risultata in moderata crescita in Lombardia, grazie alla componente privata. Tuttavia i target fissati per il 2023 appaiono distanti. Ad ogni modo, si può solo ipotizzare che, considerata la logica di intervento del POR, è verosimile che il Programma possa dare un impulso positivo alla spesa ma, tenendo conto della dimensione finanziaria delle risorse europee, questo impulso non può che essere marginale. L’impatto meriterebbe comunque di essere approfondito e ad oggi ciò non è stato oggetto di valutazione. Indipendentemente dall’impatto quantitativo, se il ruolo della programmazione europea è quello di fornire un valore aggiunto non solo in termini di scala ma anche di processi, scopo etc. vi sono indicazioni positive su questo fronte. Dalla valutazione indipendente emergono infatti osservazioni positive. In primo luogo le azioni dell’Asse I operano congiuntamente in ottica di sistema, a giudizio del valutatore, al fine di massimizzare esternalità positive dei progetti finanziati per l’intero territorio regionale. Inoltre, un elemento distintivo è la trasversalità dei progetti finanziati dai bandi attivati che conferma la valenza sistemica sul territorio regionale.

L’ultimo indicatore di risultato preso in considerazione nel RAA rispetto all’obiettivo specifico 1b.3 “promozione di nuovi mercati per l’innovazione”, è relativo alle domande di brevetto presso l’ufficio europeo (EPO). In questo caso l’ultimo dato disponibile, al 2015, è troppo vecchio per fornire informazioni sui trend recenti.

Tabella 4. Indicatori di risultato selezionati e valorizzati nel RAA

	Target (2023)	baseline (2012)	outcome (2016)	%
Imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con soggetti esterni	35.00%	28.93%	30.44%	87%
	Target (2023)	baseline (2011)	outcome (2017)	%
Incidenza della spesa totale per R&S sul PIL	1.70%	1.33%	1.28%	75%

Incidenza della spesa pubblica per R&S sul PIL	0.38%	0.30%	0.27%	71%
Incidenza della spesa privata per R&S sul PIL	1.32%	1.03%	1.01%	77%
	Target (2023)	baseline (2011)	outcome (2015)	%
Domande italiane di brevetto EPO	1525	1326	1084	71%

Fonte: RAA 2019, 16 luglio 2020.

2.1.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto delle iniziative finalizzate all'attuazione della S3? Quali sono le implicazioni per il futuro della S3? (rispetto allo scenario di ricerca e innovazione, ai partenariati costruiti, alla collaborazione università/impresa ai processi di scoperta imprenditoriale etc.)

I dati sulla spesa e le realizzazioni indicano un avanzamento soddisfacente delle iniziative per la ricerca e l'innovazione, in termini di spesa e, per esempio, di imprese coinvolte e collaborazioni attivate con organizzazioni di ricerca.

La valutazione del POR, che si basa oltre che sui dati di monitoraggio anche su interviste ai referenti degli Assi e delle Misure del POR e ai principali attori delle dinamiche approfondite e su un'analisi dei bandi pubblicati e degli strumenti di attuazione attivati, coadiuva questa conclusione ed esprime un giudizio positivo sull'**efficacia** dell'intervento. La valutazione sottolinea infatti che le principali azioni promuovono forme di partenariato integrato di PMI, grandi imprese e organismi di ricerca. Ciò consente di coinvolgere agenti del tessuto produttivo e delle comunità di ricerca che altrimenti rischierebbero, a giudizio del valutatore, di essere esclusi dai processi di innovazione. Inoltre, il valutatore sottolinea che la vocazione delle azioni dell'Asse I del POR nel promuovere collaborazioni tra imprese e tra imprese e centri di ricerca favorisce una "cross fertilization", ossia un superamento del confine tra le diverse aree, permettendo la realizzazione di progetti di ricerca e innovazione multi-disciplinari, caratterizzati da scambio di esperienze, pratiche e bisogni di organizzazioni che operano in ambiti differenti.

Tali conclusioni sono rafforzate dagli esiti della call "Hub Ricerca e Innovazione" che supporta progetti che favoriscono i partenariati tra imprese, centri di ricerca e Università, e la creazione di piattaforme tecnologiche comuni. Le agevolazioni consentono di valorizzare i risultati tecnico-scientifici ottenuti e la diffusione della conoscenza di cui si avvantaggia l'intero sistema. Ciò contribuisce anche, a giudizio del valutatore, a mitigare la fuga di talenti. Il finanziamento regionale pare anche funzionare da "garanzia" della validità dei progetti e migliora la capacità di attrarre capitali privati aggiuntivi.

Complessivamente le iniziative finanziate per attuare la S3 risultano **coerenti** poiché, come menzionato, le azioni operano congiuntamente in ottica di sistema, al fine di massimizzare le esternalità positive dei progetti sull'intero territorio regionale. Si ribadisce che il fatto che lo stretto legame tra azioni e strategia S3, introdotto dalla condizionalità ex ante, ha consentito di rendere organica l'attuazione delle misure dell'Asse I, da cui discende un giudizio positivo sulla coerenza. Peraltro, la trasversalità dei progetti è un elemento distintivo dei bandi regionali, confermando che le azioni messe in campo agiscono a livello sistemico sul territorio regionale.

La **rilevanza** rispetto ai bisogni è sottolineata nella valutazione del POR quando si evidenzia che un elemento qualificante dell'Asse I è la co-progettazione e l'attività di ascolto del territorio, con una strategia di intervento in grado di favorire una dinamica bottom up. Ciò permette di trasferire i risultati delle azioni a

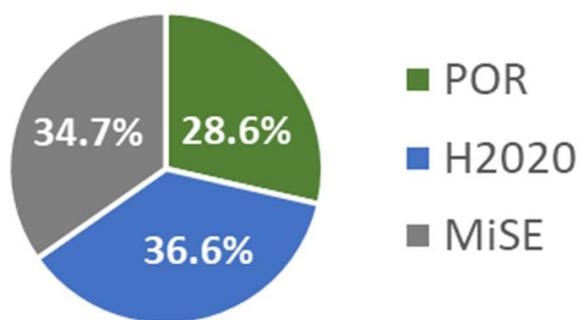
beneficio dell'intero territorio, in aggiunta all'utilità diretta che riguarda i soggetti beneficiari. Il valutatore sottolinea inoltre che l'esplorazione delle necessità del mercato è stata considerata in modo diffuso, consentendo di far emergere la domanda di innovazione.

Per esempio la strategia alla base degli interventi per l'acquisto di beni e servizi per l'innovazione (Innodriver A-B-C) è giudicata adeguata nell'intercettare i fabbisogni delle imprese rispetto all'obiettivo di sostenere la domanda di servizi, come mostra l'elevata richiesta di questo tipo di finanziamenti da parte delle imprese.

Come già menzionato il coinvolgimento di MPMI, di solito con una minore propensione all'innovazione e familiarità con la R&S, è un tratto distintivo dell'Asse che suggerisce effetti positivi e un potenziale **valore aggiunto**. Non vi sono analisi specifiche orientate a valutare se e in quale misura i comportamenti seguiti dai beneficiari e gli investimenti effettuati sarebbero stati comunque realizzati se non nel caso di un approfondimento sul bando "Accordi per la ricerca e l'innovazione". È stato infatti condotto un caso studio su quattro progetti finanziati dal bando che mostra che il finanziamento ricevuto è stato percepito come determinante ai fini della realizzazione dei progetti ed ha risposto in maniera adeguata alle esigenze di finanziamento delle imprese ed alle loro mutate esigenze in corso d'opera.

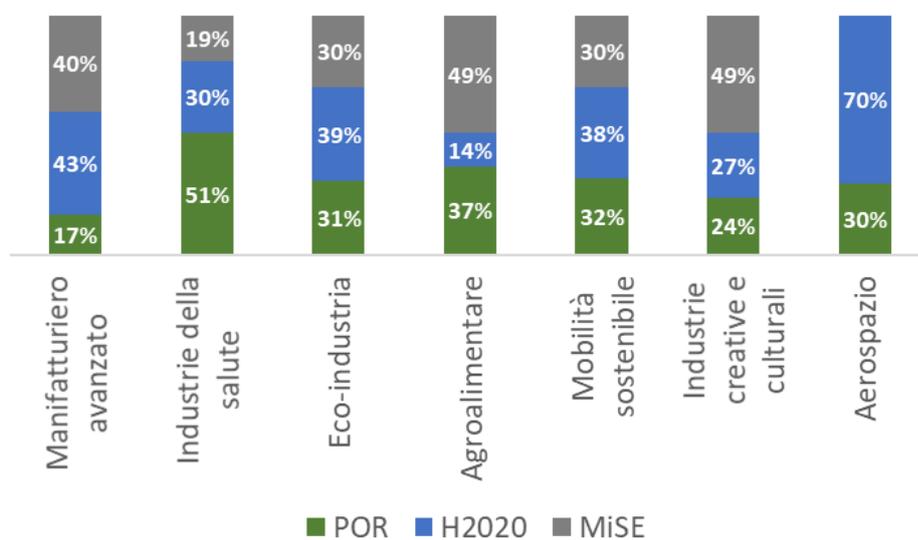
L'approfondimento tematico sulla S3, condotto nella prima metà del 2020 sulla base, non solo di un'analisi approfondita dei progetti POR (linea R&S per aggregazioni, accordi per la ricerca e l'innovazione e call Hub) ma anche di dati originali relativi alla partecipazione dei soggetti lombardi a Horizon 2020 e ai bandi del MISE (finanziati con il fondo crescita sostenibile), ha ricostruito il quadro strategico e finanziario della strategia attraverso una mappatura delle attività di ricerca industriale realizzate in Lombardia nel periodo 2014-2018 (circa 1,76 miliardi di investimenti nelle aree S3, 36% a valere su Horizon 2020, 35% provenienti dalla partecipazione ai progetti MISE e 29% di fonte FESR). La mappatura ha consentito di approfondire il contributo di ciascuna di queste componenti alla realizzazione della strategia e di valutare l'importanza relativa delle aree di specializzazione inizialmente selezionate, alla luce dei progetti effettivamente realizzati. La triangolazione delle evidenze prodotte ha confermato l'importanza strategica di alcune aree in cui la Lombardia è leader europeo, come il manifatturiero avanzato, le industrie della salute e l'eco-industria. Ha altresì evidenziato come alcuni ambiti tecnologici in cui la Regione mostra un forte potenziale meritino maggiore attenzione strategica nel 2021-2027 (e.g. biomedicale e ICT) mentre altre aree possono essere accorpate perché non si dimostrano altrettanto promettenti. Infine il lavoro sottolinea quanto sia fondamentale un'attività di monitoraggio continuo dei progetti che consideri non solo il POR ma anche le principali fonti complementari (e.g. MISE e Horizon Europe). Tale monitoraggio, in linea peraltro con i criteri di adempimento della condizione abilitante "buona governance della S3", dovrebbe prevedere un uso sistematico di dati aggiornati sui trend tecnologici e sugli scenari rilevanti. Ciò è essenziale per comprendere in tempo reale gli ostacoli alla diffusione dell'innovazione in Lombardia e consentire all'Amministrazione di facilitare e governare proattivamente il processo di scoperta imprenditoriale nel prossimo periodo di programmazione. Un ulteriore aspetto rilevante, evidenziato nel rapporto di monitoraggio dell'Autorità Ambientale sull'integrazione ambientale de POR, è la limitata correlazione tra i criteri di merito, tra cui la coerenza con la S3, e il criterio ambientale in riferimento all'esperienza della call Accordi per la ricerca. Ciò suggerisce l'importanza di introdurre, nel prossimo programma operativo relativo al 2021-2027, modalità che diano peso maggiore ai criteri ambientali.

Figura 2. Stima investimenti nelle Aree di specializzazione della S3 (2014-2018): distribuzione % di 1,76 miliardi per fonte di finanziamento



Fonte: elaborazione su dati tratti da Approfondimento tematico S3 (2020)

Figura 3. Distribuzione delle risorse per fonte di finanziamento e Area di specializzazione S3



Fonte: elaborazione su dati tratti da Approfondimento tematico S3 (2020)

2.2. Altri interventi per la ricerca, l'innovazione e il capitale umano

2.2.1. Avanzamento degli interventi finanziati dal PSR FEASR

Relativamente agli interventi per la ricerca, l'innovazione e il capitale umano, il PSR FEASR mette in campo gli interventi facenti capo a tre differenti Focus Area: 1A, 1B e 1C.

Le Misure programmate nella Focus Area 1A affrontano i fabbisogni relativi alla *“Qualificazione del capitale umano in termini di competenze e conoscenze”* (F03) e alla *“Diffusione delle innovazioni riguardanti tutti i campi d'attività delle aziende”* (F04): la Misura 1 *“Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione”*, la Misura 2 *“Servizi di consulenza e di assistenza delle aziende”* e la Misura 16 di *“Cooperazione”*.

La versione del PSR (ver. 5.1) ha modificato il contributo alla FA e agli obiettivi trasversali, eliminando le Operazioni 16.5.01 e 16.9.01, non generando, tuttavia, impatti negativi sulla strategia e sugli obiettivi del Programma. Inoltre, le difficoltà di attivazione della Misura 2, legate all'applicazione della normativa sugli appalti pubblici, ha comportato una riduzione della dotazione finanziaria della Misura (da 40,8 a 11.3 milioni di euro).

Dal punto di vista attuativo, per la FA 1A risultano:

- approvate le disposizioni attuative dell'Operazione 16.1.01 «Gruppi Operativi PEI» con una dotazione finanziaria di 9.000.000,00 euro e due momenti per la selezione delle domande di sostegno: la Fase 1, con proposta di costituzione del GO; la Fase 2, con il progetto esecutivo del GO;
- per l'Operazione 16.2.01 selezionati 20 progetti pilota finanziati e in fase di realizzazione;
- per l'Operazione 16.04.01 «Filiere corte» 7 domande finanziate, con un contributo concesso totale di € 414.007,09 euro;
- per l'Operazione 16.10.1 l'approvazione di 6 progetti integrati di filiera a seguito degli esiti istruttori delle domande presentate, di cui 1 progetto ha avuto esito negativo. Nel 2017 è stato pubblicato il 2° bando che ha visto l'ammissione a finanziamento di ulteriori 6 progetti;
- per l'Operazione 16.10.02, relativa ai Progetti Integrati di Area, 15 progetti ammissibili dei quali ~~15~~ 11 dichiarati ammessi.

Anche per la FA 1B la Misura di riferimento è la 16, che vuole contribuire alla risoluzione dei problemi dei settori produttivi e uso efficiente e sostenibile delle risorse naturali, alla sostenibilità ambientale e ai cambiamenti climatici. La Misura, per la sua natura trasversale, affronta, quindi, tematiche che fanno riferimento anche ad altre priorità del PSR (ovvero le Focus Area 2A, 3A, 4A, 4B, 4C, 5C, 5D, 5E).

Da ultimo le operazioni programmate nella Focus Area 1C sono relative alla Misura 1 e comprendono: il sostegno finalizzato alla formazione e acquisizione di competenze (1.1.01) e la realizzazione di progetti dimostrativi e azioni d'informazione (1.2.01). Tali operazioni contribuiscono trasversalmente alle Focus Area 2A, 2B, 3A, 4A, 4B, 4C, 5A, 5C, 5D, 5E.

Al 31 dicembre 2019 risultano finanziate n. 195 domande, di cui n. 14 attivate nell'ambito dei PIF (TO 16.10.01) e n. 45 selezionate dai GAL in ambito LEADER. Il contributo concesso è di 1.046.129 euro (di cui 59.694 euro in ambito PIF e 188.733 euro in ambito LEADER). Le operazioni finora concluse sono n. 31 di cui n. 2 in ambito PIF.

Relativamente agli indicatori di target, dai dati riportati nella RAA 2020, possiamo osservare quanto segue:

- T1 *“Percentuale di spesa a norma degli artt. 14, 15 e 35 del Reg. 1305/2013”* presenta un avanzamento pari a 0,22 su un target finale di 3,59;
- T2 *“Numero di operazioni di cooperazione”* il realizzato è di 11 a fronte di un target finale di 60;
- T3 *“Numero totale di partecipanti formati”* al 2019 risulta 435 su un target finale di 4.730.

2.2.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto delle iniziative per la ricerca, l'innovazione e il capitale umano?

Considerato lo stato di attuazione del PSR Lombardia, ed in particolare della M16 e dei relativi progetti di cooperazione, non è possibile esprimere un giudizio valutativo compiuto sul contributo del Programma a promuovere gli investimenti in ricerca e innovazione nella regione.

In ragione dei forti ritardi attuativi delle Misure in considerazione, è necessario indagare ulteriori aspetti quali ad esempio la capacità del PSR di generare investimenti proattivi in Ricerca e Innovazione: le risorse complessivamente indicate nel Programma (v.5.1) per le misure 1, 2 e 16 sono pari a 38.300.000,00 euro, pari allo 0,010% del PIL regionale (valori 2017). Ciò mantiene le performance del PSR lontane dall'obiettivo programmato, evidenziando l'esigenza di presidiare la fase attuativa per accelerarne i meccanismi di spesa. Le iniziative in corso di realizzazione non evidenziano risultati particolari che permettano di verificare i cambiamenti nelle pratiche agronomiche o produttive, né l'introduzione di nuovi processi o prodotti: in linea di massima, i maggiori presupposti di cambiamento deriverebbero dalla sperimentazione di nuove pratiche di gestione agronomica (15% delle iniziative), a cui fanno seguito la sperimentazione di sistemi di supporto alle decisioni (10%), l'introduzione di prodotti caseari (10%) e la tracciabilità, oltre che l'attenzione alla biodiversità.

Tuttavia, le azioni in corso di attuazione indicano che:

- 26 sono le reti beneficiarie dell'Operazione 16.2.01 per la FA 2A, a cui fanno riferimento 145 partners, di cui 85 imprese agricole;
- 4 sono i partenariati che fanno riferimento all'Operazione 16.4.01 e riguardano la FA 3A
- 11 sono i gruppi a cui sono state finanziate domande di sostegno a valere sull'Operazione 16.10.01, a cui fanno riferimento 84 aziende agricole e 12 imprese di trasformazione e commercializzazione che aderiscono anche alle singole misure di investimento collegate alla 16.10.01. (ad esempio 4.1.02; 4.2.01; 3.1.01, ecc.).

In merito alla tipologia di partner che beneficiano del sostegno della Misura 16, è possibile rilevare la partecipazione di diverse Università regionali (ai partenariati della 16.2.01) e non (UNIPG, UNITO, UNICATT Piacenza), la partecipazione del CREA e di altre istituzioni di ricerca (es. CNR, ecc.), nonché (nei progetti di cooperazione dal TO 16.1.01 al TO 16.10.01) di imprese in forma associata, consorzi e società consortili costituite da imprese agricole individuali e/o associate, società di distretto, ecc. Al fine di comprendere le effettive ricadute delle attività di sperimentazione e trasferimento delle innovazioni su questa pletera di soggetti, tuttavia, è importante comprendere i meccanismi di diffusione dei risultati e verificare quanto i soggetti di natura collettiva (ad esempio cooperative del lattiero caseario ma anche le società consortili) riescano a riverberare nella propria compagine imprenditoriale i risultati ottenuti.

In tal senso, il rapporto di monitoraggio dell'Autorità Ambientale sulla Misura 16 rilevava in particolare che l'Operazione 16.10.02 (Progetti Integrati d'Area) è stata in grado di favorire il trasferimento della conoscenza (sui temi ambientali), in piena coerenza con le indicazioni della VAS che raccomandavano il rafforzamento della *capacity building* dei territori. Questo elemento, quindi, va nella direzione di rafforzare il sistema azienda nel suo complesso.

Relativamente all'innalzamento del livello della conoscenza e l'acquisizione di nuove competenze, sia tecnico-gestionali sia relazionali con altri enti e imprese, la Misura della formazione avviata ha riguardato principalmente la focus area 2A (70%) e secondariamente la focus area 3A (13%). Alle focus area della Priorità 4 è stato assegnato complessivamente il 6% della dotazione finanziaria, mentre a ciascuna delle restanti Focus Area (2B, 5A, 5C, 5D e 5E) è stato assegnato il 2%. Nell'ambito della Misura 1 sono state attivate due operazioni di seguito descritte: l'Operazione 1.1.01 (Formazione e acquisizione di competenze) e l'Operazione 1.2.01 (Progetti dimostrativi e azioni di informazione).

L'Operazione 1.1.01 promuove la realizzazione di corsi di formazione e aggiornamento ed è rivolta agli enti accreditati ai servizi di formazione professionale. L'azione formativa deve essere rivolta verso determinati argomenti, elencati nei bandi in relazione a ciascuna tematica e collegati agli obiettivi specifici, quindi alle Focus Area, del PSR. In termini attuativi, alla fine del 2019 la Regione ha provveduto a emanare quattro bandi,

di cui due nell'ambito dei Progetti Integrati di Filiera – PIF (16.10.01)². A questi si aggiungono i bandi emessi da 8 GAL.

Ad ogni modo, oltre alla capacità di innovare generata dall'approccio collettivo della M16 e agli interventi della M1 e 2, il PSR contribuisce, come detto, alla diffusione di approcci di tipo innovativo attraverso il concorso degli investimenti produttivi della misura 4, attivati anche nell'ambito della Progettazione di Filiera che hanno dimostrato buoni livelli di efficacia del sistema dei criteri di priorità che ha assicurato la rispondenza agli obiettivi Ambiente, Clima e Innovazione "verde".

Si conferma, altresì, l'approccio all'innovazione formulato nell'ambito dell'avviamento d'impresa da parte di giovani agricoltori che prevede il rilascio di un premio per i giovani che si insediano per la prima volta in agricoltura come conduttori dell'impresa assumendo quindi la responsabilità civile e fiscale di una azienda agricola.

2.3. Interventi per la competitività delle imprese

2.3.1. Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR

L'Asse III del POR FESR ha una dotazione di 294,6 M€, pari a circa il 30% della dotazione complessiva del Programma. L'Asse supporta iniziative a sostegno del sistema imprenditoriale lombardo, con riserve dedicate alle Aree Interne pari a circa 9,7 M€. L'Asse fa ricorso anche agli strumenti finanziari, di cui ve ne sono quattro attivi. Come indicato nel RAA, a fine 2019 erano state attivate 19 iniziative, con concessioni pari a 203,9 M€. Più della metà di queste, circa 134 M€, relative a strumenti finanziari. Il RAA indica una spesa certificata che ammonta a circa 110,3 M€, di cui circa 79,8 M€ relativa a strumenti finanziari.

La quota della dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari era pari, a fine 2019, a 37,42%. Si tratta della performance migliore tra gli assi del Programma (esclusa assistenza tecnica), ben più alta della media del POR (25,94%).

Le principali iniziative recenti promosse nell'ambito dell'Asse III del POR sono le seguenti:

- Nuova edizione di Controgaranzie ("Controgaranzie 2"), intervento che sostiene un maggiore accesso al credito di PMI e liberi professionisti;
- Rifinanziamento di "AL VIA", misura che supporta nuovi investimenti produttivi da parte delle imprese lombarde;
- Bando "Arché", intervento di sostegno alle start up lombarde in fase di avviamento e consolidamento. Questa iniziativa prevede il supporto alle nuove realtà imprenditoriali lombarde (imprese o liberi professionisti);
- Sostegno allo start up di impresa delle nuove aree interne lombarde. Iniziativa a favore delle start up delle Aree Interne (AI) "Alto Lago di Como e Valli del Lario" e "Oltrepò pavese - Appennino lombardo";
- Bando Turismo e Attrattività - Sostegno alla competitività delle imprese turistiche delle Aree Interne. Azione che sostiene progetti di riqualificazione di strutture ricettive alberghiere, extra-alberghiere e di pubblici esercizi siti nei Comuni delle Nuove AI;
- Bando Linea Internazionalizzazione, a favore di progetti di internazionalizzazione complessi di PMI. Iniziativa finalizzata a sviluppare e consolidare la presenza delle PMI lombarde nei mercati esteri;
- Misura per la concessione di contributi per la partecipazione delle PMI alle fiere internazionali in Lombardia.

Il POR si è concentrato su x priorità di investimento: promozione dell'imprenditorialità; sviluppare nuovi modelli di attività per le PMI in particolare per l'internazionalizzazione; creazione e ampliamento di capacità

² I bandi emessi sono i seguenti: D.d.u.o. del 13 luglio 2016 - n. 6792, sostituito da D.d.u.o. 7 marzo 2017 - n. 2412 relativo alla Op. 16.10.01; D.d.s. dell'11 novembre 2016 - n. 11474; D.d.u.o. 9 giugno 2017 - n. 6822 relativo alla 16.10.01; D.d.s. 20 dicembre 2018 - n. 19246).

per lo sviluppo di prodotti e servizi; capacità delle PMI di impegnarsi nella crescita sui mercati e nei processi di innovazione.

Priorità di investimento 3°: promuovere l'imprenditorialità

Relativamente alla priorità di investimento 3a "Promuovere l'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatrici di imprese", e in particolare all'obiettivo specifico 3a.1 "Nascita e consolidamento delle micro, piccole e medie imprese", il livello di raggiungimento degli output programmati è indicato nella tabella che segue.

A fine 2019, 114 nuove imprese sono risultate beneficiarie di sostegno pari al 44% del valore obiettivo. Alla stessa data la crescita dell'occupazione era pari a 246 unità equivalenti pari al 47% del target.

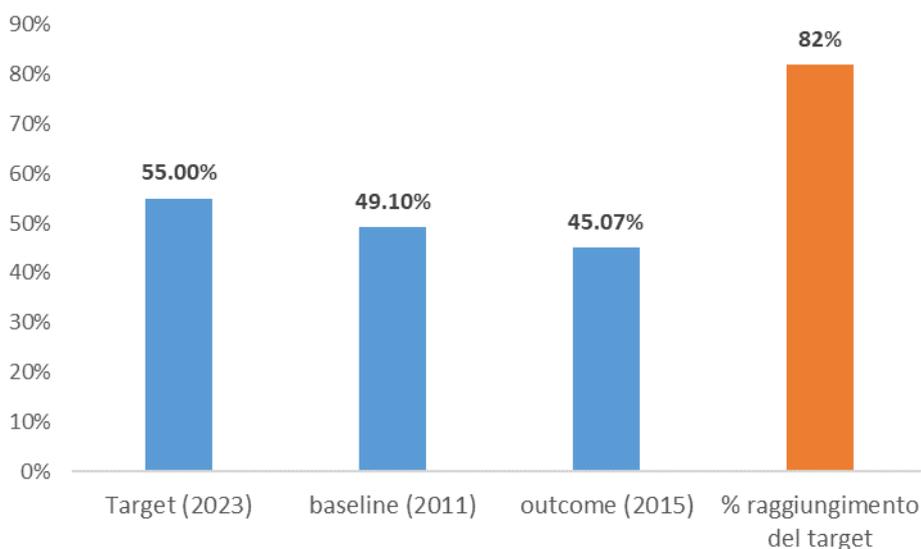
Tabella 5. Indicatori di output, priorità di investimento 3a

	Target (2023)	output (2019)	%
Numero di imprese che ricevono sostegno	260	57	22%
Nuove imprese beneficiarie di un sostegno	260	114	44%
Crescita dell'occupazione nelle imprese beneficiarie	520	246	47%

Fonte: RAA 2019.

Un indicatore di risultato utilizzato nel RAA è il tasso di sopravvivenza delle imprese nei 5 anni successivi al sostegno. Non vi sono ad oggi dati aggiornati quindi le statistiche presentate forniscono una fotografia ferma al passato. Al 2015 il tasso di sopravvivenza era pari a circa il 45%, ancora 10 punti percentuali sotto il valore obiettivo del 55%. Il valore del 2015 è peraltro inferiore al livello baseline (49% nel 2011) a segnalare la persistenza di condizioni di contesto sfavorevoli legati alla crisi internazionale. Peraltro, il rapporto annuale di valutazione 2019, evidenzia un significativo trend negativo in riferimento alle cessazioni negli ultimi 5 anni (+8,1% su base annua). Anche alla luce di tali osservazioni, i dati sulla sopravvivenza meriterebbero di essere aggiornati, ove non sia possibile farlo ricorrendo a dati di monitoraggio e fondi secondarie, raccogliendo informazioni di prima mano dai beneficiari.

Figura 4. Tasso di sopravvivenza delle imprese nei 5 anni successivi



Priorità di investimento 3b: sviluppare nuovi modelli di attività per le PMI in particolare per l'internazionalizzazione

Rispetto alla priorità 3b "Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione", l'ultimo RAA evidenzia le realizzazioni indicate nella tabella seguente. Il numero di

imprese che ricevono sostegno era pari, a fine 2019, al 26% del valore obiettivo. Distanti dal target sono anche gli investimenti privati corrispondenti al sostegno pubblico alle imprese (16% del valore obiettivo). Invece un livello di realizzazione che eccede il target si è registrato nel caso del numero di imprese beneficiarie di sostegno per l'introduzione di nuovi prodotti, 889 rispetto ad un valore obiettivo di 610 che sta ad indicare una buona capacità di raggiungere e supportare imprese propense all'innovazione.

Tabella 6. Indicatori di output, priorità di investimento 3b

	Target (2023)	output (2019)	%
Numero di imprese che ricevono sostegno	4,320.00	1,111.00	26%
Numero di imprese che ricevono sovvenzioni	900.00	265.00	29%
Numero di imprese che ricevono sostegno non finanziario	1,200.00	0.00	0%
Investimenti privati corrispondenti al sostegno pubblico alle imprese	9,929,000.00	1,598,866.18	16%
Numero di imprese beneficiarie di sostegno per nuovi prodotti	610.00	889.00	146%

Fonte: RAA 2019.

Osservando gli indicatori di risultato utilizzati nel RAA per la priorità di investimento 3b, si può concludere che il livello di raggiungimento dei target è elevato. Il 95% del valore programmato rispetto al grado di apertura commerciale del manifatturiero era stato raggiunto a fine 2019. Per quanto riguarda l'obiettivo degli investimenti privati sul PIL, l'89% del target era stato centrato mentre rispetto all'indicatore sugli arrivi negli esercizi ricettivi, il valore obiettivo al 2023 (15 milioni di arrivi) era già stato più che superato a fine 2019.

Tabella 7. Indicatori di risultato, obiettivi specifici relativi alla priorità 3b

3b.1 - Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi				
	Target (2023)	baseline (2012)	outcome (2017)	% raggiungimento del target
Grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero	45.00%	44.47%	42.94%	95%
3b.2 - Consolidamento, modernizzazione, e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali				
	Target (2023)	baseline (2011)	outcome (2016)	%
Investimenti privati sul PIL	18.00%	16.34%	15.98%	89%
	Target (2023)	baseline (2013)	outcome (2018)	%
Arrivi di clienti italiani e stranieri negli esercizi ricettivi (milioni di persone)	15.1	13.6	16.76	111%

Fonte: RAA 2019.

Priorità di investimento 3c: sostenere creazione e ampliamento di capacità per lo sviluppo di prodotti e servizi

Nel caso della priorità di investimento 3c "Sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi", il 60% del valore obiettivo relativamente alle imprese che ricevono sostegno è stato raggiunto. Per quanto concerne l'indicatore di risultato associato all'obiettivo specifico 3c.1 "rilancio della propensione a investire", il tasso d'innovazione registrato a fine 2019 era pari al 40%, pari al 97% del target. Questo tasso è calcolato come percentuale delle imprese con almeno 10 addetti che hanno introdotto innovazioni tecnologiche (di prodotto e processo) nel triennio di riferimento, sul totale delle imprese con almeno 10 addetti.

Tabella 8. Indicatori di output relativi alla priorità di investimento 3c e tasso di innovazione

	Target (2023)	baseline (2014)	output (2019)	%
Numero di imprese che ricevono sostegno	450.00	0.00	270.00	60%
3c.1 - Rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo				
	Target (2023)	baseline (2010)	outcome (2016)	%
Tasso d'innovazione del sistema produttivo	41.30%	36.30%	40.23%	97%

Fonte: RAA 2019.

Priorità di investimento 3d: sostenere la capacità delle PMI di impegnarsi nella crescita sui mercati e nei processi di innovazione

Rispetto alla priorità 3d “Sostenere la capacità delle PMI di impegnarsi nella crescita sui mercati regionali, nazionali e internazionali e nei processi di innovazione”, gli indicatori di realizzazione quantificati nel RAA sono riportati nella tabella seguente. In questo caso il livello degli output in termini di numero di imprese che ricevono sostegno è significativamente più alto dei valori obiettivo, il che può indicare una sottostima dei target. Sovrastimati appaiono invece i valori obiettivi associati agli investimenti privati corrispondenti al sostegno pubblico alle imprese.

Tabella 9. Indicatori di output relativi alla priorità di investimento 3d

	Target (2023)	output (2019)	%
Numero di imprese che ricevono sostegno	607.00	10,667.00	1757%
Numero di imprese che ricevono un sostegno diverso da sovvenzioni	607.00	10,667.00	1757%
Numero di imprese che ricevono sostegno non finanziario	87.00	0.00	0%
Investimenti privati corrispondenti al sostegno pubblico alle imprese (sovvenzioni)	9,800,000.00	0.00	0%
Investimenti privati corrispondenti al sostegno pubblico alle imprese (diverso dalle sovvenzioni)	20,000,000.00	0.00	0%

Fonte: RAA 2019.

Gli indicatori di risultato associati all’obiettivo specifico 3d.1 “Miglioramento dell’accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura” sono riportati nella tabella che segue. Tra questi sembra significativo e rilevante l’indicatore relativo agli impegni bancari verso le imprese lombarde che, a fine 2017 (ultimo dato disponibile), risultava pari al 73% del valore obiettivo.

Tabella 10. Indicatori di risultato relativi all’obiettivo specifico 3d.1

	Target (2023)	baseline (2012)	outcome (2017)	%
Valore degli investimenti in capitale di rischio early stage	0.01	0.01	0.01	100%
Impieghi bancari verso imprese (famiglie produttrici e società non finanziarie) lombarde in % del PIL	80.87	79.34	59.13	73%

Fonte: RAA 2019.

2.3.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto degli interventi per la competitività delle imprese?

La valutazione del POR FESR si basa prevalentemente su uno studio della documentazione acquisita dai referenti dei singoli bandi e relative interviste degli stessi. Lo stesso valutatore suggerisce l'opportunità di attivare percorsi di verifica, anche mediante questionari da somministrare ai beneficiari per valutare benefici generati ed eventuali criticità emerse nel percorso procedurale di assegnazione, utilizzo e rendicontazione del finanziamento FESR, oltre che per comprendere la validità delle iniziative e l'apprezzamento da parte dei beneficiari. Per un bando in particolare, "Turismo e Attrattività", si suggerisce una valutazione degli impatti della politica a 24 mesi dalla chiusura.

Ad oggi, la risposta alle domande di valutazione, relativamente ai criteri della rilevanza, coerenza ed efficacia delle azioni intraprese per favorire la competitività, viene data utilizzando le fonti di informazione citate, in combinazione con i dati di monitoraggio sulla spesa. Questi possono essere coadiuvati dai dati sul raggiungimento dei target relativi alle realizzazioni e ai risultati, sintetizzati nel paragrafo precedente.

La valutazione del POR sottolinea, in generale, un'accelerazione in termini di partecipazione ai bandi dell'Asse III ed un sostanziale incremento nella spesa (+15%) dovuto alla rilevanza delle iniziative avviate con particolare riferimento al bando "Al via" e "Controgaranzie". La relativamente buona performance di spesa è confermata dal RAA 2019. La quota della dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari è pari al 37,42% per l'Asse III, il livello più alto tra gli assi prioritari eccetto l'assistenza tecnica.

La valutazione sottolinea che vi è stato uno sforzo teso a superare le pratiche amministrative che in alcuni casi appesantivano e/o ostacolavano la partecipazione alle opportunità previste dai bandi. Rimane come elemento di attenzione, il valore totale degli importi della spesa ammissibile presente all'interno dei differenti bandi che è risultato in certi casi un appesantimento nella gestione del carico amministrativo.

In generale la valutazione del POR sottolinea la **rilevanza** delle iniziative messe in campo dalla Regione. Il bando Export Business Manager (EBM), per esempio, è stato capace di intercettare una domanda delle imprese, infatti che le risorse finanziarie disponibili sono state esaurite in breve tempo (dopo due settimane dall'apertura del bando). L'iniziativa ha permesso di raggiungere un elevato numero di MPMI attive in processi e azioni di internazionalizzazione. Ciò è confortato dal livello di raggiungimento dei target fissati in relazione agli "outcome" anche se le realizzazioni sono, ad oggi, distanti dai valori obiettivo. Il che richiederebbe di approfondire l'effettivo contributo del POR alla dinamica catturata dagli indicatori di risultato utilizzati nel RAA.

Dall'analisi della linea di intervento "Al Via" emergono indicazioni positive sulla copertura territoriale che vede il coinvolgimento di PMI di tutte le province del territorio regionale. La linea d'intervento "Controgaranzie", strumento finanziario che supporta garanzie di 2° livello rilasciate dai Confidi anche su cassa e circolante, si è caratterizzata per un'elevata risposta che evidenzia un buon utilizzo della politica soprattutto per lo sviluppo e consolidamento delle attività imprenditoriali. Anche gli interventi su "Turismo e Attrattività" che hanno sostenuto progetti di sviluppo e riqualificazione di strutture ricettive alberghiere, extra-alberghiere e di pubblici esercizi sono considerate esperienze di successo in termini di rilevanza, la cui dotazione finanziaria è stata totalmente impegnata.

Per quanto concerne le start-up, oltre ai bandi "Arché", in risposta all'emergenza COVID-19, e di sostegno alle nuove imprese nelle Aree Interne, non ancora oggetto di valutazione, la principale strategia della Regione sull'Asse III è stata attuata tramite l'iniziativa "Intraprendo" che nasce con la finalità di cercare di ridurre il fenomeno crescente della mortalità imprenditoriale nei primi 5 anni di attività e contestualmente di accrescerne in modo significativo le opportunità di consolidamento sul mercato. Secondo la valutazione del POR, nonostante non abbia ancora raggiunto i valori programmati in termini di imprese che ricevono il sostegno e crescita occupazionale, "Intraprendo" ha consolidato i propri risultati nel corso degli anni,

erogando finanziamenti per avvio d'impresa (da 25-65 mila euro) per un totale di 2,6 milioni di euro. L'ultimo rapporto di valutazione indipendente del FESR sottolinea la chiusura anticipata dello sportello relativamente a Intraprendo a causa dell'esaurimento Fondi. La valutazione sottolinea la misura "Intraprendo" avrebbe intercettato una crescente attenzione all'accesso al credito da parte delle imprese per investimenti in apparecchiature, impianti, servizi e aiuti a supporto dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale. Tuttavia che la partecipazione territoriale è diseguale e che alcuni territori sembrano avere ancora bisogno di comunicazione dell'iniziativa a livello locale, in particolare per ciò che concerne il capitale di rischio per lo start up d'impresa nelle fasi "pre-seed", "seed" e "early stage". L'efficacia e l'efficienza nella gestione della misura vanno quindi approfondite.

Un aspetto positivo è la rilevante quota di progetti (31%) che rientrano nelle aree di specializzazione S3 (31%), a conferma della corrispondenza le indicazioni dei bandi e le risposte degli imprenditori in termini di progetti.

Nella valutazioni viene evidenziata a più riprese l'**efficacia** sia delle strategie poste in essere per favorire lo start up e contrastare la mortalità delle nuove imprese, sia delle strategie poste in essere per sostenere l'internazionalizzazione in entrata ed in uscita. Per esempio, la strategia sottostante l'intervento EBM è considerata positiva per aver favorito l'introduzione della figura dell'Export Business Manager che sarebbe stata ben accolta dai beneficiari e avrebbe supportato le aziende nel delineare un approccio strutturato nell'impostazione e implementazione della strategia di internazionalizzazione. La finalità del Bando EBM era proprio quella di contribuire a rimuovere alcune barriere al processo di internazionalizzazione che le imprese lombarde affrontano, quali una carenza di competenze linguistiche, organizzative, normative, strategiche, e di rafforzare la strategia di marketing delle aziende grazie all'introduzione di nuovi servizi di produzione e di partecipazione a fiere ed eventi internazionali. A giudizio del valutatore, l'Export Business Manager avrebbe permesso di consolidare la presenza dell'azienda nel paese di riferimento e di ampliare la platea dei clienti, sviluppando nuovi contatti e il network di riferimento. Nonostante ciò, il livello di raggiungimento dei valori obiettivo in termini di realizzazioni risulta ancora distante dai target e l'evidenza valutativa sull'efficacia di questa azione è ancor oggi troppo inconsistente per poter formulare giudizi solidi sul funzionamento. Tra le criticità dell'iniziativa si cita l'importo del contributo che è considerato non sufficiente per poter affrontare un processo complesso come quello dell'internazionalizzazione ma oltre a questa debolezza, c'è sicuramente necessità di approfondire nel caso in cui si voglia riproporla nel futuro.

2.3.3. Avanzamento degli interventi finanziati dal PSR FEASR

Gli interventi per la competitività delle imprese finanziati dal PSR fanno capo alle FA 2A, 2B, 3A e 3B.

Tabella 11. Interventi per la competitività FEASR: informazioni finanziarie

FA	Impegnato	Utilizzazione	Realizzato	Utilizzo	Pianificato
2°	222.316.725,05	58,54	107.794.540,77	28,39	379.750.000,00
2B	25.370.000,00	83,04	15.837.780,17	51,84	30.550.000,00
3°	79.725.269,13	84,23	22.248.994,43	23,51	94.650.000,00
3B	10.146.516,12	84,55	3.187.912,71	26,52	12.000.000,00

Fonte: Relazione annuale di attuazione FEASR.

Dal punto di vista attuativo risultano impegnati sulla Focus Area 2A, 220,75 Meuro, pari al 60% delle risorse imputate a Piano Finanziario. Le somme erogate sono 107,79 Meuro, ossia il 29% di quelle disponibili. In particolare:

- per l'operazione 4.1.01- *Incentivi per investimenti finalizzati a migliorare la redditività, la competitività e la sostenibilità delle aziende agricole* gli impegni complessivi ammontano a 161,89 Meuro, dei quali 25 Meuro di trascinamenti. L'avanzamento delle domande di aiuto finanziate non fa rilevare particolari criticità;
- l'operazione 4.3.01-*Infrastrutture destinate allo sviluppo del settore agro-forestale* (strade agro-silvo- pastorali) ha impegnato poco più di 9 Meuro, dei quali oltre 452mila nel 2019 (afferenti ai PIA),

mentre le risorse complessivamente erogate ammontano a 1,45 Meuro. La maggior parte dei beneficiari dell'operazione sono enti pubblici, in particolare Comuni, che presentano domanda per lavori su strade di montagna;

- l'operazione *4.3.02- Salvaguardia e valorizzazione dei sistemi malghivi* ha impegnato 10,54 Meuro, dei quali oltre 3,9 nel 2019, mentre non risultano ancora erogate risorse. A differenza della programmazione precedente (operazione 323C) nell'ambito dell'attuale PSR non possono essere finanziate opere edili, ma solo impianti e ciò ha ridotto la gamma degli investimenti possibili;
- l'operazione *6.4.01-Sostegno alla realizzazione e allo sviluppo di attività agrituristiche* ha impegnato oltre 14 Meuro, dei quali quasi 834mila nel corso del 2019. Il terzo ed ultimo bando di operazione è stato approvato nel febbraio del 2019 e la numerosità delle domande di aiuto ricevute ed i relativi importi richiesti fanno presupporre che si esauriranno le risorse finanziarie disponibili;
- le risorse complessivamente impegnate a valere sulle operazioni *8.6.01-Investimenti per accrescere il valore dei prodotti forestali* ed *8.6.02--Investimenti nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste* raggiungono i 3,66 Meuro e le risorse complessivamente erogate ammontano a poco più di 668mila euro.

L'Operazione 6.4.01 contribuisce all'obiettivo generale "Stimolare la competitività del settore agricolo", all'obiettivo specifico del PSR di "Aumentare la redditività delle aziende agricole e forestali, anche attraverso processi di aggregazione e cooperazione delle imprese" e agli obiettivi trasversali Ambiente e Innovazione. Nell'ambito della FA 2A a valere sull'Operazione 6.4.01 è stata allocata una dotazione finanziaria di 19,5 milioni di euro. L'Operazione trova inoltre attuazione nel LEADER (FA 6B) oltre che nei progetti integrati d'area (PIA) programmati nell'ambito della FA 3A. Con riferimento all'attuazione dell'Operazione nell'ambito della FA 2A ad oggi sono stati pubblicati due bandi (nel 2016 e nel 2017) mettendo a disposizione 13 milioni di euro (il 66,7% della dotazione finanziaria programmata); le domande finanziate al 31/12/2019 risultano 94. L'analisi della correlazione tra criteri di selezione e obiettivi/fabbisogni ha evidenziato che l'obiettivo trasversale Ambiente è quello che raccoglie la maggior parte del punteggio (39 punti).

Le aziende finanziate realizzano prevalentemente investimenti finalizzati alla ristrutturazione, al restauro o al risanamento conservativo degli edifici rurali per destinarli alle attività agrituristiche; gli interventi con questa finalità sono il 48,4% di quelli totali e impegnano il 94,3% del volume degli investimenti realizzati dagli agriturismi che introducono innovazioni. In misura minore gli agriturismi hanno destinato i propri investimenti all'acquisto di macchine e attrezzature (3% degli interventi e 1% della spesa), alla predisposizione di aree attrezzate per l'agri-campeggio e la sosta di roulotte/caravan e di siti aziendali funzionali allo svolgimento dell'attività agriturbistica (3,3% degli interventi e 0,2% della spesa). Una quota significativa di interventi è rappresentata dalle spese generali che gli agriturismi hanno dovuto affrontare per realizzare la propria idea progettuale; d'altra parte si tratta prevalentemente di interventi di ristrutturazione edilizia (anche con il ricorso a tecnologie verdi) che comportano la predisposizione di adeguati progetti con i relativi costi accessori (es. spese per consulenza, progettazione, direzione lavori, sicurezza, ecc.).

I criteri che premiano la realizzazione di investimenti "verdi" sono quelli dove si osserva la maggior concentrazione di domande con punteggio assegnato per l'innovazione: 34 progetti (89,5% del totale dei progetti con innovazione) realizzano investimenti per il risparmio idrico o acquistano impianti di fitodepurazione per le acque nere provenienti dall'agriturismo; 10 progetti (26,3% del totale dei progetti con innovazione) realizzano investimenti con funzioni bio-climatiche.

La totalità delle risorse pubbliche impegnate ed erogate sulla Focus Area 2B afferiscono all'operazione *6.1.01-Incentivi per la costituzione di nuove aziende agricole da parte di giovani agricoltori*. Risultano impegnate risorse pubbliche per 25,37 Meuro, pari all'84% delle risorse disponibili a Piano Finanziario, mentre le risorse impegnate nel 2019 ammontano a 6,14 Meuro. Le somme erogate sono quasi 15,84 Meuro, ossia il 52,8% di quelle disponibili.

Relativamente alla Focus Area 3°, invece, risultano impegnate risorse pubbliche per 78,54 Meuro, pari all'83% delle risorse disponibili: di queste 9,36 Meuro risultano impegnate nel corso del 2019. Le somme erogate per i pagamenti sono pari a 22,25 Meuro, ossia il 23,5% di quelle disponibili. In particolare:

- le risorse impegnate sull'operazione *3.1.01 - Sostegno agli agricoltori e loro associazioni che partecipano per la prima volta ai regimi di qualità* risultano di poco superiori a 813mila euro, livello maggiore alla dotazione finanziaria. I pagamenti ammontano ad oltre 350mila euro e procedono regolarmente senza difficoltà;
- le risorse pubbliche impegnate a valere sull'operazione *3.2.01-Informazione e promozione dei prodotti di qualità* risultano pari a 3,39 Meuro, delle quali 1,4 Meuro per concessioni approvate con decreto dell'agosto del 2019. Risultano erogate risorse di poco superiori a 1,68 Meuro, il 33,7% delle risorse a disposizione da Piano Finanziario. Un quarto bando è stato pubblicato nel 2020;
- l'operazione *4.1.02-Incentivi agli investimenti nell'ambito delle filiere agroalimentari* è stata attivata nell'ambito dei Progetti Integrati di Filiera (due bandi) e dei Progetti Integrati d'Area (un bando). Risultano impegnate risorse pubbliche per poco più di 27 Meuro dei quali oltre 6 Meuro sono impegni a valere sul bando PIA. Le risorse erogate ammontano a 2,4 Meuro; i pagamenti effettuati sono in gran parte anticipi e SAL. La risposta da parte dei potenziali beneficiari non è stata quella che si era prevista in fase di programmazione del PSR 2014-2020, pertanto nel 2019 si è reso necessario procedere con una riduzione della dotazione finanziaria;
- Gli impegni a valere sull'operazione *4.2.01-Interventi nella trasformazione, commercializzazione e sviluppo di prodotti agricoli* risultano di 44,4 Meuro per 17,77 Meuro di risorse erogate. I pagamenti sono ancora piuttosto contenuti poiché la realizzazione degli interventi necessita di tempo per la dimensione degli investimenti e la natura degli stessi (interventi di ampliamento che devono essere realizzati mentre sono in corso le attività ordinarie di produzione e pertanto da effettuare con cautela).
- Da ultimo, la totalità delle risorse pubbliche impegnate ed erogate sulla Focus Area 3B afferiscono all'operazione *5.1.01- Prevenzione dei danni da calamità naturali di tipo biotico*, per cui risultano impegnate risorse pubbliche per circa 10,15 Meuro, pari all'84,6% delle risorse disponibili a Piano Finanziario. Le risorse impegnate ammontano a 4,4 Meuro a valere sui due bandi approvati nel 2019 (febbraio e settembre), mentre i pagamenti sono di 3,18 Meuro, ossia il 26,5% delle risorse disponibili. Per poter rispondere alle richieste la dotazione finanziaria è stata incrementata due volte, l'ultima delle quali nel 2019 per 3 Meuro.

L'importo medio di spesa pubblica (operazione 4.1.01) è 211.657 euro/azienda mentre l'investimento medio complessivo (contributo pubblico più risorse private) è 609.008 euro/azienda evidenziando un effetto leva del contributo pubblico pari a 2,9 (in media un euro di contributo pubblico ha generato 2,9 euro di investimento privato) valore più alto di quanto atteso dal PSR che prevede un effetto leva pari a 2,5. L'importo medio per azienda degli investimenti risulta molto più alto (quasi tre volte superiore) rispetto a quanto realizzato con la Misura 121 del PSR 2007-2013 (circa 213.000 euro/azienda).

Le 577 aziende ammesse a finanziamento hanno realizzato 3.469 interventi (in media circa 6 interventi/azienda) di cui il 37,4% è riconducibile ad opere di miglioramento fondiario che assorbono il 68,8% del volume degli investimenti complessivamente ammesso a finanziamento.

Relativamente agli indicatori di target, dai dati riportati nella RAA 2020, possiamo osservare quanto segue:

- T4 "% di aziende agricole che fruisce del sostegno del PSR" riporta un valore di 1,06 a fronte di un target di 2,21;
- T5 "% di aziende agricole che attua un piano di sviluppo investimenti per giovani" riporta un valore di 1,46 a fronte di un target di 2,13;
- T6 "% di aziende agricole che riceve un sostegno per la partecipazione a regimi di qualità..." riporta un valore di 0,37 a fronte di un target di 0,68;
- T7 "% di aziende agricole che partecipa ad un regime di gestione del rischio" riporta un valore di 0,21 a fronte di un target di 1,03.

2.3.4. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto delle iniziative FEASR per la competitività?

Il sistema agroalimentare lombardo si caratterizza per una grande capacità di valorizzazione delle produzioni agricole regionali e/o extraregionali attraverso la trasformazione: l'industria alimentare lombarda trasforma una quota rilevante di beni agricoli provenienti dall'estero e la relativa quota sull'import nazionale è del 17%. L'agricoltura regionale si caratterizza per un'elevata incidenza delle produzioni di qualità che, nel 2018, valgono 1.887 milioni di euro, pari al 12,4% sul totale nazionale e coinvolgono 9.862 operatori (Rapporto Qualivita-ISMEA). Solo il settore *food* dei prodotti DOP, IGP e STG vale 1.557 milioni di euro e pone la Lombardia al secondo posto a livello nazionale per impatto economico di queste produzioni.

Rispetto al 2010, la produttività del lavoro nel settore agricolo, espressa come valore aggiunto sulle unità di lavoro totali (ICC14), è aumentata passando da 38.731 euro/ULA a 45.293 euro/ULA (+16,9%). Nello stesso periodo, gli indicatori reddituali ICC25 (Reddito dei fattori in agricoltura) e ICC26 (Reddito da impresa agricola) sono invece peggiorati nel 2016 rispettivamente del 34,1% e del 24,7%, indicando una dinamica decrescente della redditività delle imprese agricole regionali (dati RICA).

Tra il 2013 e il 2016 si osserva in Lombardia un aumento degli investimenti fissi lordi totali (+6,6%), dato migliore rispetto al trend registrato a livello nazionale (+4,9%): a livello regionale nel settore agricolo l'aumento degli investimenti fissi lordi è più contenuto (+4,7%), ma assume un'importanza significativa se si considera che a livello nazionale si è assistito ad una contrazione degli investimenti in agricoltura (-1,4%). Il risultato regionale è superiore anche alla variazione media registrata nel Nord Italia (+1,2%) e a quelle del Centro Nord Italia (+1,8%).

La maggioranza delle aziende ammesse a finanziamento (94,4%) ha proposto investimenti con finalità prioritarie. Il 92,2% finalizzati ad aumentare la redditività e a ridurre i costi aziendali; gli interventi per la sostenibilità ambientale e l'innovazione hanno riguardato il 27,3% dei piani aziendali.

Relativamente agli investimenti finanziati per quanto riguarda la struttura agrituristica il 79,9% degli interventi e il 95,7% degli investimenti ammessi è stato finalizzato alla ristrutturazione, al restauro o al risanamento conservativo di edifici rurali esistenti da destinare ad uso agrituristico e l'8,3% degli interventi è stato finalizzato all'acquisto di macchine ed attrezzature funzionali al servizio agrituristico offerto. Le aziende beneficiarie hanno previsto interventi finalizzati anche al miglioramento dell'attrattività degli spazi esterni, nonché all'acquisto di programmi informatici ed applicazioni, compresa la predisposizione di siti aziendali, a supporto dell'attività agrituristica (2,1% degli interventi).

Negli ultimi anni il reddito da impresa agricole (ICC26), calcolato come rapporto tra reddito netto (RN) e unità di lavoro familiari (ULF), è gradualmente diminuito, passando a livello aziendale da 52.663 euro/ULF (2010) a 34.731 euro/ULF (2016). L'impatto del PSR sul reddito delle imprese è stimato dal Valutatore sulla base dei risultati ottenuti nella programmazione 2007-2013, utilizzando come indicatore *proxy* il valore aggiunto: **+443 euro/ULA**, pari alla differenza tra il valore dell'indicatore di contesto ICC26 "Reddito da impresa agricola" con e senza PSR. Anche il reddito dei fattori in agricoltura (FNVA/ULT) ha avuto, a livello regionale, un andamento altalenante tra il 2010 e il 2016, con una generale tendenza decrescente che ha portato il valore dell'indicatore da 56.169 euro/ULA a 42.278 euro/ULA. In questo caso l'impatto del PSR sull'indicatore di contesto ICC25 (Reddito dei fattori in agricoltura) è di **+539 euro/ULA**, valore stimato **dell'indicatore I.02 Reddito dei fattori in agricoltura**.

Tra il 2010 e il 2016 nelle aziende agricole della Regione Lombardia il rapporto tra la produzione aziendale (comprese le attività connesse) e costi (correnti, pluriennali e del lavoro), utilizzato come *proxy* dell'indicatore I.03 "produttività totale dei fattori in agricoltura", è passata da 1,98 a 1,72 (-13,1%) a causa di una leggera riduzione della PLV (-3,3%) e al maggior aumento dei costi (+11,3%). Se si guarda solo all'andamento degli ultimi anni (2013-2016) la situazione sembra in lieve miglioramento (+5,2%).

Dalle informazioni ricavate dal Rapporto di Valutazione ex post 2007-2013 emerge che nelle aziende beneficiarie del PSR (Misura 121) nel periodo compreso tra il 2008-2012 la PLV è cresciuta (+23%) meno rispetto ai costi (+29%). È ipotizzabile che anche nelle aziende beneficiarie del PSR 2014-2020 si assista alla stessa dinamica (dato che andrà confermato con il proseguimento delle attività di indagine e valutazione). L'evoluzione del numero di aziende agricole presenti a livello regionale vede una contrazione delle stesse che passano da 54.330 nel 2010 a 41.120 nel 2016 (-24,3%; fonte dati ISTAT). I dati riferiti alle aziende attive regionali (iscritte alle CCIAA) confermano tale trend: nel 2010 le aziende attive erano 50.767 e sono passate nel 2018 a 44.462, perdendo il 12,4%.

Lo stato di avanzamento del PSR non è ancora sufficientemente maturo in termini di progetti conclusi a stimare le performance economiche delle imprese beneficiarie: il valore dell'indicatore R2 che esprime la differenza (la variazione) tra i valori di produttività agricola del lavoro (PLV/ULA) misurati prima e dopo il completamento degli interventi è stimato in € 16.810 e mostra un aumento (ante – post intervento) della produttività agricola per unità di lavoro nelle aziende beneficiarie del 13,4%. La produttività del lavoro espressa come rapporto tra valore aggiunto lordo e unità di lavoro annue nelle aziende agricole beneficiarie (€ 51.707 GVA/ULA; indicatore aggiuntivo di risultato A4.2.1) è in linea con il valore aggiornato dell'indicatore comune di contesto C.14 (€ 51.332 GVA/ULA media 2014-2016).

I dati disponibili (Eurostat) per l'indicatore C.23 (Struttura di età dei capi azienda) aggiornati al 2013 evidenziano, rispetto al 2010, una contrazione del rapporto tra conduttori di età inferiore a 35 anni con quelli di età superiore a 55 anni che passa dal 14,7% al 12,3%. La contrazione osservata indica che a livello regionale si assiste ad un processo di senilizzazione dei conduttori delle aziende agricole. Per favorire la partecipazione dei giovani al PSR la Regione ha emanato fino ad ora due bandi riferiti all'Operazione 6.1.01: complessivamente sono state finanziate n. 754 aziende agricole: le aziende agricole finanziate rappresentano il 14% delle nuove iscrizioni alla sezione Agricoltura delle Camere di Commercio Industria Agricoltura e Artigianato (CCIAA) lombarde registrate nel periodo 2015-2018 (indicatore aggiuntivo di contesto A5.1.4 pari n. 5.336 nuove iscrizioni). L'età media dei giovani conduttori neo insediati ammessi a finanziamento è di 28,3 anni. I giovani conduttori neo insediati che hanno ricevuto un pagamento riferito al Piano aziendale presentato entro il 2018 sono 607 con un'efficacia rispetto al valore obiettivo (n. 1.155 aziende) del 52,6%. Una quota significativa di giovani conduttori (9%) aderisce all'Operazione 3.1.01 per partecipare per la prima volta ai regimi di qualità: il 12% del totale delle nuove adesioni.

Da ultimo, il PSR Lombardia ha finanziato 11 Progetti integrati di filiera (PIF), ovvero strumenti di un approccio condiviso in cui un'ampia rete di soggetti operanti in una filiera si aggrega individuando e concordando uno specifico obiettivo comune di sviluppo e di valorizzazione della filiera stessa, di cui la maggior parte (n. 8) relativi al settore ortofrutticolo. Nel 18% dei PIF finanziati una quota significativa delle materie prime trattate (tra 80% e il 100%) è destinata a produzioni di qualità e biologiche, mentre il 91% introduce per la prima volta nel contesto di riferimento due tipologie di innovazione (tecnologica e/o organizzativa), anche di carattere ambientale. I PIF forniscono inoltre maggiori garanzie per le aziende agricole partecipanti riconoscendo al prezzo del prodotto agricolo un valore aggiuntivo superiore del 3% del prezzo di mercato (82% dei PIF), aspetto molto importante rispetto alla capacità del PSR di redistribuire il valore aggiunto prodotto lungo la filiera e a favore dei produttori primari.

Al fine di far fronte all'insorgenza e alla diffusione di patogeni di origine alloctona (*Popillia japonica*, *Anoplophora chinensis*, *Anoplophora glabripennis*, *Aromia bungii*, *Halyomorpha halys*, *Drosophila suzuki* ed altri), infine, la Regione Lombardia ha attivato l'Operazione 5.1.01 (Prevenzione dei danni da calamità naturali di tipo biotico) incentivando l'acquisto e la realizzazione da parte delle aziende agricole di impianti e sistemi di protezione delle coltivazioni agricole e gli interventi fitosanitari o la distribuzione di microrganismi che riducono o evitano la diffusione dei patogeni e i danni prodotti. Attualmente sono stati pubblicati n. 4 bandi di cui tre rivolti agli imprenditori agricoli (D.d.u.o. 15 maggio 2017 - n. 5488; D.d.u.o. 7 febbraio 2018 - n. 1517; D.d.u.o. 21 febbraio 2019 - n. 2214) e uno, nel 2019, rivolto agli enti pubblici (D.d.u.o. 12 settembre 2019 - n. 12865). Le risorse messe a disposizione con i primi bandi pubblicati ammontano complessivamente a 11,6 milioni di euro di cui: 11,3 milioni di euro a favore degli imprenditori agricoli e 300 mila euro a favore degli enti pubblici. Le analisi riportate nei successivi paragrafi si riferiscono all'analisi dei bandi e degli interventi realizzati da parte delle aziende agricole. Il 25 ottobre 2019 sono scaduti i termini per la

presentazione delle domande riferite al bando rivolto agli enti pubblici per il quale è pervenuta un'unica domanda che è stata finanziata per 217.474,29 euro (D.d.u.o. 3 dicembre 2019 - n. 17624).

L'Operazione contribuisce agli obiettivi generali di "Stimolare la competitività del settore agricolo" e "Garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima", all'obiettivo specifico "Favorire la salvaguardia delle coltivazioni agricole" e agli obiettivi trasversali Ambiente, Clima e Innovazione attraverso "interventi di prevenzione da danni derivanti da calamità naturali di tipo biotico" provocate dall'introduzione e diffusione di nuovi organismi nocivi alloctoni "alcuni categorizzati da quarantena dalla normativa comunitaria (*Anoplophora chinensis*, *Anoplophora glapripennis*, *Aromia bungii*, *Popillia japonica* ed altri), altri non da quarantena ma capaci di infliggere pesanti perdite economiche alle produzioni (*Halyomorpha halys*, *Drosophila suzuki* ed altri)".

La risposta delle imprese agricole ai bandi è stata buona: complessivamente sono state finanziate 207 aziende per un volume degli investimenti ammessi di 11.188.036 euro e un investimento medio aziendale di circa 54 mila euro. Le domande complessivamente finanziate sono state 273; in media quindi ogni azienda ha presentato più di una domanda (1,4 domande/azienda). Gli interventi realizzati dalle aziende finanziate sono stati 519, in media 2,5 interventi per azienda. La spesa pubblica riferita alle domande finanziate ammonta complessivamente a 8.740.127 euro che corrispondono a una spesa media di 42.223 euro/azienda; il dato risulta nettamente superiore alle stime riportate nel PSR che a fronte di una spesa complessiva di 12 milioni di euro prevedeva di sovvenzionare 560 aziende (in media 21.428 euro/azienda). Questi ultimi dati evidenziano la buona risposta da parte delle aziende agricole anche in termini di propensione all'investimento.

Tra le tipologie d'intervento più finanziate prevalgono le strutture di protezione per la difesa delle coltivazioni agrarie (92,5%), in particolare per l'introduzione di reti anti-insetto (50,7% del totale) e di strutture di sostegno (41,8% del totale). Il 7,5% delle domande è finalizzato all'acquisto di attrezzature per la realizzazione di sistemi di protezione e l'applicazione di tecniche colturali e pratiche agronomiche a difesa delle coltivazioni agricole dagli organismi nocivi, in tali voci rientra anche l'acquisto di attrezzature innovative per l'esecuzione di trattamenti insetticidi specifici (1,9 % del totale).

2.4. Iniziative per l'accessibilità e l'uso delle ICT

2.4.1. Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR

Con l'Asse II, il POR FESR ha inteso migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime. In particolare si è scelto di perseguire la priorità di investimento 2a "estendere la diffusione della banda larga e delle reti ad alta velocità e sostenere l'adozione di tecnologie future ed emergenti e di reti in materia di economia digitale".

L'Asse II, con una dotazione di 20 M€ pari al 2% della dotazione complessiva del POR FESR, ha previsto di implementare l'infrastruttura relativa alla Banda Ultra Larga (BUL) in coerenza con gli obiettivi definiti dall'Agenda Digitale Europea e dalla Strategia Italiana per la BUL. Ciò comporta la copertura a 100 mbps di 38 comuni lombardi. Nel marzo del 2016 è stato sottoscritto un Accordo di Programma con il MISE (approvato con la DGR n. 5000/2016), con cui sono state programmate le risorse di competenza della Lombardia, pari a 451,7 M€, di cui 20,0 M€ a valere sul POR FESR.

A marzo 2017 è la gara pubblica per la realizzazione dell'infrastruttura è stata aggiudicata all'operatore ENEL Open Fiber che sta attuando il progetto in collaborazione con il MISE e con Infratel Italia Spa. A fine 2019, in base alle informazioni fornite nel RAA, il numero di cantieri aperti è pari a 51 (di cui 18 fibra ottica, 17 BTS, 9 PCN, 4 DEF e 3 PRI).

1.119 comuni risultano firmatari della convenzione, su 1.516 comuni potenzialmente coinvolti, e 182 sono quelli che hanno già avviato i lavori. Inoltre nel corso del 2019 sono state indette Conferenze di Servizi che hanno coinvolto un totale di 259 Comuni.

A fine 2019, le risorse liquidate ammontavano complessivamente a circa 8,00 M€, di cui 5,9 M€ già certificate. Complessivamente la quota della dotazione coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari era pari al 29,47%.

In relazione alle realizzazioni, l'ultimo RAA evidenzia quanto riportato nella tabella seguente. In totale, 80596 nuclei familiari aggiuntivi con accesso alla banda larga sono stati raggiunti, equivalenti al 100% del target fissato per il termine del ciclo di programmazione. Le unità immobiliari aggiuntive coperte da banda larga sono invece 95.385, anch'esse pari al 100% del target.

Tabella 12. Indicatori di output selezionati, valorizzati nel RAA (Asse II)

	Target (2023)	output (2019)	%
Infrastrutture ICT: nuclei familiari aggiuntivi con accesso alla banda larga (>30 Mbps)	80596	80596	100%
Unità immobiliari aggiuntive coperte da banda larga (>30 Mbps)	95385	95385	100%

*operazioni selezionate

Fonte: RAA 2019.

Per quanto concerne i risultati, rispetto all'obiettivo specifico del programma 2a.1 "Riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda ultralarga ("Digital Agenda" europea)", si osserva il quasi totale raggiungimento del target relativo alla copertura con banda ultra larga a 100 Mbps.

Tabella 13. Indicatore di risultato selezionato, valorizzato nel RAA (Asse II)

	Target (2023)	baseline (2013)	output (2015)	%
Copertura con banda ultra larga (100 Mbps)	0.2566	0.1332	0.25	97%

Fonte: RAA 2019.

2.4.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto delle iniziative per l'accessibilità e l'uso delle ICT?

La valutazione del POR FESR, fornisce un giudizio positivo sulla **efficacia** delle procedure e dei modelli adottati per la realizzazione degli interventi infrastrutturali. Si sottolinea che l'approccio di cofinanziare la strategia italiana della Banda Ultra Larga, attuata dal MISE, che comprende l'utilizzo di risorse provenienti da più fonti, consente di ottimizzare il rendimento delle risorse POR FESR.

La valutazione da un giudizio positivo anche sui modelli adottati per il dispiegarsi dei fattori abilitanti lo sviluppo e la diffusione di servizi di BUL e sul **valore aggiunto** dell'intervento. Si sostiene che i criteri di identificazione delle aree oggetto di intervento (cosiddette Aree Bianche) fanno sì che la spesa non si sostituisca all'intervento privato laddove vi siano le condizioni perché il mercato investa. Questa complementarità dell'intervento pubblico con il mercato permette di aumentare la diffusione di servizi di BUL. In particolare la Riprogrammazione del POR ha modificato i territori interessati dagli interventi, includendo le Aree Bianche, ossia le zone prive di infrastrutture per la banda larga e dove non si attende un interesse da parte del mercato. Tale elemento tende a migliorare l'efficacia delle misure mirate alla riduzione del *digital divide*, intervenendo dove gli operatori privati non agiscono. Ciò fa sì che l'intervento POR sia il solo in grado di incrementare la dotazione infrastrutturale e di collegamento di tali territori altrimenti esclusi.

Tali conclusioni sono basate su osservazione dei dati di monitoraggio e interviste con i funzionari. L'unica criticità segnalata nella valutazione rispetto a questo Asse consiste nelle difficoltà registrate nella fase di avvio

dell'implementazione della convenzione operativa sottoscritta da Regione Lombardia e MISE nel maggio 2016. Tali difficoltà nella fase di avvio sono dipese dalla complessità del processo di attuazione e di una governance multilivello basata sul più complesso piano Strategico Nazionale per la Banda Ultra Larga. Tuttavia, in considerazione della limitata evidenza valutativa sull'efficacia e l'efficienza degli interventi sarebbe opportuno approfondire, anche attraverso interviste, le possibili criticità che hanno caratterizzato l'attuazione dell'intervento.

2.4.3. Avanzamento degli interventi finanziati dal PSR FEASR

La totalità delle risorse pubbliche impegnate sulla Focus Area 6C afferiscono all'operazione 7.3.01- *Incentivi per il potenziamento della banda larga*, per pagamenti che ammontano ad oltre 22 Meuro relativi ad anticipi. Gli impegni di copertura assunti da Open Fiber soddisfano il Piano tecnico e prevedono di coprire, con servizi banda larga over 100 Mps obbligatoriamente 251.770 Unità immobiliari, composte da abitazioni e unità locali produttive e ulteriori 15.245 Unità immobiliari, localizzate in aree più marginali (il 14% delle UI complessive) con servizi a 100 Mps e, secondariamente, a 30 Mps. Dalla Relazione di avanzamento del soggetto attuatore, risulta che nelle prime due fasi del progetto, dei 90 Comuni previsti dal Piano, 85 hanno stipulato la Convenzione con Open Fiber, rendendo attuabili gli interventi in sede locale. Tale fase però non è ancora definitiva.

L'approvazione della progettazione esecutiva da parte di Infratel, complessivamente 56 progetti, di cui 50 con fibra e 6 FWA, non riguarda la totalità dei progetti esecutivi (60) consegnati.

Relativamente all'indicatore di target, dai dati riportati nella RAA 2020, possiamo osservare che il T24 “% di popolazione rurale che beneficia di servizi/infrastrutture nuovi o migliorati (TIC)” corrisponde a 0,08 a fronte di un valore target di 19,26.

2.4.4. Risposte alle domande di valutazione unitaria

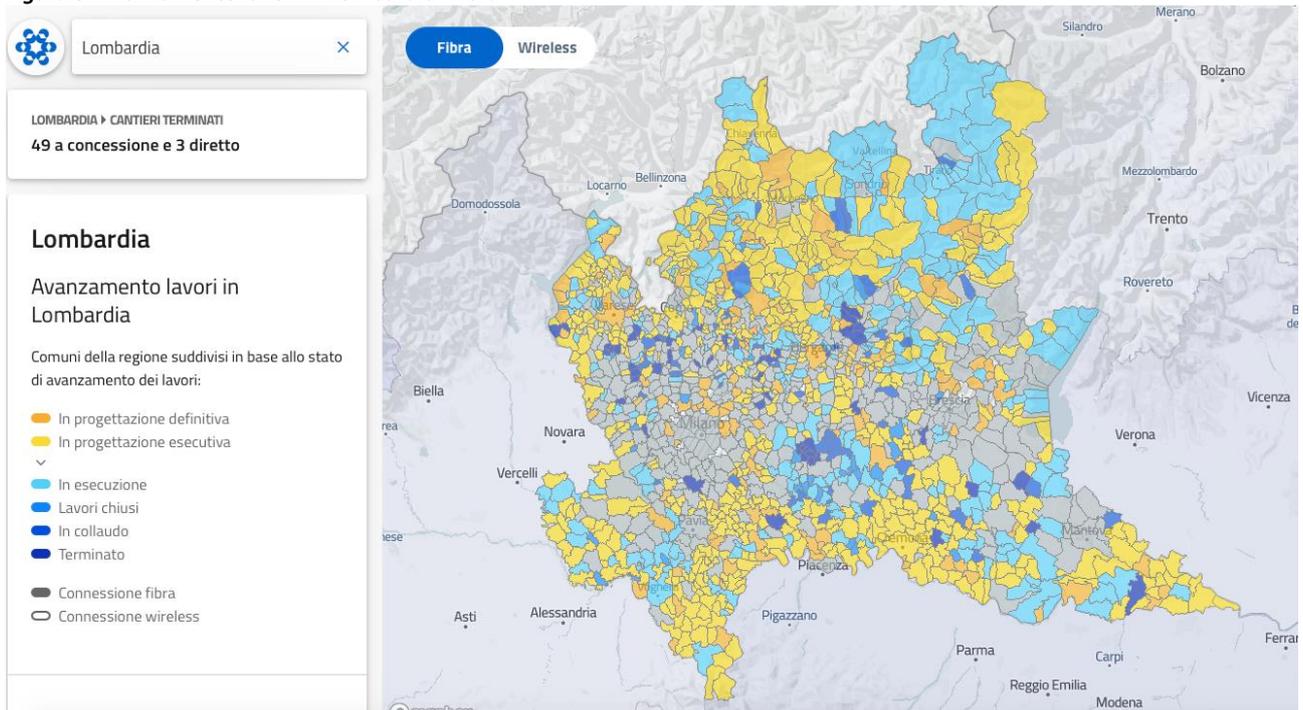
Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto delle iniziative per l'accessibilità e l'uso delle ICT?

Per aderire al progetto regionale di implementazione della rete i Comuni interessati, ricadenti nelle aree bianche censite da Infratel nel piano tecnico, devono sottoscrivere una Convenzione con Infratel e la stazione appaltante Open Fiber. I cantieri aperti per la realizzazione della posa in opera della fibra sono 48, di cui 45 per la posa in opera della fibra e 3 per la fibra FWA. I 48 cantieri sono stati tutti avviati nel 2018 e riguardano 48 Comuni. I lavori sono tutti in corso di realizzazione. La spesa, non ancora rendicontata, è pari a circa il 10% del programmato.

Il ritardo dell'Italia nella realizzazione della rete a banda ultra larga è evidenziato dall'indice DESI (Digital Economy and Society Index) elaborato dalla Commissione europea al fine di valutare l'evoluzione digitale nei 28 Stati membri della UE. L'Italia nel 2018 si colloca al 27° posto per BUL con una copertura corrispondente al 22% delle famiglie rispetto alla media UE (58%).

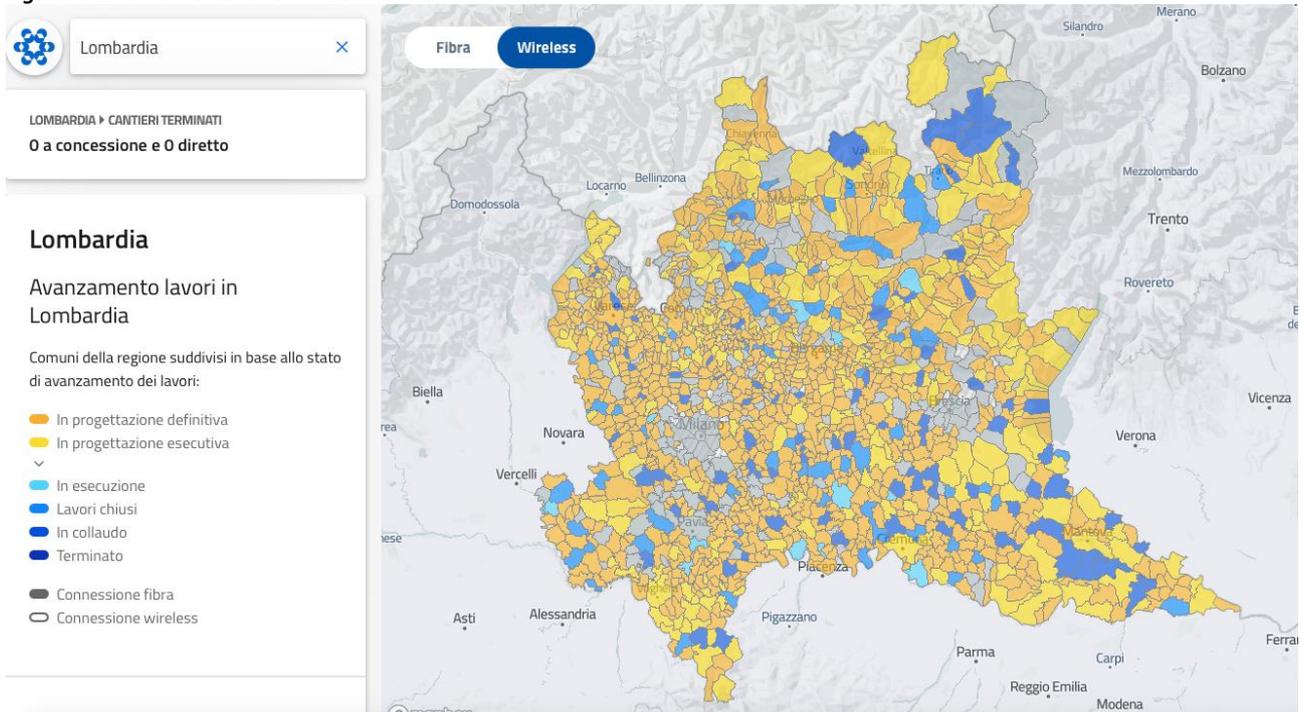
Le mappe che seguono illustrano lo stato di avanzamento dei lavori in Lombardia tanto per la fibra, quanto per la rete wireless (Dati Infratel).

Figura 5. Avanzamento lavori in Lombardia: Fibra



Fonte: Infratel

Figura 6. Avanzamento lavori in Lombardia: Wireless



Fonte: Infratel

3. Area territoriale: Contributo dei fondi alla crescita sostenibile

Messaggi chiave dalla lettura unitaria dei programmi

Le politiche co-finanziate dai fondi strutturali e di investimento europei che intendono contribuire ad una crescita sostenibile ovvero allo sviluppo di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva, convergono nell'area di analisi chiamata "area territoriale" nel presente rapporto. Le missioni del PRS della XI Legislatura che rientrano in questa area sono: assetto del territorio ed edilizia abitativa, soccorso civile, sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, energia e diversificazione delle fonti energetiche, infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile. A queste missioni del PRS si possono ricondurre gli interventi finanziati dall'Asse IV del POR FESR e quelli implementati nell'ambito delle priorità IV e V del PSR FEASR. Le politiche dell'area territoriale si concentrano sulla promozione dell'efficienza energetica, la mobilità, la salvaguardia delle risorse naturali, la riduzione delle emissioni e l'uso delle fonti rinnovabili. Le risorse dedicate a queste politiche ammontano a circa 674.7 milioni di euro (risorse FESR e FEASR programmate), ovvero 67.5 euro per abitante, complessivamente, nel periodo 2014-2020. La capacità di spesa varia in modo significativo tra i fondi considerati. La quota della dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari era pari al 10,26% a fine 2019 per l'intero Asse IV del POR FESR mentre, nel caso del FEASR, il rapporto tra importi erogati e programmato era pari a circa il 59%.

Se consideriamo gli interventi per l'efficienza energetica, le evidenze valutative e quelle fornite dal monitoraggio ambientale indicano che nonostante i ritardi nella spesa, le iniziative implementate possono essere considerate rilevanti ed efficaci, anche se sono di una dimensione limitata per immaginare un impatto significativo sulla riduzione dei consumi energetici complessivi regionali, sulle emissioni di gas serra etc. Nonostante l'efficacia rispetto agli obiettivi di sostenibilità, alcune iniziative (e.g. PPP, Piccoli Comuni) hanno mostrato debolezze gestionali e amministrative che vanno approfondite e superate se si deciderà di riproporle.

Altre sfide che tali interventi si trovano a fronteggiare sono legate al fatto che le iniziative di efficientamento energetico del patrimonio pubblico sono di per sé lente a generare risultati e ciò può creare difficoltà alla misurazione e quindi al monitoraggio. L'Autorità Ambientale ha definito indicatori intesi a completare il quadro sugli effetti ambientali del POR FESR. Mentre non sono state realizzate indagini sul campo da parte del valutatore finalizzate a raccogliere evidenze di prima mano sugli esiti degli interventi finanziati.

Rispetto al tema trasporti e mobilità, sono state messe in campo iniziative per incentivare una mobilità sostenibile e l'utilizzo di mezzi di trasporto pubblici al fine di decongestionare le aree maggiormente trafficate e ridurre nel contempo l'impatto negativo sull'ambiente. Queste iniziative sono coerenti con il Piano Regionale della Mobilità Ciclistica poiché le azioni del POR contribuiscono a completare tratti della rete ciclabile regionale e a consentirne la connessione con le reti locali e con la rete del trasporto pubblico. Tutto ciò dovrebbe favorire l'intermodalità e quindi l'uso combinato di bici, treno, e TPL. Si tratta di interventi rilevanti, alla luce della risposta positiva ai bandi pubblicati, che hanno esaurito le risorse messe a disposizione. Andrebbe comunque sottolineato che la mobilità extraurbana merita un ripensamento sia in chiave post Covid-19, sia in coerenza con il maggiore focus nel 2021-2027 sulla green economy, promuovendo maggiormente progetti integrati con il contesto territoriale nelle sue diverse dimensioni di interesse ambientale: dal tema della gestione sostenibile degli spostamenti intra e inter agglomerati metropolitani, al tema della intermodalità e della integrazione col TPL, nonché al contributo che gli interventi sulla riqualificazione di ambiti urbani degradati possono dare al tema della mobilità e al tema degli ambiti di sensibilità quali i parchi, le aree di valenza storica e paesaggistica.

Rispetto alla salvaguardia delle risorse naturali, il PSR FEASR ha generalmente contribuito al mantenimento, al miglioramento e alla diffusione delle aree agricole ad alto valore naturale con svariati interventi, realizzando i suoi effetti sul 17% della SAU regionale. Le evidenze valutative e il monitoraggio ambientale sottolineano che gli interventi del PSR hanno favorito la diffusione di pratiche e sistemi agricoli e forestali a sostegno della biodiversità e del paesaggio, hanno determinato un miglioramento della biodiversità nelle aree oggetto di impegno, si sono concentrati nelle zone strategiche per la biodiversità e il paesaggio. Inoltre il PSR avrebbe incentivato attività, investimenti e pratiche favorevoli alla riduzione dei carichi inquinanti di origine agricola e zootecnica migliorando la qualità delle acque. Infine il PSR ha favorito la riduzione dei livelli di impiego degli input agricoli potenzialmente inquinanti, ha incentivato pratiche e/o sistemi agricoli e modalità di gestione del patrimonio forestale favorevoli alla tutela del suolo, e favorito il mantenimento o l'incremento della sostanza organica nel suolo.

Per quanto riguarda la riduzione delle emissioni e l'uso delle rinnovabili, va ricordato che la Lombardia è la prima regione italiana per numero di impianti a fonti rinnovabili e per potenza installata. In questo contesto, nel periodo 2013-2018 si evidenzia un generale stallo del settore delle bioenergie, quali tipologie di impianti che fanno uso di sottoprodotti/residui agricoli e forestali. Si inserisce in questo quadro un limitato apporto dei programmi cofinanziati dai fondi europei relativamente alla produzione di energia da fonti rinnovabili. Sul piano positivo va invece sottolineato che il PSR FEASR ha incentivato attività, investimenti, pratiche e sistemi agricoli favorevoli alla riduzione delle emissioni di GHG, e ha consentito inoltre un aumento delle aree agricole e forestali con gestione favorevole al sequestro del carbonio.

Alla luce delle lezioni apprese nell'attuale periodo di programmazione, delle principali novità del 2021-2027 e in considerazione macro-aree tematiche individuate nel DEFR per supportare la ripresa e definire il percorso di sviluppo regionale nel medio lungo periodo, si possono fornire una serie di indicazioni per il prossimo ciclo di programmazione.

- Valutare criticamente le iniziative per l'energia finanziate nel 2014-2020, correggendo le iniziative che non hanno funzionato in modo soddisfacente. Semplificare la strategia di intervento e considerare di introdurre misure di supporto semplici, finalizzate a promuovere il ricorso alle rinnovabili e la transizione verso un'economia circolare da parte delle imprese, rifacendosi ai nuovi regolamenti e prendendo spunto da buone prassi europee.
- Sostenere azioni per l'innovazione delle filiere del recupero di materia (e.g. plastica, materiali da demolizione, scorie etc.).
- Considerare di investire maggiormente nelle infrastrutture verdi e negli interventi per l'adattamento ai cambiamenti climatici e per la prevenzione dei rischi, in tutti i luoghi particolarmente vulnerabili ai suddetti rischi.
- Proseguire e ampliare gli interventi a favore della biodiversità e del paesaggio nelle aree dominate da seminativi e monocolture specializzate.
- Valutare l'opportunità di individuare a livello nazionale/regionale elementi oggettivi che consentano di introdurre pagamenti Basati sui Risultati Ambientali (PBRA), introducendo specificazioni per meglio definire i servizi ecosistemici, in alternativa e/o ad integrazione degli attuali pagamenti basati sulla gestione ambientale (PBGA).
- Promuovere e stimolare l'adesione agli interventi in favore della biodiversità anche tramite le attività previste nell'ambito del progetto integrato LIFE GESTIRE 2020.
- Al fine di rafforzare e articolare ulteriormente la tipologia di interventi finalizzati alla riduzione delle emissioni di GHG e soprattutto di ammoniaca, prevedere che gli interventi finalizzati a migliorare la qualità dell'aria in ambito agricolo siano considerati investimenti non produttivi in modo da rafforzare le politiche regionali rendendole più attrattive per le aziende agricole.
- Proseguire e ampliare gli interventi a favore dell'agricoltura conservativa e rafforzare gli impegni per la tutela del suolo nell'ambito dell'agricoltura biologica al fine di intensificare l'incremento del carbonio stoccato nei terreni agricoli.
- Rafforzare l'azione di accompagnamento verso GAL ed Enti locali per garantire in tempi brevi l'emanazione dei bandi di tutte le operazioni ad essi delegate.

3.1. Interventi per l'efficienza energetica

3.1.1. Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR

In considerazione delle risorse a disposizione per l'Asse IV del POR, 194,6 milioni, pari a circa il 20% della dotazione totale del programma, la Regione ha indirizzato i fondi FESR verso due obiettivi principali: energia e mobilità, entrambi richiamati nell'Accordo di Partenariato e prioritari per Regione Lombardia.

In base ai dati riportati sul RAA 2020, al 31/12/2019 erano state attivate 10 iniziative e selezionate 151 operazioni, che contribuiscono al raggiungimento del target della Strategia Europa 2020 in materia di contenimento delle emissioni di carbonio in tutti i settori. L'Asse IV del POR FESR ha in attivo uno strumento finanziario, il quale raccoglie il 4% delle risorse POR.

Per l'intero Asse, la quota della dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari era pari a 10,26% a fine 2019. Il contributo concesso, a fine 2019, era pari a circa 89,6 M€ (di cui 24,5 M€ di Strumenti Finanziari). La spesa certificata registrava un valore di circa 20,0 M€ (di cui 10,5 M€ di Strumenti Finanziari).

Tra le principali iniziative che interessano l'annualità 2019, si richiamano nell'ultimo rapporto di attuazione: il bando per l'efficientamento energetico dei fabbricati di proprietà di ALER e dei Comuni definiti ad alta tensione abitativa, atto a favorire il raggiungimento di prestazioni energetiche ed emissive di standard più elevati; la convenzione tra Regione Lombardia e Comune di Milano per l'acquisto e la fornitura di materiale rotabile (metrotranvia Milano – Limbiate).

A parte queste iniziative, i principali interventi del POR includono:

- il bando "AXEL" che concede contributi per impianti fotovoltaici e sistemi di accumulo per Enti Locali (10 Meuro di dotazione complessiva).
- Un intervento rivolto ai Piccoli Comuni attuato con due bandi nel 2015 e nel 2016 (23 Meuro complessivi), e finalizzato a ridurre i fabbisogni energetici e le emissioni di CO2 degli edifici pubblici esistenti di proprietà degli enti locali attraverso la riqualificazione energetica e l'integrazione delle fonti rinnovabili.
- Un intervento relativo al Fondo energetico per l'efficienza energetica (FREE), attuato con due bandi (43 Meuro di contributo pubblico), e finalizzato all'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico, attraverso un contributo a fondo perduto (30% delle spese ammissibili) e una quota di finanziamento (40% delle spese ammissibili). Questo intervento è stato rivolto ai Comuni e altri enti territoriali (Unioni di Comuni, Comunità Montane, partenariati pubblico-privati).
- Protocolli d'intesa per interventi finalizzati a ridurre il fabbisogno energetico di alcune strutture penitenziarie della Lombardia (4,2 Meuro,) e di istituti per l'istruzione superiore ubicati nella Città Metropolitana (14,2 Meuro). L'intervento interessa 5 strutture penitenziarie e 12 edifici scolastici localizzati in 7 comuni dell'area di Città Metropolitana.
- Il bando "Lumen" che finanzia interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti di illuminazione pubblica e la diffusione di servizi tecnologici integrati (36 Meuro di dotazione complessiva, a fronte dei 20 milioni inizialmente stanziati, per soddisfare tutte le istanze pervenute).

I dati sulle realizzazioni ed i risultati degli interventi finanziati in campo energetico da questo Asse del POR sono piuttosto frammentati, a testimonianza di una scarsa rilevanza degli indicatori comunitari e/o di una difficoltà nella misurazione degli stessi.

La tabella seguente mostra gli indicatori di output relativi alla priorità di investimento 4c "sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa".

La superficie oggetto di intervento è pari a circa il 67% del valore obiettivo fissato per il 2023 (considerando i dati elaborati dall'AA – Autorità Ambientale). Gli indicatori di output relativi ai punti luce, alla potenza installata, ai sistemi di accumulo, alla riduzione dei consumi di energia elettrica e di capacità addizionale da fonti rinnovabili non sono stati quantificati nel RAA ma lo sono in parte nel rapporto di monitoraggio ambientale che valorizza comunque numerosi indicatori di monitoraggio ambientale rilevanti.

La diminuzione nel consumo annuale degli edifici pubblici è pari a circa 75,1 GWh/anno (se si considerano i dati aggiornati dall'AA), pari a oltre il 100% del target, nell'ipotesi che tutti gli interventi finanziati siano realizzati in conformità ai progetti. Il raggiungimento del target è inoltre supportato dagli ulteriori bandi e strumenti attuativi in fase di avvio o ancora da attivare sull'Asse IV (Azioni IV.4.c.1.1, IV.4.c.1.2, IV.4.c.1.3), che insieme concorrono al raggiungimento dell'obiettivo. La riduzione stimata dei gas serra è pari a circa il 65% del target al 2023 (dati AA).

Come sottolineato nel rapporto di monitoraggio ambientale, Nonostante la riduzione attesa dei consumi di energia primaria degli edifici pubblici comporti il raggiungimento del target fissato, nel presente stato di attuazione del Programma, non è garantito il raggiungimento del target sulla riduzione di CO2 equivalente, valore che è sensibile non solo al quantitativo di energia risparmiata ma anche ai vettori energetici utilizzati, che hanno tra loro differenti potenziali emissivi. Il raggiungimento del target richiederebbe quindi l'avvio di ulteriori bandi e strumenti attuativi da attivare sull'Asse IV (Azioni IV.4.c.1.1, IV.4.c.1.2, IV.4.c.1.3), che insieme concorrono al raggiungimento dell'obiettivo.

Il rapporto di monitoraggio ambientale evidenzia inoltre l'aumento previsto del consumo di energia primaria che è prodotta da fonti energetiche rinnovabili, ovvero la differenza tra il fabbisogno da fonti rinnovabili secondo i dati di progetto/finali e lo stato pre-intervento. Complessivamente, l'aumento della quota di fabbisogno soddisfatto da FER aumenta di oltre 7,2 GWh all'anno, e ben l'85% di questo risultato è merito del bando FREE (fondo regionale per l'efficienza energetica), dove la promozione delle fonti energetiche rinnovabili è spinta dalla necessità di adeguamento ai requisiti NZEB (edificio a energia quasi zero). Si tratta di una dinamica particolarmente positiva, soprattutto perché questo accade congiuntamente a una riduzione del fabbisogno energetico globale degli edifici.

Tabella 14. Indicatori di output relativi alla priorità di investimento 4c

	Target (2023)	output da RAA (2019)	Aggiornamenti o AA
Superficie oggetto dell'intervento (mq)	810.810	46.74,83	541.893
Punti illuminanti/luce	37.350	0	-
Potenza installata oggetto di intervento (KW)	7.400	0	1.890 (potenza fotovoltaica installata)
Numero di sistemi di accumulo installati	700	0	-
Riduzione del consumo di energia elettrica (kWh/anno)	6.750.000	0	-
Capacità addizionale di produzione di energia da fonti rinnovabili (MW)	2	0	-
Efficienza energetica: diminuzione consumo annuale edifici pubblici (kWh/anno)	60.000.000	9.680.439,9 5	75,1 GWh/anno
Riduzione dei gas serra annuale (tonnellate di CO2 equivalente)	23.000	2.116,45 (operazioni attuate)	14.843 tCO2eq/anno

Fonte: RAA 2019 e monitoraggio ambientale.

3.1.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto delle iniziative per l'efficienza energetica?

La valutazione del POR sottolinea, sulla base di una analisi dei bandi e della disamina dei dati di monitoraggio finanziario che complessivamente le iniziative attuate hanno avuto un riscontro positivo sul territorio e ciò ne riflette la **rilevanza**. Il rifinanziamento dei bandi sopra elencati (e.g. Piccoli Comuni, Lumen, FREE) testimonierebbe che gli interventi hanno avuto una buona risposta a livello territoriale pur non essendo questo elemento di per sé un indicatore di successo. Si mette in evidenza inoltre come gli interventi descritti si caratterizzino per una buona **coerenza** e che, a giudizio del valutatore, forniscono nel loro insieme una risposta **efficace** alla necessità di ridurre i consumi energetici, in particolare quelli degli edifici pubblici e, indirettamente, contribuiscono agli obiettivi di sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.

In aggiunta all'efficacia della strategia messa a punto dalla Regione, la valutazione sottolinea i risultati conseguiti in termini di riduzione del fabbisogno di energia primaria per la climatizzazione, i risultati in termini di riduzione dei consumi di energia elettrica per l'illuminazione e i risultati conseguiti in termini di riduzione del numero di edifici classificati come poco efficienti.

La valutazione segnala, come sottolineato sulla base dell'ultimo RAA nel paragrafo precedente, che i dati di avanzamento risultano poco significativi (si vedano le tabelle precedenti che contengono i dati relativi a realizzazioni e risultati). Il valutatore rimarca che molti indicatori (e.g. sui fabbisogni energetici) vengono alimentato quando i progetti sono conclusi e, ad oggi, pochi progetti sono stati portati a termine. Le evidenze fornite dal monitoraggio ambientale dimostrano ad ogni modo che gli interventi dell'Asse IV sono efficaci. Tuttavia gli interventi di efficientamento energetico del patrimonio pubblico sono di per sé lenti a generare risultati e ciò pone delle sfide alla misurazione e quindi al monitoraggio del programma che non necessariamente riflettono difficoltà degli interventi.

L'Autorità Ambientale ha comunque definito indicatori intesi a completare le valutazioni sugli effetti ambientali del POR FESR. Mentre non sono state realizzate indagini sul campo da parte del valutatore finalizzate a raccogliere evidenze di prima mano sugli esiti degli interventi finanziati, a parte un numero imprecisato di interviste dirette.

La valutazione sottolinea comunque correttamente, che nonostante la loro rilevanza, gli interventi in campo energetico sono di una dimensione limitata per immaginare un impatto significativo sulla riduzione dei consumi energetici complessivi regionali, sulle emissioni di gas serra etc.

Alcune criticità relative agli interventi vengono identificate nella valutazione e meritano senz'altro attenzione nel proseguo dell'implementazione del POR 2014-2020 e nella prossima programmazione. Queste sono emerse in particolare dagli approfondimenti valutativi realizzati sul sull'iniziativa FREE e sul bando Piccoli Comuni. Gli interventi co-finanziati dal POR FESR sono stati destinati, con l'ultima modifica di Programma, anche a soggetti privati. Nell'ambito dell'iniziativa FREE è stato sperimentato l'utilizzo dello strumento finanziario e dei PPP. Entrambi sono stati caratterizzati da notevoli difficoltà. Lo strumento finanziario ha evidenziato problemi di "gestione" di bilancio negli Enti Pubblici. Invece il partenariato pubblico-privato non ha trovato attuazione se non in casi isolati (solo 3 progetti su 28) perché "ritenuto poco conveniente dai soggetti privati se attivato nell'ambito di progetti di efficientamento energetico di edifici pubblici e, in parte, di difficile attuazione da un punto di vista procedurale per gli Enti Pubblici". Le principali difficoltà sono state di tipo giuridico ed economico, legate alla definizione dell'appalto ed al canone di servizio.

D'altro canto andrebbe rilevato che questi strumenti (PPP e contratto a prestazione di risultato garantita) garantiscono una efficienza di risultato da un punto di vista energetico (nel senso che l'intervento garantisce un risparmio di energia primaria o che ottiene una altra classe energetica). Le difficoltà di applicazione non implicano necessariamente che lo strumento sia di per sé sbagliato e da non utilizzare nella prossima programmazione. Inoltre la non convenienza economica da parte dei privati ad intervenire, tramite gli EPC (contratti a prestazione energetica di risultato), su uno o pochi edifici, il che non permette di raggiungere una massa critica conveniente, potrebbe essere superato rivedendo le regole di struttura del regolamento del Programma POR, ammettendo a contribuzione con i fondi FESR anche il patrimonio edilizio privato.

L'iniziativa Piccoli Comuni, nonostante abbia avuto il pregio di consentire a piccole realtà locali di migliorare le prestazioni energetiche degli edifici pubblici, determinando un valore aggiunto, secondo il valutatore, poiché tali interventi non sarebbero stati realizzati presumibilmente senza il FESR, ha avuto un costo amministrativo elevato. Ne deriva la necessità di valutare attentamente come supportare le piccole realtà locali nella gestione di progetti complessi per evitare che il costo amministrativo della gestione progettuale non superi il beneficio prodotto. Relativamente a tale iniziativa, la valutazione segnala anche che la scelta dello sportello per la prima edizione del bando potrebbe aver facilitato il finanziamento di progetti ammissibili ma di qualità progettuale possibilmente inferiore rispetto ad altri progetti non finanziati perché presentati dopo la chiusura. Nella seconda edizione del bando invece, le graduatorie sono state stilate sulla base di criteri di priorità che avrebbero risolto la criticità evidenziata.

3.2. Interventi per la mobilità

3.2.1. Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR

Il POR FESR contribuisce agli obiettivi del Piano Nazionale Infrastrutturale per la Ricarica dei veicoli Elettrici (PNIRE) attraverso un'azione (IV.e.1.1) inserita nel Programma nel 2019 e per la quale non sono stati ancora pubblicati bandi. L'azione è finalizzata a favorire la diffusione di sistemi per sostenere la mobilità a basso impatto ambientale, contribuire alla riduzione delle emissioni e al miglioramento della qualità dell'aria.

IL POR contribuisce inoltre alla mobilità dolce con il bando "mobilità ciclistica" (IV.4.e.1.1), in coerenza con il Piano Regionale di Mobilità Ciclistica del 2014 (PRMC). L'azione si pone l'obiettivo di realizzare oltre 160 km di percorsi ciclabili, di cui 60 km di interesse regionale e più di 100 km di nuovi percorsi locali, e 3 nuove velostazioni, per incrementare il sistema di infrastrutture messe a disposizione per lo sviluppo della mobilità ciclistica. Tuttavia, al momento in termini di realizzazioni l'azione non ha ancora raggiunto gli obiettivi sperati.

I dati sulle realizzazioni ed i risultati degli interventi finanziati sulla mobilità, estratti dall'ultimo RAA, sono riportati nelle tabelle che seguono. Relativamente alla priorità di investimento 4e, "promuovere strategie di bassa emissione di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare per le aree urbane", a fine 2019 solo circa 5 km di piste ciclabili erano già stati realizzati o riqualificati (operazioni attuate), mentre se si guarda alle operazioni selezionate, le realizzazioni arrivano a circa 153 km. 10 posti bici erano stati realizzati rispetto ad un target di 1.200, comunque con 1.070 operazioni selezionate, e 2 velostazioni (operazioni selezionate) rispetto ad un obiettivo di 18.

Rispetto all'obiettivo specifico 4e.1, di aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane, il target fissato per l'utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto è stato più che raggiunto già nel 2018. Rispetto alle emissioni di PM10 nel settore dei trasporti, il target fissato era poco significativo rispetto al valore baseline del 2014, comunque vi sono segnali di diminuzione che fanno ben sperare. Le emissioni di CO2 rimangono invece distanti dal target e risultano in crescita rispetto all'inizio della programmazione. Le considerazioni sul bando per la mobilità ciclistica andrebbero ovviamente contestualizzate in una prospettiva post-Covid19, tenendo in considerazione non solo gli effetti positivi sull'ambiente della mobilità dolce ma anche i possibili mutamenti nelle abitudini rispetto all'uso del TPL.

Tabella 15. Indicatori di output relativi alla priorità 4e

	Target (2023)	output (2019)
Punti di ricarica veicoli elettrici	1.000	0
Km di piste ciclabili realizzati/riqualificati	120	4,75 (operazioni attuate) 152,98 (operazioni selezionate)

Unità beni acquistati	7	0
Posti bici realizzati/riqualificati	1.200	10 (operazioni attuate) 1.070 (operazioni selezionate)
Velostazioni e parcheggi per bici realizzati/riqualificati**	18	2 (operazioni selezionate)

Tabella 16. Indicatori di risultato relativi all'obiettivo 4e.1

	Target (2023)	baseline (2014)	outcome (2018)	%
Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto da parte di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici (totale)	25	22,96	27,71	111%
	Target (2023)	baseline (2014)	outcome (2017)	
Emissioni di PM10 dal settore dei trasporti (t/a)	5.395	4.644,3	4.072	
Emissioni di CO2 nel settore del trasporto su strada (kt/anno)	15.880	17.023,1	19.800	

Fonte: RAA 2019.

3.2.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto delle iniziative per la mobilità?

La valutazione del POR FESR sottolinea che le iniziative messe in campo vanno nella direzione di incentivare una mobilità sostenibile e l'utilizzo di mezzi di trasporto pubblici al fine di decongestionare le aree maggiormente trafficate e ridurre nel contempo l'impatto negativo sull'ambiente.

Vi è ovviamente piena **coerenza** con il Piano Regionale della Mobilità Ciclistica (PRMC del 2014), poiché le azioni del POR contribuiscono a completare tratti della rete ciclabile regionale e a consentirne la connessione con le reti locali e con la rete del trasporto pubblico. Tutto ciò dovrebbe favorire l'intermodalità e quindi l'uso combinato di bici, treno, e TPL.

Le iniziative sono considerate **rilevanti**, alla luce della risposta positiva ai bandi pubblicati, che hanno esaurito le risorse messe a disposizione. Il valutatore ne attribuisce i meriti non solo alla rispondenza delle misure ai bisogni effettivi ma anche all'intensa attività svolta dall'Amministrazione per sensibilizzare i potenziali beneficiari.

Il valutatore non evidenzia particolari criticità per cui non ci dovremmo attendere una raggiungimento degli obiettivi.

Andrebbe comunque sottolineato che la mobilità extraurbana merita un ripensamento sia in chiave post Covid-19, sia in coerenza con il maggiore focus nel 2021-2027 sulla green economy, promuovendo maggiormente progetti integrati con il contesto territoriale nelle sue diverse dimensioni di interesse ambientale: dal tema della gestione sostenibile degli spostamenti intra e inter agglomerati metropolitani, al tema della intermodalità e della integrazione col TPL, nonché al contributo che gli interventi sulla riqualificazione di ambiti urbani degradati possono dare al tema della mobilità e al tema degli ambiti di sensibilità quali i parchi, le aree di valenza storica e paesaggistica e le fasce contermini al reticolo idrico naturale e artificiale.

La valutazione del POR sottolinea comunque che “un risultato positivo può essere già rilevato nelle modalità con cui i beneficiari hanno partecipato alla manifestazione d’interesse, soprattutto attraverso l’unione tra più Comuni”. Viene infine posto l’accento sulla opportunità di riflettere sulle limitazioni imposte alla tipologia di beneficiari. Sono rimasti esclusi dal bando i Comuni con meno di 30.000 abitanti, pur presentando una progettualità molto buona.

3.3. Interventi per la salvaguardia delle risorse naturali

3.3.1. Avanzamento degli interventi finanziati dal PSR FEASR

Le risorse pubbliche impegnate sulla Priorità 4 sono 262,1 Meuro, pari al 79% delle risorse disponibili da Piano Finanziario. Le somme erogate per i pagamenti sono circa 190,66 Meuro, ossia il 58% di quelle disponibili per la priorità 4.

Lo stato di avanzamento della Priorità nel dettaglio è il seguente:

- le risorse pubbliche impegnate a valere sull’operazione *4.4.01- Investimenti non produttivi finalizzati prioritariamente alla conservazione della biodiversità*³ ammontano a quasi 1,09 Meuro. Al 31.12.2019 non risultano pagamenti;
- le risorse pubbliche impegnate a valere sull’operazione *4.4.02-investimenti non produttivi finalizzati prioritariamente alla miglior gestione delle risorse idriche*⁴ ammontano a quasi 4,9 Meuro. Al 31.12.2019 non risultano erogate risorse. Nel 2019 è stato pubblicato un ulteriore bando per il quale al 31.12.2019 le istruttorie risultano ancora in corso;
- al 31.12.2019 le risorse pubbliche impegnate a valere sull’operazione *8.3.01- Prevenzione dei danni alle foreste* sono 20,79 Meuro, delle quali 594mila sono state concesse nel 2019 per scorrimento della graduatoria che era stata approvata nel giugno del 2018 con l’ammissione a finanziamento di ulteriori 3 interventi. Le risorse complessivamente erogate ammontano a poco più di 539mila euro. Le adesioni da parte dei potenziali beneficiari sono state superiori alle aspettative; pertanto nel 2019 è stata incrementata la dotazione finanziaria a disposizione dell’operazione per la quale è stato pubblicato un nuovo bando nel 2020;
- l’operazione *8.4.01-Ripristino dei danni alle foreste* ha impegnato risorse pubbliche per oltre 5,6 Meuro: si è riscontrata una risposta molto buona al secondo bando che era focalizzato al ripristino dei danni provocati dalla tempesta VAIA. Al 31.12.2019 non risultano pagamenti; ciò in ragione del fatto che i beneficiari sono esclusivamente enti pubblici per i quali i tempi tecnici dei procedimenti risultano più dilatati;
- l’operazione *4.1.03-Incentivi per investimenti finalizzati alla ristrutturazione o riconversione dei sistemi di irrigazione*, attivata nel luglio 2019, con l’approvazione del primo bando di operazione con una dotazione finanziaria di 3.5 Meuro.

Concorrono, poi, al raggiungimento degli obiettivi della Priorità 4 anche:

- la *Misura 10-Pagamenti agro-climatico-ambientali* (salvo le operazioni 10.1.04 e 10.1.10 che attengono rispettivamente agli aspetti specifici 5E e 5D). per cui le risorse pubbliche impegnate superano i 108,6 Meuro, dei quali oltre 25,69 Meuro di pertinenza del 2019. Le risorse erogate complessivamente superano i 90,24 Meuro, ovvero il 63% delle risorse disponibili a Piano finanziario. Complessivamente per il periodo di programmazione si conferma l’interesse da parte dei beneficiari

³ L’operazione finanzia la realizzazione di siepi e filari nelle aree di pianura. Le adesioni da parte dei potenziali beneficiari sono risultate al di sotto delle aspettative. Nel 2019 è stato pubblicato un ulteriore bando che ha ampliato la tipologia degli investimenti ammissibili a finanziamento prevedendo anche gli investimenti per la protezione delle produzioni agricole e zootecniche da specie di fauna selvatica.

⁴ L’operazione finanzia la costituzione di fasce tampone boscate, il ripristino della funzionalità dei fontanili, la realizzazione di zone umide, di pozze e altre strutture di abbeverata. Le domande da parte dei beneficiari si sono concentrate sul ripristino di fontanili e per le pozze di abbeverata in montagna.

soprattutto per le operazioni *10.1.01- Produzioni agricole integrate* e *10.1.03-Conservazione della biodiversità nelle risaie*;

- la *Misura 11-Agricoltura biologica* ha impegnato oltre 47,86 Meuro di risorse pubbliche. Le risorse erogate complessivamente superano i 39,69 Meuro, dei quali quasi 15 Meuro a valere sull'operazione *11.1.01-Conversione all'agricoltura biologica* e oltre 24,7 a valere sull'operazione *11.2.01- Mantenimento dell'agricoltura biologica*. La misura è risultata molto apprezzata da parte delle aziende agricole, e non si rilevano particolari criticità. Nel 2020 è stato aperto un nuovo bando;
- la *Sottomisura 12.1- Pagamento compensativo per le zone agricole Natura 2000* con risorse che ammontano ad oltre 714mila euro. Le risorse erogate superano i 533mila euro. L'adesione da parte dei potenziali beneficiari è stata inferiore alle aspettative. Il bando approvato nel 2019 ha ampliato la gamma delle tipologie finanziabili introducendo l'operazione *12.1.05- Gestione più sostenibile degli input chimici a tutela delle zone Natura 2000*: ciò ha determinato, rispetto agli anni precedenti, un aumento delle superfici oggetto di indennizzo e delle risorse impegnate;
- l'operazione *13.1.01-Indennità compensativa per le aree svantaggiate di montagna*, per cui risultano impegnati oltre 77 Meuro, il 99% delle risorse disponibili a Piano Finanziario, ed erogati premi e indennità per oltre 59,5 Meuro, ossia il 76,3% delle risorse disponibili. L'operazione ha impegnato risorse già dal 2014 (in regime di transizione); nell'ambito del PSR 2014-2020 sono stati quindi aperti cinque bandi annuali (2015-2019).

Relativamente agli indicatori di target, dai dati riportati nella RAA 2020, possiamo osservare quanto segue:

- T9 “% di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione a sostegno della biodiversità” presenta un valore pari a 10,82 a fronte di un target di 5,36;
- T10 “% di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione volti a migliorare la gestione idrica” riporta un valore al 2019 di 2,58 a fronte di un valore target di 2,74;
- T12 “% di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione volti a migliorare la gestione del suolo” che ha un valore di 0,76 a fronte di un target di 2,23.

3.3.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto delle iniziative per la salvaguardia delle risorse naturali?

Il quadro ambientale regionale è caratterizzato da tendenze differenziate riconducibili a due fenomeni: la concentrazione in monoculture specializzate nelle aree di pianura con relativo degrado delle risorse naturali e del paesaggio agrario, nonché l'abbandono delle attività agricole tradizionali nelle aree di montagna, con perdita di habitat a prati permanenti e pascoli e della biodiversità associata. Tali tendenze si riflettono nella distribuzione delle aree agricole ad alto valore naturale (AVN) identificate dallo studio della Rete Rurale Nazionale (RRN) in base al quale in Lombardia le aree agricole potenzialmente AVN interessano una superficie di aree agricole AVN di 652.706 ettari, il 61% della SAU regionale⁵.

Il PSR ha contribuito al mantenimento, al miglioramento e alla diffusione delle aree agricole AVN con gli interventi delle M 8, 10, 11, 12 e 13, realizzando i suoi effetti sul 17% della SAU regionale. Nello specifico il PSR ha contribuito al mantenimento e al miglioramento del valore naturalistico dei prati permanenti incoraggiando la permanenza degli agricoltori nelle aree di montagna (M 13), promuovendo azioni mirate agli habitat e alla fauna di interesse europeo degli ecosistemi prativi (M 12), favorendo la riduzione di input chimici (TO 11.1.1. e 11.2.1). In tal modo ha contribuito al mantenimento e al ripristino di condizioni ecologiche favorevoli alla fauna e alla flora tipiche delle aree prative su una superficie complessiva di 77.403 ha, l'8% della SAU regionale stimata dall'indicatore di contesto C18, che mostra nel 2016 un aumento della superficie a prato permanente e pascolo a fronte di una riduzione complessiva della SAU regionale rispetto al 2013.

⁵ Definizione delle aree agricole ad alto valore naturali elaborato dall'autorità ambientale (piano di monitoraggio ambientale del PSR, allegato 4).

Il PSR è, inoltre, intervenuto nelle aree a seminativi e a colture permanenti contribuendo, con le M 8, M 10 e M 11, all'introduzione di sistemi di produzione meno intensivi, basati su un ridotto impiego di input chimici dannosi per la biodiversità, sulla rotazione pluriennale delle colture, sulla manutenzione di siepi, filari, fasce tampone boscate, boschetti e altri ambienti favorevoli alla flora, alla fauna e agli habitat agricoli, tutti interventi in grado di mantenere o aumentare il mosaico colturale e ambientale e migliorare il grado di eterogeneità, connettività e diversità biologica ai quali è legato il valore naturalistico di questi agroecosistemi. Con questi interventi il PSR ha contribuito al mantenimento e all'aumento delle "aree a bassa o media intensità di input agricolo", in riduzione rispetto al 2013 (indicatore C33), esercitando i suoi effetti su una superficie di 186.249 ettari, il 19,29% della SAU regionale.

Nei siti N2000 della Lombardia, che ricadono in parte nella Regione Biogeografica Alpina e in parte in quella Continentale, sono presenti 10 tipi di habitat di interesse europeo appartenenti alla macrocategoria delle "formazioni erbose naturali e semi-naturali", considerata per il calcolo dell'indicatore comune C36 – Stato di conservazione degli habitat agricoli. In questi habitat (cariceti e molineti, praterie magre), il PSR ha mirato alcuni interventi che dipendono dall'agricoltura nell'ambito della M10 e della M12, raccogliendo tuttavia adesioni inferiori alle aspettative. Nonostante ciò, gli interventi concessi promettono di mantenere o migliorare il grado di conservazione di 320 ettari di canneti, cariceti e molineti (H6410 e altri tipi di habitat tutelati) e di 27 ettari di praterie magre da fieno a bassa altitudine (H6510) nei SIC inclusi nel Parco del Mincio. Si tratta di due tipi di habitat con stato di conservazione "Sfavorevole - Inadeguato" che occupano in Lombardia quote corrispondenti, rispettivamente, al 3,6% e al 7,3% della superficie presente a livello nazionale (dati 3° Report ex art. 17 Direttiva Habitat).

Nel corso del CdS 2020 l'Autorità Ambientale ha, ad ogni modo, aggiornato tali dati: la M8 ha finanziato imboschimenti per 678 ha, un mantenimento degli stessi su 6.718 ha e favorito l'incremento delle foreste in pianura dell'1,6%. Complessivamente, invece, le M10, 11 e 12.1.5 hanno finanziato 59.538 ha. A ciò vanno ad aggiungersi gli interventi in favore di infrastrutture verdi (siepi, filari, fasce tampone) e tecniche colturali (*cover crops*) di supporto alla connettività ecologica che assumono un ruolo fondamentale nel contrastare la frammentazione degli habitat e agevolare l'adattamento degli ecosistemi ai cambiamenti climatici. Queste Misure, per i loro benefici ambientali e la loro diffusione sul territorio, sono una base solida della Programmazione, attorno alla quale ampliare i margini per sperimentare interventi eco-innovativi ancora più spinti.

Il PSR è intervenuto in termini di miglioramento delle condizioni ecologiche e della capacità degli agroecosistemi di fornire beni e servizi ecosistemici, influenzando la disponibilità e la qualità delle risorse naturali. L'impatto del PSR in termini di riduzione degli apporti al suolo di nutrienti (azoto e fosforo) è esprimibile con l'Indicatore comune I.11.1 "*Bilancio lordo dei nutrienti*", che prende in esame la qualità dei corpi idrici, in particolare la *concentrazione di nitrati nelle acque dolci sotterranee e superficiali* (Indicatore comune di Impatto I.11.2), indicatore di "stato" in larga parte dipendente dalle fonti di inquinamento diffuso quali le attività agricole e quindi in potenziale correlazione con la variazione del precedente Indicatore I.11.1. Dall'analisi delle evoluzioni verificatesi nel corso degli ultimi 10-15 anni (a partire dal 2010) nell'indicatore "concentrazioni di nitrati" nelle acque non appaiono emergere chiari ed univoci trend. Si evidenzia, tuttavia, che sia per le acque superficiali, sia per quelle sotterranee, i dati relativi agli anni più recenti segnalano un pur lieve miglioramento qualitativo al quale il PSR ha plausibilmente contribuito in continuità con i precedenti periodi di programmazione, rafforzando ed accelerando una tendenza generale già in atto indotta sia dall'evoluzione nelle norme obbligatorie sia dalla razionalizzazione delle tecniche di coltivazione ed allevamento. In particolare, l'informativa dell'AA ha aggiornato i dati relativi alla riduzione degli apporti di azoto per le Misure 10 (4,2ktN) e 11 (1,0 ktN/anno) per un'incidenza nel contesto pari al 2,4%. Nel complesso l'Op. 10.1.01 «Produzioni agricole integrate» insieme alla Misura 11 «Agricoltura Biologica» sono le principali tipologie di intervento finanziate che contribuiscono a ridurre i carichi di nutrienti (azoto e fosforo) Questo effetto virtuoso si ripercuote trasversalmente sulle emissioni di gas serra (protossido di azoto).

Relativamente al contenuto del carbonio organico nel terreno agricolo (SOC – *Soil Organic Carbon*), nel PSR l'indicatore è espresso in concentrazione di SOC (23,6 gr/Kg): il contenuto totale presente nelle aree agricole coltivate regionali è di circa 55,8 mega ton. Considerando i primi 30 cm di suolo destinato a seminativi e colture permanenti si stima uno stock di 56 t/ettaro. Come descritto nel Piano di monitoraggio ambientale del PSR elaborato dalla Autorità Ambientale (luglio 2017), "*il contenuto in carbonio dei suoli non è omogeneo*

nel territorio lombardo, ma varia a seconda delle condizioni bioclimatiche, del tipo di vegetazione presente e dell'uso del suolo (...) la concentrazione è maggiore nelle aree montane alpine e prealpine, con un contenuto di carbonio che può superare le 100 t/ha, mentre è più bassa nella pianura padana, dove i terreni coltivati hanno un contenuto medio di 55,7 t/ha, con un minimo che arriva a livelli prossimi a quelli che potrebbero essere considerati residuali in alcune aree a ovest e a sud della Regione".

In tale contesto possono essere valutati i benefici del PSR in termini di aumento degli apporti di carbonio organico (nella sostanza organica "stabile") nel suolo coltivato, grazie ai miglioramenti nelle pratiche e sistemi agricoli di gestione del suolo, incentivati con le Misure 10 e 11: tale incremento è stimato in 0,284 t/ha/anno per complessivi 24.190 t/anno, valore quest'ultimo che rappresenta una quota quasi irrilevante (0,03%) dello stock totale di carbonio nelle aree agricole regionali. Nelle specifiche aree di intervento l'impatto è ovviamente superiore: considerando un apporto aggiuntivo di sostanza organica stabile di 490 Kg/ha/anno si ottiene un valore complessiva per 7 anni di impegno di circa 3.430 Kg/ha (3,4 t/ha).

Per quanto concerne invece la salute del suolo e il mantenimento della sostanza organica, si riconosce il successo dell'Op. 10.1.04 relativa all'«Agricoltura conservativa», che fornisce un contributo trasversale anche su altri temi. In tal senso l'informativa dell'AA al CdS 2020 ha illustrato i seguenti risultati degli interventi agroambientali che contribuiscono al mantenimento o all'incremento del carbonio organico:

- 10.1.01 ha finanziato 1.557 ha;
- 10.1.02 ha finanziato 7.446 ha;
- 10.1.03 ha finanziato 27.162 ha;
- 10.1.04 ha finanziato 66.362 ha.

Tale quantità rappresenta circa il 6,4% della sostanza organica presente mediamente nei primi 30 cm di suolo delle aree di pianura, stimabile in 50 t/ha (assumendo una concentrazione di riferimento dell'1,5% e una densità apparente di 1,20).

Per quanto riguarda le risorse genetiche di interesse agrario, con l'operazione 10.1.11 il PSR ha fornito un sostegno agli allevatori per il mantenimento delle principali razze autoctone della Lombardia a rischio di abbandono, assicurando il mantenimento di un numero di capi che ammonta al 18% del totale presente a livello nazionale nel 2017. Molto importante il contributo del PSR alle razze ovine e caprine presenti quasi esclusivamente in Lombardia, che raggiunge rispettivamente il 67% e il 64% della popolazione totale.

I dati di contesto nazionali e regionali confermano il risultato positivo ottenuto: tra il 2014 e il 2017 si evidenzia un incremento medio delle popolazioni regionali del 50%, a fronte di un incremento medio nazionale del 12%. Fa eccezione il Cavallo Agricolo da Tiro Pesante, il cui declino in regione riflette la tendenza rilevata a livello nazionale. Il contributo del PSR alla conservazione delle risorse vegetali ha, invece, incontrato scarsa adesione da parte degli agricoltori.

Infine, diversi interventi del PSR (M 10, M 11, M 12) si propongono di contrastare gli effetti negativi delle pratiche agricole o ripristinare condizioni favorevoli alla conservazione delle specie e degli habitat. Gli impegni applicati appaiono coerenti con i risultati. Sulla base delle indagini svolte per le analoghe misure della scorsa programmazione e delle numerose ricerche sviluppate negli ultimi anni, si ritiene che il PSR possa aver generato effetti positivi sugli habitat degli uccelli agricoli, contribuendo alla stabilizzazione e, in alcuni casi, al miglioramento dell'andamento delle popolazioni che contribuiscono all'indice FBI, che rappresenta l'andamento delle popolazioni di uccelli proprie degli ambienti agricoli regionali (Indicatore comune C35/I08). Nonostante ciò, l'andamento di diversi uccelli che compongono l'indice FBI mostra ancora una tendenza al declino o al forte declino. L'aggiornamento al 2017 (FBI 2017 = 50,64) conferma un'evidente tendenza al decremento (-49,36% tra il 2000 e il 2017), classificata nella categoria "declino moderato". Ciò dipende dall'elevato numero di tendenze negative stimate: 9 specie mostrano un declino moderato e 5 un declino forte a fronte di 3 sole specie in incremento (Fonte: Rete Rurale Nazionale & Lipu, 2018. Lombardia – *Farmland Bird Index* e andamenti di popolazione delle specie 2000-2017). Va qui sottolineato che le evidenze scientifiche raccolte confermano nel complesso l'importanza degli effetti delle misure agroambientali sull'abbondanza e la ricchezza di un ampio spettro di animali e piante; indicano altresì la necessità di focalizzare maggiormente gli obiettivi degli interventi, calibrandoli sulle esigenze ecologiche di singole specie o gruppi. Diversi interventi del PSR Lombardia sono coerenti con questo approccio, ma hanno ricevuto una scarsa adesione da parte degli agricoltori.

Criterio 8.1 Gli interventi del PSR hanno favorito la diffusione di pratiche e sistemi agricoli e forestali a sostegno della biodiversità e del paesaggio

Gli interventi per la biodiversità complessivamente finanziati attraverso il PSR consistono nelle Operazioni 10.1.01 (produzioni agricole integrate), 10.1.02 (leguminose foraggere), 10.1.03 (biodiversità in risaia), 10.1.09 (agricoltura conservativa), 10.1.10 (inerbimenti naturalistici) per un totale di oltre 325.000 ha dal 2015 al 2019 a cui si aggiungono le Operazioni 4.4.01, 4.4.02, 10.1.06 per la realizzazione di fasce tampone, siepi, filari che intervengono sul paesaggio per un totale di 840 ha dal 2015 al 2019.

Tra le superfici agricole sovvenzionate, particolare rilievo assumono i prati permanenti e i pascoli a bassa intensità di gestione, che supportano una quota rilevante della biodiversità agricola e rappresentano una componente essenziale del paesaggio agrario regionale. Il PSR ha contribuito alla salvaguardia di questi sistemi agricoli e della biodiversità associata su 77.403 ettari, il 38,11% dei prati permanenti e pascoli presenti in regione a inizio programmazione (Indicatore A8.1.1a) concentrando la sua azione nelle aree svantaggiate di montagna, dove ha contrastato la perdita di praterie e pascoli montani e garantito il mantenimento di sistemi di produzione estensiva su una superficie di circa 77.000 ettari, di cui oltre 600 in sinergia con l'agricoltura integrata e biologica.

Il PSR ha contrastato la banalizzazione del paesaggio agrario e l'intensificazione delle pratiche agricole dannose alla biodiversità, promuovendo la riduzione di input chimici, la rotazione colturale e altri impegni favorevoli al ripristino della biodiversità e alla diversificazione temporale e spaziale del paesaggio agrario, raggiungendo il 7,85% delle superfici a seminativi e colture arboree presenti in regione (Indicatore A8.1.1c). Negli agroecosistemi di pianura, a gestione tipicamente intensiva, al risultato positivo raggiunto hanno contribuito gli interventi favorevoli al mantenimento e al miglioramento di aree umide rappresentate dalle risaie, dai fontanili e da altri biotopi umidi, che hanno coinvolto il 7,68% dei seminativi regionali (Indicatore aggiuntivo A8.1.1b) e ai quali si aggiungeranno gli interventi di nuova realizzazione finanziati nell'ambito del TO 4.4.02, per il quale sono stati ammessi contributi per quasi 5 Meuro. Hanno contribuito inoltre gli interventi di gestione di siepi e filari realizzati nella scorsa programmazione con funzioni di diversificazione ambientale, rifugio e collegamento ecologico per la flora (Indicatore aggiuntivo A8.1.2), che saranno implementati con i nuovi interventi finanziati nell'ambito della SM 4.4.01, per il quale sono state ammesse 34 domande con contributi per quasi 700.000 euro.

Criterio 8.2 Gli interventi del PSR hanno determinato un miglioramento della biodiversità nelle aree oggetto di impegno

Molti interventi del PSR (SM 10.1 e M 12) sono indirizzati a contrastare possibili effetti negativi delle pratiche agricole o a ripristinare condizioni favorevoli alla conservazione delle specie e degli habitat che dipendono dall'agricoltura o ne subiscono gli effetti, con specifico riferimento alle specie e agli habitat di interesse europeo e in coerenza con il PAF[2]. Le indennità concesse con la M 12 sono connesse ai vincoli imposti dai Piani di gestione dei Siti N2000 e riguardano tipi di habitat di interesse europeo quali torbiere, cariceti e moliniati di particolare importanza per la nidificazione e l'alimentazione della fauna ornitica, praterie magre e prati montani e altri biotopi tutelati importanti per la flora e per la fauna, mentre gli impegni applicati con gli interventi della SM 10.1 riguardano pratiche agricole di manutenzione non ordinarie, necessarie alle salvaguardia degli stessi habitat e che possono rientrare tra gli interventi volontari identificati nell'ambito dei Piani di Gestione dei Siti N2000 o delle aree protette. Le adesioni degli agricoltori si sono concentrate nel Parco del Mincio e hanno riguardato la salvaguardia e la manutenzione di canneti, cariceti e moliniati per una superficie di 320 ettari e la gestione di praterie magre da fieno per 27 ettari (Indicatore A8.2.4). Di particolare importanza per la biodiversità, in particolare per gli uccelli migratori di interesse europeo e in generale per le specie e gli habitat delle zone umide, gli impegni promossi dal PSR nelle risaie (TO 10.1.03), che hanno coinvolto 891 aziende e 51.436 ettari.

Per quanto riguarda la diversità genetica di interesse agrario, il PSR ha sostenuto la conservazione *in situ* di 16 razze animali a rischio di abbandono iscritte nei Libri Genealogici o Registri Anagrafici. L'intervento ha visto la partecipazione di 281 "allevatori custodi", i quali hanno ricevuto contributi pubblici per il mantenimento di 8.042 capi suddivisi tra 14 razze (Indicatore A8.2.2). Si calcola che il sostegno abbia interessato l'89% dei capi iscritti nei relativi Registri o Libri Genealogici a inizio programmazione (Indicatore A8.2.3). La partecipazione degli agricoltori alla salvaguardia delle varietà vegetali è stata invece inferiore alle

attese, con 3 aziende e una superficie complessiva di soli 6 ettari dedicati alla coltivazione di tre varietà di vite a rischio di abbandono (Indicatore A8.2.1).

Criterion 8.3 Gli interventi del PSR sono concentrati nelle zone strategiche per la biodiversità e il paesaggio

Le analisi effettuate mostrano che le condizioni di ammissibilità poste e i criteri di selezione adottati stanno favorendo la concentrazione degli interventi nelle aree considerate strategiche per la biodiversità e/o il paesaggio: a fronte di un'incidenza media del 17% sulla SAU regionale (Fonte Fascicolo 2017), i terreni agricoli oggetto di interventi a sostegno della biodiversità e/o dei paesaggi (M 08, M 10, M 11, M 12, M 13) rappresentano il 25% della superficie agricola in aree tutelate (Indicatore A8.3.1a) e il 25% della superficie agricola inclusa nei siti N2000 (Indicatore A8.3.1b). Gli interventi mostrano un'incidenza molto superiore alla media regionale nelle aree svantaggiate montane (54%, Indicatore A8.3.1c).

La capacità del PSR di intervenire nelle aree agricole AVN stimate dall'Autorità Ambientale Regionale ai fini dell'aggiornamento al 2016 dell'indicatore comune di contesto C37[3] (nella cui analisi non è stato possibile considerare le superfici in trascinamento), risulta pari al 28% della SAU AVN (Indicatore A8.5.1d). Le analisi territoriali effettuate dall'Autorità Ambientale Regionale dimostrano una positiva concentrazione delle aree AVN e degli interventi a supporto della biodiversità (TO 10.1.01 e 10.1.03) nelle risaie della Lomellina.

Criterion 9.1 Il PSR ha incentivato attività, investimenti, pratiche e sistemi agricoli favorevoli alla riduzione dei carichi inquinanti di origine agricola e zootecnica migliorando la qualità delle acque

I terreni agricoli che nell'annualità 2018 sono oggetto di contratti di gestione incentivati dal PSR con l'Operazione 10.1.01 (*agricoltura integrata*) volti a migliorare la gestione idrica interessano una superficie totale di 24.932 ettari, quindi il 2,53% della SAU regionale (Indicatore comune R8/T10), percentuale quest'ultima corrispondente all'83% del valore obiettivo definito nel Programma (3,04%, per una superficie di intervento di 30.000 ettari). Considerando l'insieme delle Operazioni che seppur programmate in altre FA prevedono impegni in grado di concorrere all'obiettivo della FA.4C, si raggiunge già nel 2017 una superficie agricola molto superiore, 95.732 ettari (indicatore aggiuntivo A9.1.1) quindi circa il 10% della SAU regionale. In questo caso contribuiscono principalmente gli interventi 10.1.04 (agricoltura conservativa) e 11.1.01 e 11.2.01 (agricoltura biologica) che complessivamente interessano 65.000 ettari. I circa 3.600 beneficiari (imprese agricole principalmente) rappresentano il 6,6% delle aziende totali regionali, percentuale inferiore all'indicatore aggiuntivo di superficie, a indicare una più alta partecipazione di aziende appartenenti alle classi di maggiori dimensioni fisiche. Ciò è anche confermato da una estensione media delle superfici di intervento (27 ha/beneficiario) al di sopra della SAU media regionale (18 ha) seppur molto variabile tra i vari tipi di intervento.

Esaminando la distribuzione territoriale delle suddette superfici agricole interessate da modalità di gestione favorevoli alla qualità delle acque (Tab CEQ 9-3) si evidenzia la loro concentrazione (83%) nelle aree di pianura dove interessano il 10,7% della SAU totale (indice SOI/SAU), poco al di sopra del valore medio regionale del 10,2%, principalmente attraverso l'Operazione 10.1.04 la quale rappresenta oltre la metà della SOI. Diversamente, nelle aree montane e in quelle collinari, le Operazioni prevalenti sono, rispettivamente, la 10.1.01 (produzione integrata, principalmente nella vitivinicoltura) e le 11.1/2.01 (agricoltura biologica) e si raggiunge, considerando il totale della SOI, una capacità di intervento relativamente bassa nel primo caso (l'indice SOI/SAU è in montagna del 6,4%) ed all'opposto molto più alto della media nel secondo caso (SOI/SAU in collina pari al 16,1%). Relativamente alla distribuzione per aree con diversa vulnerabilità ai nitrati di origine agricola, si ricava che quasi il 40% della SOI totali ricade in ZVN, soprattutto con l'Operazione 10.1.04 (ovviamente in coerenza con la sua citata diffusione nelle aree di pianura) e che in tali zone si raggiunge un indice SOI/SAU poco al di sotto del 9%, quindi inferiore alla media regionale e a quello delle zone non vulnerabili. In altri termini non si realizza l'auspicabile concentrazione degli interventi nelle aree dove essi sono potenzialmente più efficaci. Va tuttavia evidenziata, rispetto al precedente periodo di programmazione, la significativa attenuazione di tale "non ottimale" distribuzione delle superfici di intervento essendosi molto ridotto il distacco degli indici SOI/SAU tra aree ZVN e aree non ZVN.

Come premesso, il miglioramento nella gestione delle risorse idriche volto alla loro tutela qualitativa, viene dal PSR perseguito anche con l'Operazione 4.4.02 la quale finanzia la costituzione di fasce tampone boscate, di zone umide, di pozze da abbeverata e di altre strutture di abbeverata e il recupero di fontanili. A seguito del Bando pubblicato nel dicembre 2017, con scadenza (prorogata) di presentazione delle istanze al giugno

2018 sono stati nel marzo 2019 approvati (D.d.s. 28 marzo 2019) n.82 interventi per una spesa pubblica totale di 4.471.897,90 Euro. Tali interventi sono quindi ancora non valutabili in quanto in fase di realizzazione, la cui conclusione è previsto entro 365 gg. dalla approvazione del progetto esecutivo. Infine, si segnalano n.2 interventi rispettivamente di formazione e informazione finanziati con la SM1.1 e ancora in corso di realizzazione; il primo di formazione sull'Agricoltura integrata; il secondo di informazione/dimostrazione riguardante l'impiego di nuove tecnologie e tecniche per l'irrigazione.

Criterion 9.2 Il PSR ha favorito la riduzione dei livelli di impiego degli input agricoli potenzialmente inquinanti le acque

Con il Criterio 9.2 si valutano gli effetti degli interventi del PSR (esaminati per tipo e dimensione fisica con il precedente Criterio 9.1) in termini di riduzione del principale fattore di "pressione" dell'attività agricola sulla qualità delle risorse idriche: l'impiego degli input, in particolare gli elementi nutritivi azoto e fosforo, potenzialmente inquinanti le acque. Per la valutazione si utilizzano gli indicatori aggiuntivi a quelli comuni ([1]), di "Variazione degli apporti (A9.2.1) e dei bilanci (A9.2.1.) dei nutrienti (azoto e fosforo) nelle aree di intervento", il secondo dato dalla differenza tra il primo (gli apporti al suolo attraverso i fertilizzanti sia di sintesi/minerali, sia organici) e le asportazioni colturali, comprendenti le rese produttive e le eventuali asportazioni dei residui.

Relativamente all'azoto, le variazioni degli apporti (carichi) al lordo delle asportazioni, determinate dall'insieme delle Operazioni 10.1.1, 10.1.2, 10.1.4, rispetto alla gestione convenzionale ("controfattuale"), sono di -51,3 Kg/ha (-20%). Tra le Operazioni, l'Agricoltura Integrata (10.1.01) determina il più consistente effetto sui carichi, contribuendo per il 58% alla riduzione complessiva osservata sulla SOI. Effetti apprezzabili si verificano anche nell'Operazione 10.1.2 (Avvicendamento con leguminose foraggere) con una riduzione degli apporti del 31% e, in minor misura, nell'Agricoltura Biologica (-17%) e nell'Agricoltura conservativa (-10,9% nella semina su sodo e -2,8% nella lavorazione minima); quest'ultima Operazione, come atteso, ha effetti marginali su tali indicatori, avendo quale principale obiettivo l'aumento dello stoccaggio di carbonio nel suolo, che deve essere supportato da un apporto di azoto adeguato per consentirne la stabilizzazione all'interno della sostanza organica stabile ("humus") del terreno. In linea con quanto osservato per i carichi, anche il bilancio (surplus) di Azoto è stato fortemente limitato dall'adozione delle Operazioni del PSR, con una riduzione sulla Superficie oggetto di impegno (SOI) totale di 28,7 kg/ha in valore assoluto e del 23,1% in termini percentuali. Gli effetti delle singole Operazioni seguono gli andamenti già visti per i carichi. Da evidenziare che la riduzione del surplus nell'Agricoltura Integrata (10.1.01) risulta percentualmente superiore a quella sul carico di azoto: ciò indica che la riduzione di quest'ultimo indicatore è stata proporzionalmente più rilevante della contrazione di resa. Lo stesso andamento si osserva per gli avvicendamenti con leguminose foraggere (10.1.02). Diversamente, nella semina su sodo (10.1.04) la riduzione del surplus è inferiore a quella del carico, indicando una rilevante contrazione della resa rispetto al convenzionale di confronto. La declinazione territoriale degli indicatori - ovviamente influenzata dalla analoga distribuzione della Superficie oggetto di impegno (SOI) totale - evidenzia rilevanti variazioni nei carichi e nei surplus stimati per le aree alpine e nell'Oltrepò pavese, mentre minori differenze si verificano nelle aree di pianura. Ciò appare la conseguenza dalla maggiore diffusione dell'agricoltura integrata nelle prime e invece una maggiore presenza dell'agricoltura conservativa in pianura.

Anche per il fosforo si sono ottenute delle riduzioni consistenti degli apporti (carichi) a seguito dell'applicazione delle Operazioni, complessivamente del di 23,7 Kg/ha (-22,4%). In particolare, l'Agricoltura Integrata (10.1.01) e l'avvicendamento con foraggere (10.1.02) hanno consentito una marcata riduzione del carico (-37,8 Kg/ha e -35,7 kg/ha rispettivamente). È comunque da notare che, per il fosforo, tutte le Operazioni hanno avuto un effetto apprezzabile, con una variabilità tra le stesse meno marcata che per l'azoto. Gli effetti sul bilancio (surplus) sono risultati anche in questo caso proporzionalmente maggiori di quelli sui carichi, indicando come le misure abbiano determinato riduzioni di resa meno che proporzionali rispetto a quelle dei carichi. Nel complesso, quindi, l'efficienza d'uso del fosforo si è incrementata con l'applicazione delle misure, portando ad un positivo beneficio ambientale.

Criterion 10.1 Il PSR ha incentivato pratiche e/o sistemi agricoli e modalità di gestione del patrimonio forestale favorevoli alla tutela (delle funzioni) del suolo

I terreni agricoli oggetto di contratti di gestione volti a migliorare la gestione del suolo e/o a prevenire l'erosione del suolo – nell'ambito della Operazione 10.1.02 programmata nella FA.4C - hanno raggiunto nel periodo di riferimento (entro il 2018) l'estensione di 7.509 ettari, lo 0,76 % della SAU regionale (indicatore R10/T12) a fronte di un valore target della FA del 3,24 % da raggiungersi entro il 2023, evidenziando quindi una consistente ritardo (23% l'indice di efficacia) derivante da un livello di partecipazione alla suddetta Operazione inferiore alle previsioni. Si osserva che considerando l'insieme delle Operazioni che seppur programmate in altre FA prevedono impegni in grado di concorrere all'obiettivo della FA.4C, si raggiunge già nel 2017 una superficie agricola molto superiore, 97.594 ettari (indicatore aggiuntivo) quindi quasi il 10% della SAU regionale. In questo caso contribuiscono principalmente gli interventi 10.1.04 (agricoltura conservativa) 11.1.01 e 11.2.01 (agricoltura biologica) che complessivamente interessano circa 65.000 ettari. I circa 3.600 beneficiari (imprese agricole principalmente) rappresentano l'6,6% delle aziende totali regionali, percentuale quindi inferiore all'indicatore aggiuntivo di superficie, a indicare una più alta partecipazione di aziende appartenenti alle classi di maggiori dimensioni fisiche. Ciò è anche confermato da una estensione media delle superfici di intervento (27 ha/beneficiario) al di sopra della SAU media regionale (18 ha) seppur molto variabile tra i vari tipi di intervento.

Si aggiungono gli interventi di prevenzione (8.3.01) e ripristino (8.4.01) dai danni alle foreste. Per gli interventi della TO 8.3.01, a seguito dell'approvazione dei dispositivi di attuazione e del relativo Bando nel 2017 (decreto n.7444 del 22.06.2017) si è avuta la presentazione di 180 domande, delle quali giudicate ammissibili e finanziate 137. Di queste: n.6 (per un contributo pubblico di 1,056 Meuro) relative all'antincendio boschivo (tipologia A), cioè per la realizzazione di strutture di protezione e di infrastrutture di supporto alle attività di antincendio (es. strade di raccordo ai punti di approvvigionamento, aree di atterraggio); n.54 (per 5,221 Meuro) per interventi selvi-colturali (Tipologia B) volti al miglioramento dei soprassuoli boscati per prevenire i rischi di incendio e di dissesto idrogeologico, quali diradamenti, asportazione del materiale forestale deperiente, conversione dei cedui; n.77 (per 13,92 Meuro) sistemazioni idraulico-forestali (SIF -Tipologia D) per la regimazione idraulica, la stabilizzazione di versanti in frana, il riassetto idrogeologico. La conclusione di detti interventi è prevista entro il termine (previsto dai dispositivi di attuazione) del dicembre 2020, salvo proroghe.

Criterion 10.2 Il PSR ha favorito il mantenimento o l'incremento della sostanza organica nel suolo

Gli effetti degli interventi del PSR in relazione all'obiettivo della tutela del suolo, possono essere valutati attraverso l'indicatore aggiuntivo "sostanza organica stabile nel suolo"([1]). L'indicatore è stato popolato utilizzando i valori di variazione unitaria di carbonio organico (t/ha/anno) stimati nella valutazione ex-post delle precedenti azioni del PSR 2007-2013 e applicando gli stessi alle superfici fino al 2018 coinvolte negli analoghi interventi del PSR 2014-2020. Ciò alla luce della sostanziale continuità degli impegni assunti in relazione alla tutela del suolo tra i due periodi.

I risultati dell'analisi mostrano apporti unitari (Kg/ha) annuali relativamente maggiori nelle superfici interessate dagli interventi 10.1.4 e 10.1.10 che prevedono impegni direttamente finalizzati all'aumento della sostanza organica nel suolo, rispetto all'agricoltura biologica, le cui differenze con il convenzionale su tali aspetti, risultano minori o di più complessa quantificazione. Considerando l'estensione delle superfici agricole interessate dai diversi TI, si ottiene una stima dell'impatto complessivo delle stesse e valutabile in un apporto totale (nelle aree di intervento) di 41.704 t/anno di sostanza Organica Stabile, corrispondenti a 24.190 t/anno di Carbonio organico, quantità superiore a quella raggiunta nel precedente PSR 2007-2013.

L'integrazione nel programma della FA.5A è avvenuta con le modifiche ad esso apportate nel 2018, in risposta a fabbisogni presenti in ambito regionale, in particolare il FB.17 "Uso più efficiente delle risorse idriche in azienda e riduzione dei consumi idrici in aree a scarsa disponibilità d'acqua". Oltre alle attività di formazione e di sostegno alla consulenza (Misure 1 e 2) volte a migliorare competenze e conoscenze degli agricoltori nella gestione delle risorse idriche, è stata programmata l'Operazione 4.1.03 "Incentivi per investimenti finalizzati alla ristrutturazione o riconversione dei sistemi di irrigazione". Essa, come indicato del documento di programma, intende promuovere l'adozione di sistemi di irrigazione e di impianti finalizzati ad una più efficiente gestione delle risorse idriche nelle aziende agricole, con particolare attenzione alle aree della regione che sono caratterizzate da minori e più irregolari disponibilità di acqua, più vulnerabili nei periodi di prolungata siccità (aree alle quali è assegnata priorità di intervento). La valutazione degli effetti, anche

potenziali, di tale linea di intervento non è possibile nell'ambito della presente analisi, non essendo stati ancora emanati entro il dicembre 2018 i Bandi per l'acquisizione delle domande di sostegno.

3.4. Interventi per la riduzione delle emissioni e l'uso delle fonti rinnovabili

3.4.1. Avanzamento degli interventi finanziati dal PSR FEASR

Gli interventi finanziati dal PSR fanno capo alle FA 5C, 5D e 5E.

Tabella 17. Interventi FEASR: informazioni finanziarie

FA	Impegnato	Utilizzazione	Realizzato	Utilizzo	Pianificato
5C	1.171.824,00	35,04			3.350.000,00
5D	512.638,00	8,99	389.959,77	6,84	5.700.000,00
5E	102.474.575,61	69,76	91.754.954,89	62,46	149.900.000,00

Fonte: Relazione annuale di attuazione FEASR.

La totalità delle risorse pubbliche impegnate sulla Focus Area 5C afferiscono all'operazione 6.4.02 - *Sostegno alla realizzazione e sviluppo di attività di produzione di energia*: oltre 1,17 Meuro, pari al 39% delle risorse disponibili. L'operazione non ha riscontrato interesse da parte delle aziende agricole, soprattutto per le problematiche inerenti alle condizioni da rispettare per garantire la compatibilità degli incentivi statali per la produzione di energia con i contributi previsti dal PSR per gli investimenti.

Sulla FA 5D risultano impegnate risorse pubbliche per oltre 512mila euro, pari all'8% delle risorse disponibili, di queste oltre 177mila euro risultano impegnate nel corso del 2019. Le somme erogate per i pagamenti sono poco più di 380mila, ossia il 6,7% di quelle disponibili. Sull'operazione 10.1.10-*Tecniche di distribuzione degli effluenti di allevamento* risultano impegnate risorse pubbliche per quasi 430mila euro, dei quali circa 95mila euro di pertinenza del 2019. Tale importo è composto dagli impegni iniziali riguardanti l'anno campagna 2019 ai quali si somma la quota relativa al 2019 degli impegni presi negli anni precedenti (domande di conferma). Le somme erogate superano i 380mila euro.

Per quanto riguarda l'aspetto specifico 5E risultano impegnate risorse pubbliche per oltre 102,49 Meuro, pari al 69,9% delle risorse disponibili da Piano Finanziario. Le somme erogate per i pagamenti sono poco più di 91,39 Meuro, ossia il 62,4% di quelle disponibili.

Nell'ambito di questa specifica FA l'avanzamento finanziario è il seguente:

- sull'operazione 1.1.01-*Formazione ed acquisizione di competenze* ammontano a quasi 24mila euro, dei quali oltre 4mila euro impegnati nel 2019. Le risorse erogate risultano poco più di 4mila euro;
- sull'operazione 1.2.01-*Progetti dimostrativi ed azioni di informazione* ammontano a quasi 60mila euro. Per questa operazione non risultano effettuati pagamenti;
- sull'operazione 8.1.01-*Supporto ai costi di impianto per forestazione e imboschimento*, 3,66 Meuro di risorse pubbliche, dei quali 980mila nell'anno 2019. Le richieste si sono rivelate inferiori a quelle che si erano stimate e nel 2019 si è proceduto ad una riduzione delle risorse a disposizione per questa operazione. Al 31.12.2019 sono stati erogati complessivamente 1.680.867,00 euro, ossia il 20,4% di quanto disponibile;
- sull'operazione 8.1.02- *Mantenimento di superfici imboschite* risultano impegnati 41,97 Meuro di risorse pubbliche dei quali 4.933.651,32 relativi al 2019. La quasi totalità degli impegni a valere su questa operazione (41,95 Meuro) è riconducibile a trascinamenti di impegni presi nelle programmazioni precedenti, mentre 19.720 euro sono impegni per i premi di manutenzione e mancato reddito per i beneficiari aderenti alla operazione 8.1.01 della programmazione 2014-2020 (tipologia B). Al 31.12.2019 sono stati erogati complessivamente 38.787.179,33 euro di spesa pubblica, ossia il 77,6% di quanto disponibile a piano finanziario;
- sull'operazione 10.1.04-*Agricoltura conservativa* le risorse pubbliche complessivamente impegnate ammontano a quasi 56,77 Meuro, dei quali oltre 16 Meuro di pertinenza del 2019. Al 31.12.2019 sono stati pagati complessivamente oltre 50,91 Meuro. L'operazione ha ottenuto una significativa

risposta da parte delle aziende agricole, con l'adesione di un numero di aziende crescente e superfici interessate dall'impegno che hanno già superato il target. Per poter rispondere adeguatamente alle richieste, nel 2019 la dotazione finanziaria dell'operazione è stata incrementata di 50 Meuro.

Relativamente agli indicatori di target quantificati, dai dati riportati nella RAA 2020, possiamo osservare quanto segue:

- T16 "Totale degli investimenti nella produzione di energia rinnovabile" presenta un valore al 2019 di 3.398.170,81 a fronte di un target pari a 8.000.000,00;
- T18 "% di terreni agricole oggetto di contratti di gestione miranti a ridurre le emissioni di GHG" presenta un valore di 0,16 a fronte di un target pari a 0,61;
- T19 "% di terreni agricoli e foreste oggetto di contratti di gestione che contribuiscono al sequestro e alla conservazione del carbonio" presenta un valore di 4,18 a fronte di un target pari a 3,58.

3.4.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto delle iniziative per la riduzione delle emissioni e l'uso delle fonti rinnovabili?

Le *emissioni in Italia di GHG* sono passate, tra il 1990 e il 2016, da 518 a 428 milioni di tonnellate di CO₂ equivalenti (-17,5%) (ISPRA, NIR 2018), costituite per l'82% da anidride carbonica (CO₂), per il 10% da metano (CH₄) e per il 4,2% da protossido di azoto (N₂O); questi ultimi due derivanti principalmente dal settore Agricoltura (rispettivamente per il 44% e il 61%) che concorre per il 7,1% alle emissioni totali. *Le emissioni di GHG dal settore agricolo* sono in significativa diminuzione dal 1990 al 2016 (-13%), in conseguenza:

- della riduzione del numero di capi allevati;
- del miglioramento nei sistemi di gestione, trattamento ed utilizzazione delle deiezioni, inclusa la produzione di biogas a fini energetici;
- del più basso livello di impiego dei fertilizzanti azotati (soprattutto minerali e di sintesi) nelle coltivazioni agricole.

L'analisi dei trend di *emissioni di GHG in Lombardia* in base alle elaborazioni di ISPRA con metodologia EMEP/CORINAIR con ultimo aggiornamento al 2015, restituisce una riduzione delle emissioni dal settore Agricoltura (-13%) nell'intero periodo 1990-2015, risultante di una fase di crescita tra il 1990-2000 seguito da una progressiva riduzione 2000-2015. Su tali evoluzioni concorrono principalmente le emissioni da allevamenti (gestione delle deiezioni e fermentazione enterica) connesse ovviamente al numero dei capi ed ai sistemi di gestione.

Per il periodo successivo al 2015 è possibile ricorrere alle proiezioni a livello nazionale fino al 2030 per il settore Agricoltura, elaborate dall'Agenzia Europea dell'Ambiente, ("*Trends and projections in Europe 2018 – tracking progress towards Europe's climate and energy targets*" – EEA – October 2018): si prevede un lieve incremento delle emissioni nel periodo 2018-2030 che tuttavia segue, come già segnalato, un precedente lungo periodo di diminuzione a partire dal 1995, prolungatosi fino al 2010.

In questo scenario è possibile valutare l'impatto dell'insieme degli interventi del PSR che contribuiscono alla riduzione delle emissioni di GHG. In particolare, la riduzione delle emissioni di N₂O e CH₄ a seguito del minor impiego in agricoltura di fertilizzanti azotati e l'aumento/salvaguardia dei "serbatoi" di carbonio organico nel suolo e nella biomassa forestale, stimabile complessivamente in 164.960 t/anno di CO₂ eq.

La suddetta riduzione totale di emissioni dovuta al PSR rappresenta il 2,1 % delle emissioni totali dal macro-settore agricoltura stimate per il 2015 in Lombardia, in base ai dati forniti da ISPRA, incidenza che si riduce lievemente al 2,0% se si considerano invece la proiezione al 2019 di tali emissioni totali. Si può osservare che considerando esclusivamente la fonte di emissione "suoli agricoli" (5D) la riduzione determinata dal PSR (110.277 t/anno) a seguito del minore livello di utilizzazione dei fertilizzanti e del mantenimento del carbonio organico nel suolo rappresenta il 6,4% dell'equivalente indicatore calcolato a livello regionale (1.736.000 t/anno).

Tale stima di impatto è da considerarsi, tuttavia, cautelativa, non avendo incluso:

- l'effetto indiretto sui livelli di impiego dei fertilizzanti eventualmente determinato da altri interventi del PSR (es. di formazione, consulenza, di investimenti in campo ambientale e nella forestazione);
- l'effetto degli interventi previsti per l'Operazione 10.1.10;
- l'effetto di riduzione delle emissioni di metano e di protossido di azoto derivante dai miglioramenti nella gestione delle deiezioni animali, a seguito degli Investimenti sostenuti con l'Operazione 4.1.1, oggetto di successive analisi.

Per ciò che concerne la produzione energetica, la Lombardia è la prima regione italiana per numero di impianti a fonti rinnovabili (118.034) e per potenza installata (8.306 MW) (Rapporto Statistico del GSE - ed2018). La fonte rinnovabile di maggiore rilievo nella regione è l'idroelettrico, favorito dalle condizioni orografiche che con soli 652 impianti (0,55% del totale) contribuisce al 62% della potenza degli impianti e al 56% dell'energia prodotta da FER a livello regionale (8.622 GWh/anno su 15.344 GWh totali). Seguono il biogas (18%) il solare (15%) e le biomasse (8,5%).

L'analisi retrospettiva del periodo 2013-2018 evidenzia un generale stallo del settore delle bioenergie, quali tipologie di impianti che fanno uso (non esclusivo) di sottoprodotti/residui agricoli e forestali. La loro produzione passa, per gli impianti alimentati da biomasse da 1.392 GWh/anno del 2013 a 1.318 del 2017; per il biogas, nello stesso periodo di passa da 2.458 GWh/anno a 2.851 del 2017.

In riferimento alla produzione di biogas, il parco impianti regionale risulta il più sviluppato a livello nazionale, in termini di potenza installata ed energia prodotta. In tale contesto si colloca il contributo del PSR attraverso, in primo luogo, l'Operazione 6.4.02 specificatamente dedicata alla produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché di altre linee di intervento quali le Operazioni 4.1.1 (inclusi trascinatori del PSR 2007-2013), 4.1.2, 4.2.1 e 4.3.1.

Criterion 13.1 investimenti nella produzione di energia da fonti rinnovabili (in EUR) (totale, per tipo di impianto, per requisiti di priorità soddisfatti).

Per l'Operazione 6.4.02 si è avuta l'emanazione di due bandi (16/05/17 e 30/06/18) di cui uno correlato a Progetti Integrati d'area. Alla data del 31/12/2018, risultano ammesse a finanziamento n.7 domande di aiuto (legate a n.7 rispettivi beneficiari) presentate con il Bando del 2017, per un importo richiesto pari a circa 4.200.000 Euro ed un contributo concesso pari a circa 1.050.000 €. Per i suddetti interventi, a tutto il 2018 non risulta effettuato alcun pagamento, per anticipi, SAL o SALDI, pertanto il valore dell'indicatore Target T16 (ed anche quello degli altri potenziali indicatori aggiuntivi previsti nel disegno di valutazione) risulta nullo, essendo esso quantificabile in base agli investimenti conclusi o almeno avviati. L'analisi del processo di attuazione dell'Operazione 6.4.02 consente tuttavia di verificare le potenzialità presenti, che potranno fornire risultati tangibili nei successivi periodi. Tra le citate domande ammesse a finanziamento, assume rilievo la filiera del biogas e del biometano, che con gli impianti a loro correlati rappresentano il 61% degli investimenti totali. Nello specifico, trattasi della realizzazione di un impianto di biogas di piccola taglia (circa 100 kWe), ma soprattutto della realizzazione di un impianto di produzione di biometano, attraverso *upgrading* di impianto a biogas preesistente, incluso metanodotto. Come già evidenziato, questa tipologia di impianti risponde in maniera determinante al Fabbisogno di maggiore rilievo correlato a questa Focus Area (F16 "Gestione più efficiente degli effluenti zootecnici"), utilizzando come materia prima proprio i reflui zootecnici.

Inferiori gli investimenti correlati al fotovoltaico (per produzione di energia elettrica), pari al circa 1.100.000 Euro (circa il 27% del totale degli investimenti ammessi a finanziamento) per la realizzazione di una potenza installata pari a circa 500 kW. I restanti investimenti, circa il 12% del totale, sono correlate a impianti alimentati a biomassa (un impianto cogenerativo e un gassificatore).

Criterion 13.1 La produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) nel settore agricolo e forestale è aumentata
Come già evidenziato, alla data del 31/12/2018, non risultano interventi conclusi nell'ambito dell'Operazione 6.4.02 quindi, come per il precedente Indicatore T16, risulta nullo anche l'Indicatore Complementare R15 (energia prodotta da impianti che fanno uso di FER).

In merito alla M19, risulta un GAL che prevede l'Operazione 6.4.02, per una dotazione finanziaria pari a 1.050.000 euro, senza però evidenza di risorse messa a bando su questa.

Nell'analisi dello scenario delineato dai risultati fin qui ottenuti va indubbiamente considerato il fatto che negli ultimi anni il tema dell'incentivazione delle energie rinnovabili, nel contesto nazionale, ha attraversato

un clima di elevata incertezza normativa. Infatti, sia i rilevanti ritardi nell'emanazione dei decreti FER nazionali, sia la graduale diminuzione del regime di incentivazione (non correlata ad una determinante diminuzione dei costi di realizzazione e gestione degli impianti o un rilevante aumento nella remunerazione dell'energia prodotta) sono fattori che hanno rallentato gli investimenti nelle FER su tutto il territorio nazionale.

Criterio 14.1 Il PSR ha incentivato attività, investimenti, pratiche e sistemi agricoli favorevoli alla riduzione delle emissioni di GHG

La capacità di intervento del PSR nella FA in oggetto, attraverso le Operazioni in essa programmate è molto bassa: l'Indicatore comune T18 raggiunge nel 2018 appena il 19% del suo valore obiettivo, in conseguenza di una superficie sotto-impegno nell'ambito dell'Operazione 10.1.10 (1.155 ettari) distante dall'obiettivo programmato di 6.000 ettari. Considerando invece l'insieme delle Operazioni che seppur programmate in altre FA prevedono impegni in grado di ridurre le emissioni, si raggiunge nel 2018 una superficie agricola molto superiore, 54.321 ettari (indicatore aggiuntivo A14.1.1) quindi il 5,9 % della SAU regionale. In questo caso contribuiscono principalmente le Operazioni 10.1.01 (produzioni integrate) con 22.626 ettari e 11.1/2.01 (agricoltura biologica) con 22.263 ettari e secondariamente l'operazione 10.1.02.

Criterio 14.2 Le emissioni di gas ad effetto serra sono state ridotte

A fronte della suddetta capacità di intervento espressa dal PSR, la valutazione dei suoi effetti in termini di riduzione delle emissioni di GHG è attualmente possibile con esclusivo riferimento agli interventi di natura gestionale (Misure 10 e 11) che determinano una riduzione delle fertilizzazioni azotate nelle coltivazioni e quindi, quale effetto secondario, la riduzione della loro quota di emissioni. Si stima che tali interventi determinino, rispetto alla gestione ordinaria dei terreni, una riduzione delle emissioni di GHG (indicatore di risultato complementare R18) di 20.363 tCO₂eq/anno. Il contributo a tali valori complessivi derivante dalle diverse Operazioni considerate, varia in forma analoga a quanto visto per le variazioni nei carichi di azoto nella CEQ 9 (FA.4B) e in funzione della riduzione unitarie e della estensione delle superfici interessate, evidenziandosi anche in questo caso il peso relativo assunto dall'Operazione 10.1.01 (produzione integrata).

Criterio 15.1 le aree agricole e forestali con gestione favorevole al sequestro del carbonio sono state ampliate.

I terreni agricoli e forestali che nell'annualità 2018 sono oggetto di contratti di gestione incentivati dal PSR che contribuiscono al "sequestro" del carbonio organico – relativi alle Operazioni 8.1.01, 8.1.02 (solo per le superfici in "trascinamenti" da precedenti periodi) e 10.1.04 - interessano nel 2018 una superficie totale di 66.316 ettari quindi il 4,1% dell'intera superficie agricola (SAU) e forestale regionale (Indicatore comune R20/T19). Ciò a fronte di valori-obiettivo rispettivamente di 62.000 ettari (11.000 ettari di SM 8.1 e 51.000 ettari di Operazione 10.1.04) e 3,8% della superficie agricola e forestale totale regionale, con in definitiva un indice di efficacia totale del 107%. Il superamento del target iniziale è l'effetto di livelli di adesione verificatisi nella Operazione 10.1.04 superiori alle iniziali previsioni; nel campo forestale il quasi raggiungimento del target (9.339 ettari contro gli 11.000 previsti) deriva dall'aver incluso nel calcolo dell'indicatore anche le ampie superfici "in trascinamento" da precedenti periodi di programmazione (8.592 ettari), mentre i nuovi impianti realizzati nell'ambito del PSR 2014-2020, interessano una superficie totale di (747 ettari).

Come già segnalato, seppure non inclusa nella stima del T19, potrebbe essere aggiunta la superficie agricola interessata nella stessa annualità da altre Operazioni del PSR che ugualmente contribuiscono all'incremento/mantenimento di sostanza organica stabile nei terreni agricoli e quindi del carbonio in essa accumulato (Operazioni 10.1.01, 10.1.02, 10.1.08, 10.1.10, 11.1/2.01), superficie corrispondente ad un totale di 56.626 ettari. Sommando a quest'ultimo valore i 66.138 ettari dell'Indicatore T19 si raggiunge una estensione complessiva di 122.764 ettari, corrispondente al 7,8% della SAU totale regionale. Alle azioni volte ad incentivare il ricorso a pratiche agronomiche e sistemi produttivi favorevoli per l'obiettivo di tutela del suolo, si sono aggiunti n.2 interventi formativi avente per specifico oggetto le tecniche di Agricoltura conservativa, finanziati nell'ambito della Misura 1.

Criterio 15.2 Il sequestro di carbonio in agricoltura e selvicoltura è aumentato

Il livello di soddisfacimento del Criterio è valutabile attraverso la stima degli effetti degli interventi in termini di aumento del carbonio accumulato nel suolo agricolo e nella biomassa forestale, espresso in ton/anno o anche in tCO₂eq/anno (cioè di "minori emissioni" di anidride carbonica). Il valore di tale indicatore aggiuntivo

(15.2.1) è il risultato dell'aggregazione dei sub-indicatori relativi rispettivamente alla componente forestale e agricola (Tab CEQ 15-3).

Si ottiene un valore complessivo di Carbonio organico (aggiuntivo) stoccato di 39.483 t/anno, corrispondenti a 144.770 tonnellate di CO₂eq./anno di minori emissioni, delle quali per circa il 62% derivanti dal contributo dei terreni agricoli oggetto di intervento, per il restante 38% dagli accrescimenti forestali. Tra i primi emerge il contributo della Operazione 10.1.04 (Agricoltura conservativa - lavorazione minima) che ai buoni incrementi unitari (superiori alla media) associa anche un'ampia diffusione in termini di superfici interessate, diversamente da quanto si verifica per le tecniche di semina su sodo, con elevato risultato unitaria ma bassa diffusione. Le Operazioni 11.2/2.1 determinano un basso incremento unitario ma un buon impatto complessivo, data la loro ampia diffusione territoriale. L'incremento dello stoccaggio di Carbonio organico nella biomassa forestale a seguito degli imboschimenti promossi dal PSR è stimato in 15.292 t/anno, quantità corrispondente a 56.072 t/anno di CO₂ eq., risultato in larga parte, per oltre il 90% determinato dall'inclusione nella stima delle superfici imboschite in precedenti periodi di programmazione ("trascinamenti forestali").

4. Area socio-economica: Contributo dei fondi alla crescita inclusiva

Messaggi chiave dalla lettura unitaria dei programmi

Le politiche co-finanziate dai Fondi Strutturali e di Investimento europei che mirano a contribuire alla crescita inclusiva, ovvero a una crescita che promuova un alto tasso di occupazione finalizzato al rafforzamento della coesione sociale, convergono nell'area di analisi definita come "area socio-economica". Le missioni del Programma Regionale di Sviluppo della XI Legislatura di Regione Lombardia che rientrano in questa area sono: sviluppo urbano sostenibile, aree interne e sviluppo locale, occupazione, inclusione sociale, dispersione scolastica, qualificazione del capitale umano e legame scuola-lavoro. A queste missioni si possono ricondurre gli interventi finanziati nell'ambito degli Assi V e VI del POR FESR, della priorità 6 del PSR FEASR, nonché degli Assi I, II e III del POR FSE.

Le risorse dedicate a tutti questi interventi ammontano a circa 1 miliardo e 76,6 milioni di euro (fondi FESR, FEASR e FSE). A questi, tuttavia, si aggiungono ulteriori 60,7 milioni di euro a valere sugli interventi attuati nell'ambito della Strategia Nazionale delle Aree Interne e finanziati dalla Legge di Stabilità nazionale, oltre che da altre riserve a valere sugli Assi I, III, IV del POR FESR, le risorse del POR FSE e le risorse del PSR FEASR. Gli interventi, dunque, si caratterizzano per un'ampia complementarità – soprattutto fra FESR e FSE -, che trova fondamento nell'assunto che la coesione e integrazione sociale passi anche attraverso la qualità dell'ambiente urbano in cui si risiede. Gli interventi appaiono generalmente rilevanti rispetto ai bisogni dei territori e della popolazione destinataria. Allo stesso modo, si può evidenziare un buon livello di coerenza esterna degli interventi, che in generale sembrano integrarsi bene con le misure pianificate e finanziate dai vari fondi (FESR, FSE, FEASR, fondi SNAI). In tale senso si può evidenziare l'esperienza degli interventi per la riqualificazione abitativa e l'inclusione sociale, avviati in via sperimentale in alcune zone della regione, e che vedono il contributo congiunto del POR FESR e del POR FSE.

Sebbene gli interventi possano essere valutati, in generale, in maniera abbastanza positiva, c'è da evidenziare che i livelli di performance finanziaria delle iniziative implementate nell'area socio-economica, al 31 dicembre 2019, sono variabili: dal 5,43% di dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari per gli interventi per lo sviluppo urbano sostenibile, al 6,96% per gli interventi per le aree interne e lo sviluppo locale, al 34% degli interventi per l'occupazione. Questa disparità riflette la differente natura dei programmi e la differente gestione e implementazione degli stessi.

L'analisi effettuata sui dati di monitoraggio a disposizione e sulle evidenze emerse dai report valutativi traccia un quadro variegato dei risultati raggiunti dagli interventi nelle varie aree. Per quanto concerne, infatti, gli interventi finanziati dal POR FESR per lo sviluppo urbano sostenibile si evidenzia una buona efficacia delle misure messe in campo, sebbene a fronte di un avanzamento di spesa basso. Si può altresì ipotizzare, sebbene non vi siano evidenze consolidate a supporto, che il trend di implementazione degli interventi, e la loro rilevanza in termini di approccio bottom-up, porteranno al raggiungimento dei risultati attesi.

Gli interventi per le aree interne e lo sviluppo locale, invece, mostrano risultati meno efficaci, dovuti principalmente alle difficoltà di governance delle misure, a causa del coinvolgimento di numerosi attori, i cui interessi non sono necessariamente convergenti. Sebbene, quindi, la strategia adottata possa considerarsi rilevante per i bisogni dei territori su cui insiste, e vi sia una positiva integrazione e sinergia tra gli strumenti finanziati da fondi SIE e fondi nazionali, rimane difficile esprimersi sull'efficacia degli stessi. Anche il POR FEASR contribuisce all'obiettivo dello sviluppo locale e si evidenzia una buona rilevanza degli interventi finanziati, soprattutto in merito all'approccio LEADER, che ha permesso di far confluire risorse nelle zone rurali anche più marginali e bisognose di interventi. La stessa popolazione rurale interessata dalle Strategie di Sviluppo Locale (SSL) attuate dai GAL è cresciuta e, al contempo, è aumentata l'offerta e

l'accessibilità dei servizi e di infrastrutture nelle aree rurali. Si ipotizza, altresì, che vengano favorite le opportunità di lavoro nei territori interessati, sebbene non sia possibile verificare le reali ricadute occupazionali degli interventi.

Per quanto concerne gli interventi finanziati dal POR FSE, si può rilevare una buona efficacia generale. Gli interventi implementati a favore dell'occupazione, infatti, oltre ad aver intercettato i target previsti, hanno anche impattato positivamente sui livelli occupazionali della regione. Gli interventi a favore dell'inclusione sociale hanno a loro volta un buon grado di efficacia, sebbene a volte abbiano stentato nel raggiungere i target previsti (si veda la bassa quota di destinatari in cerca di occupazione). Per quanto concerne, infine, gli interventi a favore della formazione, non è possibile valutare l'efficacia degli stessi in quanto, per loro stessa natura, tali misure sviluppano le proprie potenzialità in un arco temporale più lungo rispetto agli altri. Si può però evidenziare una buona capacità dell'Asse III del POR FSE di intercettare i bisogni emergenti in termini di istruzione e formazione professionale, adottando un approccio anticipatorio.

Alla luce delle lezioni apprese nell'attuale periodo di programmazione e delle priorità individuate per il periodo 2021-2027, si possono fornire alcune indicazioni utili a rafforzare le policy future. Gli interventi a favore dello sviluppo urbano sostenibile e delle aree interne, in virtù del basso livello di spesa, sebbene rilevanti per il territorio, andranno rivisti e le risorse andranno concentrate su poche e chiare misure, così da renderle maggiormente efficaci ed efficienti. Al contempo, agli interventi di contrasto alla marginalità, nell'ottica del disagio abitativo e della perifericità delle aree regionali, andrà garantita una continuità e andrà altresì garantita la partecipazione giovanile agli interventi di sviluppo locale.

Per quanto concerne le politiche finanziate dal POR FSE, l'approccio sinergico fra Assi del Programma Operativo, nonché quello con i fondi FESR, andrà garantito anche in futuro. Le politiche occupazionali, sebbene efficaci e rilevanti, andranno ulteriormente potenziate e misure specifiche per donne, giovani e lavoratori maturi andranno pianificate. Questo favorirà l'inclusione lavorativa e, conseguentemente, quella sociale di tutti i soggetti a maggiore rischio. Allo stesso modo, l'approccio anticipatorio delle politiche per l'istruzione e la formazione andrà perpetrato anche in futuro, così da garantire il match fra domanda e offerta di lavoro e supportare la competitività regionale.

4.1. Interventi per lo sviluppo urbano sostenibile

4.1.1. Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR

Le iniziative per lo sviluppo urbano sostenibile sono finanziate nell'ambito dell'omonimo Asse V del POR FESR. A questo asse prioritario sono stati assegnati circa 60 milioni di Euro, pari al 6% della dotazione complessiva del programma. L'Asse V contribuisce alla implementazione della Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile promossa per il territorio lombardo in sinergia con le risorse regionali e comunali, il POR FSE e il PON METRO.

Come richiamato nell'ultimo RAA, nel corso della corrente programmazione, l'amministrazione regionale ha sottoscritto 2 Accordi di Programma, con il Comune di Milano⁶ e con il Comune di Bollate⁷. In particolare, nell'agosto 2015 Regione Lombardia e Comune di Milano hanno sottoscritto una convenzione con ILSPA S.p.a., società in house della Regione, per la riqualificazione edilizia degli immobili ALER del quartiere Lorenteggio. Negli anni successivi, fra il 2016 e il 2017, Regione Lombardia ha sottoscritto i 2 AdP menzionati. Quindi, nel 2017, concluse le verifiche di capacità finanziario-amministrativa etc., sono state firmate le

⁶ AdP con il Comune di Milano: DGR 4818/2016, sottoscritto il 3/4/2016 e successivamente aggiornato con Atto integrativo DGR 938 del 2018.

⁷ AdP con il Comune di Bollate: DGR 6045/2016, sottoscritto il 31/1/2017 e successivamente aggiornato con Atto integrativo DGR 740 del 2018.

rispettive convenzioni, poi integrate nel 2018. Nel febbraio del 2019 è stata firmata la convenzione tra Regione Lombardia e ILSPA per il progetto di sviluppo urbano sostenibile nel Comune di Bollate.

Sempre in base ai dati riportati nel RAA, le concessioni dell'Asse V ammontavano a 53,7 M€ al 31 dicembre 2019, mentre la liquidazione delle risorse risultava essere pari a 3,7 M€ e la spesa certificata di 3,3 M€. La quota della dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari era pari al 5,43% a fine 2019.

Relativamente alla priorità di investimento 4c "Sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa", le realizzazioni e ove possibile il livello di raggiungimento degli output programmati è indicato nella tabella che segue.

In generale le realizzazioni sono distanti dai target fissati per il 2023, come del resto ci si può attendere in considerazione del basso livello della spesa di questo asse. Per esempio, la diminuzione del consumo annuale di energia risultava, a fine 2019 pari al 26.2% del valore obiettivo. La diminuzione dei gas a effetto serra in tonnellate di CO2 equivalente era invece pari al 17% del target (dato AA). Se tale valore venisse confermato in fase più avanzata di progettazione, potrebbe essere necessario provvedere ad una ridefinizione del valore obiettivo dell'Azione V.4.c.1.1. Mentre la superficie oggetto di intervento era l'8% del valore obiettivo. Se tale valore venisse confermato in fase più avanzata di progettazione, potrebbe essere necessario riconsiderare il valore obiettivo dell'Azione V.4.c.1.1.

L'unico indicatore che mostra un livello realizzativo significativo è il numero di punti luce, pari al 77.3% del valore obiettivo.

Tabella 18. Indicatori di output relativi alla priorità di investimento 4c

	Target (2023)	output (2019)	%
Efficienza energetica: Diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici (kWh/anno)	7.000.000	1.833.199,2	26,2%
Riduzione dei gas a effetto serra: Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra (tonnellate CO2 equivalente)	2.100	350 (dato AA)	17%
Superficie oggetto dell'intervento (mq)	63.000	5.069 (dato AA)	8%
Punti illuminanti/luce	1.245	963	77,3%

Fonte: RAA 2019.

In riferimento all'obiettivo specifico 4c.1 "Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili", gli indicatori di risultato quantificati nel RAA sono elencati nella tabella successiva.

In questo caso si osserva un progresso positivo, in termini di decrescita dei consumi di energia elettrica per illuminazione pubblica e di emissioni di CO2. Si evidenzia anche una riduzione considerevole degli edifici caratterizzati da scarse prestazioni energetiche, con un risultato molto prossimo al target. L'indicatore sul fabbisogno energetico non rinnovabile invece non è stato quantificato.

Su alcuni di questi aspetti l'Autorità Ambientale ha realizzato uno specifico rapporto di monitoraggio sull'efficienza energetica degli assi IV, V e VI del POR. Per esempio, la classe energetica post intervento è un chiaro indice degli effetti energetici ottenuti attraverso i vari strumenti attuativi. gli APE post interventi finanziati dal bando piccoli comuni sull'Area Interna Alta Valtellina evidenziano una maggiore concentrazione nelle classi energetiche a prestazioni medio-elevate (classe A1 con il 23% degli interventi, classe B con il 20% e classe C con il 21%).

Altre considerazioni tratte dal monitoraggio ambientale e riguardanti gli edifici pubblici sono state già richiamate nel paragrafo 3.1.

Tabella 19. Indicatori di risultato relativi all'obiettivo specifico 4c.1

	Target (2023)	baseline (2014)	outcome (2017)
Consumi di energia elettrica per illuminazione pubblica per superficie dei centri abitati (GWh/km2)	21,4	28,99	28,5
Emissioni di CO2 annuali delle infrastrutture di illuminazione pubblica calcolate sulla base del consumo di energia elettrica per illuminazione pubblica	282	400	393,22
Edifici pubblici in classe energetica E, F, G	6.500	13.700	6.894
Fabbisogno di energia primaria non rinnovabile (Epgl,nren) (GWh/a)	7.580	9.480	N/A

Fonte: RAA 2019 e monitoraggio.

Relativamente alla priorità di investimento 9b "Fornire sostegno alla rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle zone urbane e rurali", due indicatori di realizzazione sono riportati nel RAA ed elencati nella tabella seguente. In entrambi i casi i valori obiettivi sono stati più che raggiunti. Gli edifici pubblici o commerciali ricostruiti o ristrutturati erano infatti, a fine 2019, il 136.6% del target. Gli alloggi ripristinati erano invece il 118% circa del valore obiettivo. Il RAA contiene un solo indicatore di risultato, per questa priorità di investimento, ossia la riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche, tuttavia questo indicatore non è stato valorizzato.

Tabella 20. Indicatori di output relativi alla priorità di investimento 9b

	Target (2023)	output (2019)	%
Sviluppo urbano: Edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati nelle aree urbane	38.000	51.899	136.6%
Sviluppo urbano: alloggi ripristinati	580	686	118.3%

Fonte: RAA 2019.

4.1.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto delle iniziative per lo sviluppo urbano sostenibile?

Lo sviluppo urbano sostenibile è un obiettivo perseguito dal POR FESR attraverso l'Asse V. Si è deciso di adottare una strategia integrata di intervento per affrontare in modo coerente il problema del disagio abitativo che è spesso accompagnato da situazioni di disagio socio-economico. L'intervento prevede dunque la riqualificazione del patrimonio edilizio, la costruzione di nuovi spazi, progetti sul versante sociale e lavorativo. Le iniziative messe in atto appaiono coerenti rispetto all'obiettivo summenzionato, poiché partono dal presupposto che il disagio abitativo sia spesso accompagnato da situazioni di disagio economico e sociale, da cui la scelta di adottare una strategia integrata di intervento.

L'azione regionale sullo sviluppo urbano finanziata dal POR rappresenta un esempio positivo di integrazione tra FESR ed FSE. La valutazione indipendente del POR FESR sottolinea infatti come l'utilizzo di più fondi per obiettivi complementari abbia il potenziale di poter generare impatti maggiori della somma degli effetti dei due fondi presi singolarmente. Si afferma che la presenza del FSE nella definizione degli obiettivi di riqualificazione urbana può contaminare positivamente e facilitare l'attuazione delle misure attuate nell'ambito del FESR che operano su contesti e degradati.

Alcuni giudizi valutativi unitari sul tema dello sviluppo urbano sostenibile possono essere formulati mettendo a sistema i dati di monitoraggio finanziario e fisico, sintetizzati nel precedente paragrafo, e le risultanze del lavoro del valutatore indipendente. I giudizi del valutatore si basano, oltre che su una disamina dei dati di monitoraggio, anche su un caso studio sui servizi di integrazione sociale e di accompagnamento al lavoro nel quartiere Lorenteggio di Milano. Ciò fa sì che i principali temi su cui si concentra la valutazione rientrino negli aspetti sociali piuttosto che nei risvolti energetico-ambientali legati alle iniziative finanziate nell'Asse.

In generale la **rilevanza** delle iniziative messe in campo rispetto alle esigenze del territorio è garantita, a giudizio del valutatore, da un lungo lavoro di ricerca e analisi dei bisogni del territorio. Questo lavoro di mappatura ha permesso di individuare i bisogni seguendo un processo bottom-up. La valutazione ribadisce poi la **coerenza** degli interventi per lo sviluppo urbano sostenibile. Ciò grazie ad un utilizzo sinergico di risorse di più fondi, messi a disposizione da più programmi anche nazionali (e.g. PON METRO) e locali (Comune di Milano).

Nell'ambito della valutazione del FESR si fornisce un giudizio positivo anche dell'**efficacia** dell'intervento. Relativamente alla riduzione del disagio abitativo è presumibilmente corretto ipotizzare che le azioni vadano nella giusta direzione e possano consentire di raggiungere i risultati sperati. Tuttavia, in considerazione dell'avanzamento e del livello della spesa, non è possibile ad oggi formulare giudizi sull'efficacia, sia rispetto al disagio abitativo che all'efficientamento energetico. Del resto gli indicatori di monitoraggio proposti dal RAA risultano lontani dai Target se non per quanto concerne l'illuminazione pubblica e gli edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati nelle aree urbane e gli alloggi ripristinati. In questi casi, considerato il livello di spesa, andrebbe fatta una riflessione sulla significatività dei target, ossia se possano essere considerati ragionevoli o sottostimati.

La valutazione del FESR dà giudizi positivi anche sull'efficacia della strategia messa a punto dalla Regione per lo sviluppo di un'imprenditoria sociale e responsabile, sulla offerta abitativa e qualità degli spazi residenziali pubblici nelle aree oggetto di intervento, e sull'efficientamento energetico degli edifici pubblici. Il valutatore si spinge anche ad anticipare possibili impatti positivi e cumulativi della politica di sviluppo urbano sostenibile sull'ambito di quartiere indagato. In generale l'efficacia e gli impatti possono meritare, nel proseguo del monitoraggio e valutazione, maggiori approfondimenti con raccolta di dati di prima mano (e.g. survey dei beneficiari e interviste da utilizzare per esempio in casi studio) finalizzati a compensare i limiti degli indicatori di monitoraggio disponibili. Si tratta di un tema sollevato dalla stessa valutazione che infatti sottolinea come l'impatto del mix di interventi posti in essere in Lombardia sulle condizioni di disagio socio-economico della popolazione può essere verosimilmente maggiore rispetto all'impatto delle singole misure attivate singolarmente, ma ciò andrà valutato quando le misure finanziate saranno pienamente operative per un tempo sufficiente.

Il caso del quartiere Lorenteggio, per esempio, può essere un utile punto di partenza per approfondire gli effetti e il valore aggiunto dell'intervento. Il progetto ha tra i suoi principali obiettivi la costruzione di una comunità di quartiere, che venga mantenuta anche dopo la conclusione della riqualificazione edilizia, lasciando nel medio-lungo periodo un valore aggiunto in termini di comunità più consapevole, maggior senso di appartenenza alla comunità territoriale come strumento di integrazione, sviluppo dei servizi di quartiere etc. Ad integrazione delle azioni di riqualificazione edilizia e urbana, sono stati finanziati servizi di accompagnamento al lavoro, attraverso un bando del Comune di Milano.

4.2. Interventi per le aree interne e lo sviluppo locale

4.2.1. Avanzamento degli interventi finanziati dal POR FESR

La Regione Lombardia ha dato attuazione alla Strategia Nazionale delle Aree interne attraverso l'Asse VI del POR. A questo asse sono stati allocati circa 19,0 milioni di euro, il 2% della dotazione totale del Programma. A questi fondi si aggiungono le riserve a valere sugli Assi I, III e IV, le risorse del POR FSE e del PSR FEASR, i fondi previsti dalla Legge di Stabilità nazionale, arrivando ad una totale di 79,7 milioni complessivi. Le iniziative dell'Asse VI sono dedicate ai territori che soffrono una crisi demografica, un isolamento geografico e anche carenze di servizi essenziali.

Come riportato nell'ultimo RAA in merito all'avanzamento, a fine 2019 erano stati sottoscritti 2 Accordi di Programma per l'attuazione di interventi di valorizzazione e fruizione turistica nei territori della Valchiavenna e dell'Alta Valtellina⁸. Agli AdP hanno fatto seguito due Convenzioni, per l'Area Interna dell'Appennino Lombardo, Oltrepò Pavese (DGR 7883 del 2018), e delle Valli del Lario, Alto Lago di Como (DGR 7884 del 2018).

Le risorse concesse a valere sull'Asse VI mostrano un lieve avanzamento rispetto all'annualità precedente ma la spesa è ancora limitata. La quota della dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari era il 6,96% a fine 2019.

Relativamente alla priorità di investimento 6c "Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale", le realizzazioni e, ove possibile, il livello di raggiungimento degli output programmati è indicato nella tabella che segue. Le realizzazioni misurate dagli indicatori di output prescelti sono distanti dai target fissati per il 2023, come del resto ci si può aspettare visto il basso livello della spesa. A fine 2019, la superficie oggetto di intervento era, per esempio, circa il 22% del valore obiettivo, mentre il numero dei servizi progettati e realizzati non è stato ancora valorizzato.

Tabella 21. Indicatori di output relativi alla priorità di investimento 6c

	Target (2023)	output (2019)	%
Superficie oggetto di intervento	11.200	2.416	21,6%
Servizi progettati e realizzati	74	0	0,0%

Fonte: RAA 2019.

In riferimento all'obiettivo specifico 6c.1 "Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione", l'indicatore di risultato utilizzato è un indice della domanda culturale del patrimonio statale, misurato sulla base del numero di visitatori negli istituti statali e non statali. Quest'indice era pari, a fine 2018, al 78% circa del valore obiettivo ma non ha ancora recuperato terreno rispetto al livello del 2011 utilizzato nel programma come baseline (23,7%). Ad ogni modo la correlazione e gli effetti delle iniziative poste in essere con questo indicatore di risultato restano da approfondire e dimostrare.

Tabella 22. Indicatori di risultato relativi alla priorità di investimento 6c.1

	Target (2023)	baseline (2011)	outcome (2018)	%
Indice di domanda culturale del patrimonio statale - numero di visitatori negli istituti statali e non statali per istituto (in migliaia, media per istituto)	28,2	23,7	22,11	78,4%

Fonte: RAA 2019.

⁸ AdP approvati: Valchiavenna (DGR 5995 del 2016); Alta Valtellina (DGR 5933 del 2017).

4.2.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto delle iniziative per le aree interne?

Gli obiettivi di sviluppo delle aree interne sono perseguiti dal POR FESR attraverso l'Asse VI. La valutazione indipendente del POR sottolinea che le risorse, poiché si tratta di interventi a regia, sono state impegnate nel momento della sottoscrizione delle convenzioni con le 4 Aree Interne selezionate. La valutazione sottolinea altresì che il basso livello di avanzamento, come indicato nel paragrafo precedente sia in termini finanziari che realizzativi, dipende dalla complessità procedurale di questo Asse prioritario e dalla numerosità di soggetti coinvolti. Il sistema di governance multilivello alla base della strategia è complesso proprio perché coinvolge molti attori di livello istituzionale diverso, dal livello centrale a quello comunale. Ognuno di questi livelli rappresenta interessi non necessariamente convergenti e ciò rende complicato l'ascolto del territorio, la negoziazione e la definizione delle strategie.

Nonostante queste difficoltà, il valutatore rileva in ogni caso degli elementi di avanzamento rispetto al 2018 ma è chiaramente prematuro offrire riflessioni valutative sui risultati. Si può ipotizzare che la strategia regionale sia **rilevante** rispetto ai bisogni del territorio. La SNAI, a cui gli interventi regionali contribuiscono, nasce infatti come strumento di programmazione locale bottom up che tiene conto del contributo attivo del partenariato pubblico-privato. Quindi, si tratta di un avanzamento strategico rispetto ad altri strumenti attivati in passato (e.g. Patti Territoriali e PIT). Inoltre, la strategia per le aree interne rappresenta uno strumento di programmazione complessiva che non dipende da una specifica fonte di finanziamento.

Positivo è anche il giudizio sull'integrazione e la sinergia tra i vari strumenti di programmazione (fondi SIE e risorse nazionali) attivi nelle singole aree. Più problematica è l'integrazione con il FEASR a causa della maggior rigidità dei regolamenti che ha costretto a ricorrere a riserve di risorse da attivare nelle aree interne, attraverso bandi non sempre adattati alle caratteristiche ed esigenze delle aree stesse.

Tra le altre principali criticità si sottolinea la fondamentale importanza di assicurare che la programmazione degli interventi sia coerente con i bisogni del territorio ed abbia degli obiettivi di sviluppo complessivi piuttosto che un insieme di progetti disgiunti finanziati per "accontentare tutti", spartendo le poche risorse disponibili che invece possono avere un effetto solo se usate con un'idea di massa critica.

La valutazione evidenzia infine la necessità di ridurre i tempi che sono stati eccessivamente lunghi nella definizione della strategia e la necessità di fare attenzione ad evitare duplicazioni di strumenti già esistenti a livello territoriale e locale.

4.2.3. Avanzamento degli interventi finanziati dal PSR FEASR

Per quanto riguarda l'aspetto specifico 6B, unica FA rilevante per l'area in esame, risultano impegnate risorse pubbliche per oltre 80 Meuro, con un overbooking del 7,34% rispetto alle risorse a disposizione. Le somme erogate per i pagamenti superano i 3,87 Meuro: si tratta dei saldi a valere sull'operazione 19.1.01- *Sostegno per la preparazione dei piani di Sviluppo Locale* e di anticipi e SAL a valere sull'operazione 19.4.01- *Gestione ed animazione dei GAL*.

Al 31.12.2019 risultano attivate tutte le operazioni previste nella FA: in particolare, nel corso del 2019 è stata attivata anche l'operazione 19.1.03- *Cooperazione dei GAL* con la pubblicazione del decreto di approvazione delle disposizioni attuative per la presentazione delle domande, con una dotazione finanziaria iniziale di 1,7 Meuro. Nel corso del 2019 sono state impegnate risorse pubbliche per 1.196.200,00 euro a finanziamento di 4 progetti di cooperazione e successivamente 842.036,03 euro a finanziamento di ulteriori 3 progetti cooperazione.

Relativamente agli indicatori di target, dai dati riportati nella RAA 2020, possiamo osservare che il T21 “% di popolazione rurale interessata da strategie di sviluppo locale” il valore corrisponde a 20,40 a fronte di un valore target di 16,05.

4.2.4. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto delle iniziative per le aree interne e lo sviluppo locale?

Le aree rurali rappresentano il 94% del numero dei Comuni regionali in cui risiede il 63,4% della popolazione. Esse sono caratterizzate da scarsa presenza di processi di sviluppo locale in tutti i settori e da un basso livello di diversificazione del sistema economico, eccessivamente dipendente dall'attività agricola e dal turismo, che spesso assume connotati di stagionalità.

Le caratteristiche di debolezza delle aree rurali sono state messe in luce nel PSR Lombardia in 5 fabbisogni che riguardano:

- la rimozione di debolezze relative alla disponibilità di infrastrutture di piccola scala e di servizi di base, elementi limitanti l'attrattività delle aree, per la popolazione e gli operatori economici;
- la valorizzazione dei punti di forza di natura culturale, ambientale e produttiva che caratterizzano le aree rurali, per sostenere processi di diversificazione economica che offrano agli operatori opportunità d'impresa, reddito e crescita sociale;
- il superamento dei limiti alla collaborazione nei territori e la ricerca attraverso i GAL, di maggiore integrazione, cooperazione tra soggetti del territorio, network e percorsi di crescita innovativi;
- colmare il forte ritardo nell'infrastrutturazione tecnologica avanzata per l'uso di internet, problema che riguarda l'Italia nel suo complesso e la Lombardia in particolare nelle aree rurali.

La strategia regionale affronta la necessità di indirizzare le risorse, individuando gli specifici territori dove attuare le operazioni più pertinenti, sulla base di diverse zonizzazioni che tengono conto dell'altimetria, della ruralità, del livello di pressione ambientale, del livello di tutela e di svantaggio.

Le aree rurali sono elemento prioritario:

- nella FA 6A, che con la M7 “Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali” sovvenziona investimenti legati allo sviluppo delle infrastrutture locali e all'introduzione e al potenziamento di servizi di base per la popolazione (7.2, 7.4, 7.5) oltre che al restauro e alla riqualificazione del patrimonio culturale e naturale (7.6);
- nella FA 6B, che con la M19 “Sostegno allo sviluppo locale”, agisce nei territori eleggibili al LEADER all'interno delle aree rurali C e D, sono finanziate le SSL dei GAL al fine di affrontare ulteriori fabbisogni specifici emersi dal territorio, promuovere processi di aggregazione, potenziare le competenze, promuovere il coordinamento tra le politiche attuate sul territorio e attivare una progettazione di qualità;
- nella FA 6C, che affronta con una sottomisura dedicata 7.3 il potenziamento della Banda larga nelle aree bianche delle aree rurali.

Una quota di risorse destinate alle aree C e D è, inoltre, prevista nella sottomisura 6.4 a sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole.

Gli indicatori aggiornati al 2018 relativi all'assetto demografico (ICC1) forniti dalla RRN (ISTAT) mostrano una crescita del dato della popolazione residente (1%), che avvantaggia solo aree urbane, mentre diminuisce la popolazione delle aree rurali. L'aggiornamento dell'indicatore (ICC02) relativo alla struttura per età della popolazione, conferma il fenomeno dell'invecchiamento generalizzato della popolazione: quella > 64 anni a livello regionale passa dal 20,80% al 22,40% del totale (Italia 22.56%), confermando le difficoltà del ricambio generazionale specie nelle aree rurali C e D.

L'aggiornamento del valore del PIL pro capite al 2014, riportato come indice PPA (Parità di Potere di Acquisto) evidenzia un andamento instabile dell'indicatore che oscilla da 132 al 2010 (il valore è espresso come valore normalizzato prendendo come riferimento la media europea (EU-27=100) a 128, pur se la condizione regionale è sempre nettamente superiore al dato nazionale. L'aggiornamento del dato relativo alle zone rurali conferma il distacco dal territorio nel suo insieme.

Relativamente al contributo del PSR a quanto su delineato, il contributo della FA 6A è ricondotto alla sola Misura 7 che assorbe lo 0,4% delle risorse pubbliche totali del PSR. Per tale misura non risulta alcun intervento realizzato. A dicembre 2018 risultano infatti solo approvati gli esiti istruttori dei 15 Progetti integrati d'Area per i quali l'investimento ammissibile, che sovvenziona infrastrutture di piccola scala e servizi alla popolazione e alle imprese, è di circa 5 mln € (10,8% dell'investimento dei PIA) ed il contributo massimo previsto è di circa 4,4 mln €, il 19,4% dei contributi previsti. La quota più rilevante dei contributi è assorbita dall'operazione 7.5.1, a supporto del turismo.

Per quanto riguarda l'approccio LEADER, alle Strategie di Sviluppo Locale sono destinati 73 milioni di euro, di cui 62 mln per l'esecuzione degli interventi di sviluppo che interessano una popolazione di 1.271.000 abitanti, il 20,4% della popolazione rurale regionale (2013, PSR). La parte più rilevante della dotazione finanziaria prevista sulla SM 19.2 riguarda la M7 (43%) e la Misura 4 (27%). I GAL hanno cominciato a pubblicare i propri bandi nel 2018 (46 bandi al 31/12/2018); al 13 maggio 2019 i bandi pubblicati sono 113, e riguardano la quasi totalità delle operazioni previste dai PSL e rappresentano il 68% delle risorse programmate sulla SM 19.2.

Complessivamente la distribuzione di tutti gli interventi finanziati, anche quelli che non prevedevano criteri di selezione orientati ad indirizzare le domande in zone rurali specifiche, mostra una buona capacità del PSR di far confluire risorse nelle zone rurali. In particolare, nelle misure "strutturali" (1; 3; 4; 5; 6; 8; 16) quasi la metà delle domande finanziate (49%) proviene dalle zone rurali più marginali, con il 33% in zona C e il 16% in zona D. Coerentemente all'obiettivo, le operazioni che hanno il maggior numero di domande finanziate in zone rurali sono la 4.3.1 "Infrastrutture destinate allo sviluppo del settore agroforestale", che si applica in territori di collina e montagna, che ha il 76% di domande in zona C e la 4.3.2 "Salvaguardia e valorizzazione dei sistemi malghivi", che si applica nelle aree svantaggiate di montagna, con il 53% di domande in zona C. Nelle zone D, è sempre l'operazione 4.3.2 a presentare il maggior numero di domande finanziate in tale zona (47%), assieme all'operazione 5.1.1 "Prevenzione dei danni da calamità naturali di tipo biotico", che ha il 46% di domande finanziate in zona D. Le misure a superficie con domande finanziate (10; 11; 12; 13) concentrano l'86% delle domande nelle zone C e D, grazie soprattutto al TO 13.1.1 "Indennità compensative nelle aree svantaggiate di montagna" che raccoglie il maggior numero di domande finanziate tra le misure a superficie (77%).

Anche l'osservazione delle domande con almeno un importo liquidato evidenzia l'incidenza degli interventi in corso di realizzazione nelle aree C e D, che rappresentano il 55% delle domande totali del PSR per queste operazioni. Anche nelle domande con almeno un pagamento liquidato si evidenzia la concentrazione delle domande per la diversificazione in queste aree. La localizzazione delle domande in corso di realizzazione nelle aree rurali rappresenta una premessa alla manifestazione successiva di positivi effetti reddituali e occupazionali in queste aree.

Criterio 17.1 La popolazione rurale interessata dalle Strategie di Sviluppo locale (SSL) attuate dai GAL è cresciuta

L'attuazione delle Strategie di Sviluppo locale (SSL) definite nei PSL è affidata ai 12 GAL selezionati nel 2017 (Dds 11188/2017), dopo circa due anni dall'attivazione della M19. La selezione inizia infatti nel 2015 con l'approvazione dello schema di disposizioni attuative (DGR 3951/2015) e l'approvazione del bando (Dduo 6547/2015). Ricorsi giurisdizionali avanzati da tre Partenariati hanno ritardato l'avvio delle attività. Nel 2017, successivamente alle sentenze del TAR Lombardia (giugno 2017) e del Consiglio di Stato (settembre 2017) è stata pubblicata la graduatoria dei 12 GAL ammessi a finanziamento. La Regione ha assunto impegni di spesa pari a 40,3 milioni di euro che rappresentano il 64,8% della dotazione del Piano Finanziario (62,2 Meuro).

I 12 GAL selezionati interessano 507 Comuni (33% dei Comuni Regione) e comprendono l'81% dei Comuni ricadenti nelle aree D, il 45,9% in area C e il 14,6% in area B. La popolazione interessata dai GAL è di 1.366.895 abitanti (2014), il 20,4% della popolazione rurale regionale, superando il target della FA 6B (T21 16,5%) che era riferita a un obiettivo di 10 GAL.

Le caratteristiche territoriali dei 12 GAL soddisfano il criterio di selezione previsto dal Bando (DG Agricoltura, Dduo n. 6547/2015) sulle caratteristiche territoriali (efficacia dell'81%) interessando territori a maggior grado di ruralità, tendenza allo spopolamento e invecchiamento. I partenariati GAL sono tutti di nuova costituzione e per alcuni territori si tratta della prima esperienza Leader.

I PSL, in coerenza con l'Accordo di partenariato e con il PSR che ha indicato a titolo non esclusivo gli Ambiti tematici (AT) di intervento intorno cui elaborare le SSL, convergono su 8 dei 10 Ambiti proposti dal PSR.

All'interno degli AT, i GAL hanno selezionato le operazioni da attivare in funzione dei risultati attesi dal Piano di azione.

Come previsto dal PSR, i GAL hanno avuto a disposizione un ampio ventaglio di misure (tutte le Misure del PSR tranne: M10, M11, M12, M13) che hanno adattato al contesto locale A) pesando diversamente i criteri di selezione stabiliti dalla Regione nelle singole operazioni di riferimento, B) introducendo elementi di valutazione aggiuntivi e stabilendo diverse intensità di sostegno nei limiti massimi previsti nell'All. 2 del Reg. UE 1305/2013. Inoltre, quattro GAL hanno attuato operazioni non previste dal PSR. I GAL, grazie all'azione di accompagnamento e di assistenza svolta dalla Regione per garantire coerenza e chiarezza ai bandi, stanno colmando il ritardo che ha caratterizzato l'avvio di Leader. Entro il 30 settembre 2020 sono stati attivati 267 bandi dai GAL.

Criterio 17.2 L'attuazione dei PSL consente l'incremento dell'offerta e dell'accessibilità di servizi e di infrastrutture nelle aree rurali

La Misura 7, declinata nelle 4 operazioni sopra descritte (TO 7.2.01, 7.4.01, 7.5.01 e 7.6.01) rappresenta una parte molto rilevante delle strategie dei GAL che hanno previsto a favore dei servizi il 40% delle risorse programmate nella SM 19.2.

La maggior parte dei GAL ha pubblicato i bandi stanziando la totalità delle risorse programmate con un notevole sforzo per colmare il ritardo acquisito nella fase di selezione dei GAL. Le risorse concesse ai progetti finanziati rappresentano invece una percentuale modesta delle risorse stanziate, fattore imputabile all'assenza di istruttorie concluse al 31 dicembre 2019 e al disallineamento temporale dell'archiviazione delle informazioni relative all'avanzamento attuativo dei GAL nel sistema di monitoraggio regionale più che alla presenza di progetti non ammissibili a finanziamento.

L'analisi degli interventi finanziati evidenzia che l'Operazione maggiormente applicata dai GAL è quella relativa ai servizi turistici (TO 7.5.01), rappresentando la valorizzazione turistica dei territori l'ambito tematico prescelto dalla maggior parte dei GAL; all'Operazione 7.5.01 sono, infatti, riferibili oltre tre quinti dei contributi concessi nel complesso dalle Operazioni afferenti alla Misura 7.

Tutti gli interventi finanziati con la Misura 7 nel suo complesso riescono ad intercettare soprattutto le aree della Regione a maggiore marginalità. Infatti, ben il 75% dei contributi concessi ricada in Comuni classificati come aree rurali intermedie (C) o aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (D).

Criterio 17.3 L'attuazione dei PSL favorisce la creazione di opportunità di lavoro nei territori interessati

L'indicatore target T23 della FA 6B per l'occupazione è pari a 140 ULA, atteso grazie agli interventi attuati dai GAL sulle imprese. In assenza di progetti conclusi al 31 dicembre 2019 (e quindi di dati rilevabili mediante indagini sui beneficiari delle Operazioni sopra definite) è stata avanzata una stima del contributo potenziale dei PSL al popolamento dell'indicatore R24/T23:

- considerando gli interventi finanziati al 31 dicembre 2019 per le Operazioni del PSR 2014-2020 con obiettivo occupazionale;
- utilizzando come parametro il "costo per occupato" (euro di investimento per creare un posto di lavoro) ricavato dai risultati occupazionali ottenuti per le Misure 112, 121, 123 e 311 nella Valutazione Ex Post del PSR Lombardia 2007-2013;
- applicando il parametro "costo per occupato" (come già fatto nella risposta alla CEQ 22 nel RAV 2018) al volume degli investimenti (spesa totale) ammessi a finanziamento in interventi analoghi nel PSR 2014-2020 (TO 4.1.01, 4.2.01, 6.1.01, 6.4.01, 8.6.01).

Da tale stima è risultato, al 31 dicembre 2019, un contributo potenziale alla creazione di occupazione dell'approccio LEADER pari a 15,2 Unità Lavorative Aziendali (ULA), pari all'11% del valore obiettivo dell'indicatore R24/T23.

Criterio 17.4 L'attuazione dei PSL favorisce lo sviluppo della conoscenza e l'innovazione nelle zone rurali

L'analisi dell'innovazione in ambito LEADER riguarda sia la fase di programmazione sia quella di attuazione e concerne gli ambiti d'innovazione indicati nei PSL e la traduzione delle scelte strategiche dei GAL nei piani di azione e nei bandi. L'innovazione è uno dei sette principi di LEADER che incoraggia azioni innovative di piccola scala in tutti gli ambiti dello sviluppo rurale (economico, ambientale, sociale). In linea con tale principio, il

bando della Regione Lombardia per la selezione delle SSL (DG Agricoltura, Dduo 31 luglio 2015, n. 6547) ha contemplato tra i criteri di valutazione quello relativo all'innovatività della strategia (criterio 3.5) nell'ambito del terzo e più importante criterio "Caratteristiche del Piano", mettendo a disposizione 4 punti per i PSL che prevedevano interventi innovativi con un peso finanziario di almeno il 10% del valore della Strategia.

Gli elementi chiave rappresentati dai GAL per sostanziare l'innovatività nella Strategia sono: l'ascolto dei territori, l'animazione a favore dei portatori di interesse pubblici e privati; l'applicazione di modalità attuative che favoriscano la realizzazione di progetti integrati e di sistema e la creazione di reti stabili tra le imprese in una logica di multi-settorialità; il trasferimento di elementi di novità rispetto ai contesti di riferimento favorendo in qualche caso la collaborazione e l'integrazione del mondo della ricerca nei partenariati.

Tutti i GAL prevedono interventi di formazione, in particolare al 31 dicembre 2019 risultano finanziate n. 45 domande selezionate dai GAL in ambito LEADER per un contributo concesso pari a 188.733 euro.

Criterio 22.1 Il contesto socio economico del Programma è cambiato

I dati aggiornati al 2017 relativi ai principali indicatori di contesto evidenziano un graduale miglioramento del mercato del lavoro a livello regionale negli ultimi anni. Il tasso di occupazione (ICC5) è aumentato del 4% tra il 2012 e il 2017 passando dal 64,7% al 67,3% nel contesto regionale nella fascia di età 15-64; un andamento analogo si riscontra anche nella fascia 20-64 anni che nello stesso periodo passa dal 69,1% al 72,2% (+4,5%). Al contempo scende in modo rilevante il tasso di disoccupazione (15-74 anni) dal 7,5% al 6,4% (-14,7%). Il numero di occupati totale a livello regionale è cresciuto dal 2012 al 2017 del 5,2% (età 15-64 anni) e del 5,1% (età 20-64 anni). Allo stesso tempo la popolazione residente in Lombardia tra il 2012 è aumentata 3,5% del passando da 9.700.881 persone a 10.036.258 persone; tale andamento è dovuto soprattutto alla crescita della popolazione nelle fasce di età oltre i 64 anni (+11,4%) a scapito della fascia da 0 a 5 anni (-11,3%). Le fasce di età 15-64 anni e 20-64 anni sono in crescita (rispettivamente dell'1,7% e dell'1,1%) sebbene in modo evidente rispetto alla popolazione totale.

La struttura dell'occupazione (ICC11) mostra che il peso dell'occupazione agricola nel 2017 è pari soltanto all'1,1% del totale (nel 2012 era l'1,6%) contro il 31,6% del settore secondario e il 67% del terziario. Nel settore agricolo, il numero di occupati è passato da 54,7 mila unità nel 2012 a 48,8 unità nel 2016. Come evidenziato ne "Il sistema agro-alimentare della Lombardia - Rapporto 2017", proprio nel 2016, diversamente dal contesto nazionale, vi è stato un leggero cambio di tendenza rispetto alla dinamica di crescita dell'occupazione agricola riscontrata negli ultimi anni dopo il periodo di crisi post 2008.

Criterio 22.2 Il programma ha contribuito alla creazione/sviluppo di imprese extra-agricole nei settori commerciale-artigianale-turistico-servizio

Nell'ambito della FA 6A il PSR prevede incentivi per lo più per beneficiari pubblici, soggetti di diritto pubblico, fondazioni, associazioni per interventi di carattere territoriale che solo indirettamente generano occupazione; inoltre la dotazione complessiva per la Misura 7 è di 4 milioni di euro al netto delle risorse stanziare per la banda ultra larga (BUL). Per questi motivi il target assunto (T20= 10 ULA) è relativamente basso. Alla fine del 2018 non è stato ancora realizzato alcun intervento nell'ambito della FA 6A, pertanto il contributo all'occupazione regionale (T20=0) non è ancora quantificabile.

Criterio 22.3 L'approccio LEADER ha contribuito a creare posti di lavoro

In ambito LEADER la FA 6B persegue uno specifico indicatore target T23 (pari a n. 140 ULA). Allo stato attuale non è possibile quantificare le ricadute di tali interventi sull'occupazione non essendo stata conclusa alcuna azione.

Criterio 22.4 Gli investimenti nelle aziende agricole hanno contribuito alla creazione di posti di lavoro

Il PSR contribuisce alla creazione di posti di lavoro soprattutto attraverso i TO 4.1.01 (FA 2A - compresi gli interventi in transizione), 4.1.02 (FA 3A), 4.2.01 (FA 3A), 6.1.01 (FA 2B) e 6.4.01 (FA 2A). Non avendo a disposizione i dati delle indagini dirette presso i relativi beneficiari delle operazioni suddette, la stima dei posti di lavoro creati è stata effettuata sulla base dei dati rilevati nelle indagini svolte in interventi analoghi nel PSR 2007-2013 (Misure 112, 121, 123 e 311) riapplicando i parametri relativi al costo per occupato al volume degli investimenti degli interventi realizzati (vedi il paragrafo 3 per il dettaglio metodologico). Come si evince dalla tabella CEQ 22-1, considerando lo stato di attuazione ancora poco significativo di diverse tipologie di operazione, la maggior parte dei posti di lavoro è stata creata finora attraverso il TO 4.1.01

compresi gli interventi in transizione (complessivamente n. 218 posti di lavoro). Il numero di posti di lavoro creati è quindi stimato di n. 258 (relativi a n. 571 beneficiari di interventi saldati).

Negli ultimi anni il tasso di occupazione della Regione Lombardia, calcolato come rapporto tra il numero di occupati di età compresa tra 20 e 64 anni e la popolazione nella stessa fascia di età, è aumentato raggiungendo nel 2017 il 72,2%, valore più prossimo, sebbene inferiore, all'obiettivo del 75%. A livello regionale il settore agricolo incide in misura molto ridotta sia sulla struttura dell'economia (1,1%) che su quella occupazionale (1,3%), pertanto il contributo del PSR non può che essere esiguo se paragonato alla creazione di posti di lavoro in altri settori. Per stimare l'impatto del PSR al tasso di occupazione (indicatore d'impatto I.14) alla fine del 2018 sono stati considerati tutti i nuovi posti di lavoro creati dagli interventi finanziati con la FA 2A, 2B e 3A rivolti all'ammodernamento delle aziende agricole e agroalimentari. Si stima che il PSR abbia finora generato n. 258 ULA, con un impatto sulla variazione del tasso di occupazione regionale (I.14) nella fascia 20-64 anni, dello 0,004% (I.14 Tasso di occupazione).

4.3. Interventi per l'occupazione

4.3.1. Avanzamento degli interventi finanziati

Questa sezione si focalizza sugli interventi finanziati dal POR FSE all'interno dell'Asse I "Occupazione" – Obiettivo Tematico 8, volti allo sviluppo del mercato del lavoro regionale. Nello specifico, le Priorità di Investimento (PI) individuate all'interno dell'Asse sono volte a promuovere il rilancio delle dinamiche occupazionali, soprattutto per le categorie più vulnerabili, quali donne, giovani, disoccupati di lunga durata, migranti e disabili.

Il mercato del lavoro in Lombardia evidenzia, nel 2019, un andamento positivo che, tuttavia, si attesta, come livelli occupazionali, leggermente sotto la media europea. Secondo i dati pubblicati, rispettivamente, da Istat ed Eurostat inerenti all'annualità 2019, il tasso di occupazione della popolazione fra i 15 e i 64 anni in Lombardia era pari al 68,4%, contro il 69,2% dell'UE28⁹. Il dato lombardo, inoltre, si pone sopra la media riferita alle regioni del Nord-ovest e in maniera nettamente più positiva rispetto alla media italiana, pari al 59%. I dati lombardi mostrano, tuttavia, ancora una certa disparità di genere nei tassi occupazionali, che si attestano, per le donne, al 60,4%, contro il 76,2% degli uomini. Questi dati si pongono nettamente al di sopra della media italiana, che vede un tasso di occupazione femminile fermo al 50,1% e un tasso di occupazione maschile al 68%.

Per quanto concerne i tassi di disoccupazione medi registrati nel 2019, nella fascia di popolazione 15-64 anni, secondo i dati Istat la Lombardia mostra una situazione del mercato del lavoro nettamente più positiva della media italiana. Il tasso di disoccupazione totale nel 2019 in Lombardia, infatti, si attesta al 5,7%, contro una media italiana del 10,2%; anche in questo caso si evidenzia, sia a livello regionale che a livello nazionale, una disparità fra donne e uomini: 11,3% in Italia e 6,8% in Lombardia per le donne, a fronte di un tasso di disoccupazione maschile medio del 9,3% in Italia e del 4,8% in Lombardia. A questi dati vi è da aggiungersi la situazione occupazionale dei giovani, soprattutto dei NEET, ovvero coloro che non lavorano né sono inseriti in percorsi educativi o scolastici, tra i 15 e i 24 anni, nell'anno di riferimento, è pari al 12,6%, con un valore più alto tra le ragazze (13,4% contro il 12%). Il tasso di NEET 15-24 anni in Lombardia, pur essendo diminuito progressivamente negli anni, ha registrato, nel 2019, valori più elevati rispetto alla media europea (10,1%).

Seppur in presenza di un quadro meno performante rispetto al contesto europeo, gli indicatori citati delineano un trend positivo, ma caratterizzato da persistenti differenze di genere. Tale trend migliorativo è stato interrotto dalla recente crisi sanitaria. Le previsioni vedono le fasce più deboli della forza lavoro subire maggiormente le conseguenze socio-economiche negative della pandemia. I primi dati inerenti al mercato del lavoro nazionale relativi ad aprile 2020 evidenziano un calo del tasso di occupazione in Italia dello 0,7% rispetto a marzo. I dati messi a disposizione dalle Camere di Commercio, inerenti al periodo 24 febbraio 2020 – 25 maggio 2020, evidenziano anche un saldo negativo fra numero di nuove imprese e numero di imprese

⁹ C'è da evidenziare, tuttavia, che il dato lombardo equivale al dato occupazionale UE27 nel 2019.

cessate: 11.293 cancellazioni dai registri delle imprese, a fronte di 10.339 nuove iscrizioni. In Lombardia, i dati relativi al mercato del lavoro dipendente evidenziano la perdita di 183.320 posizioni lavorative nel 2020, rispetto al periodo 1° gennaio 2019 – 24 maggio 2019. Si stima che il 97% delle posizioni perse sia attribuibile al *lockdown*.

La dotazione finanziaria dell'Asse I "Occupazione" ammonta a 358 Mln€. Al 31 dicembre 2019, si è registrata l'attivazione di risorse pari a 317,9 Mln€, di cui 177,9 milioni sono stati impegnati, mentre 164 milioni sono stati liquidati. La spesa certificata, pari a 121,6 Mln€ corrisponde al 34% del target previsto per il 2023 nel quadro di efficacia.

Si evidenzia, dunque, un'accelerazione sia degli impegni che dei pagamenti rispetto al 2018:

- Impegni (+ 40,1%) – Impegnato su programmato, da 41,7% a 58,5%;
- Pagamenti (+ 46,1%) – Pagato su programmato, da 34% a 49,7%;
- N+3: si stima il raggiungimento dell'N+3 al 2023, continuando con l'attuale capacità di impegno.

La Tabella 23 riporta una panoramica dell'avanzamento di spesa dell'Asse I al 31.12.2019.

Tabella 23. Avanzamento finanziario dell'Asse I "Occupazione" del POR FSE al 31.12.2019

Dotazione finanziaria	Programmato	Avanzamento programmato	Impegni	Avanzamento o impegni	Pagamenti ai beneficiari	Avanzamento o pagamento ai beneficiari	Spesa certificata	Avanzamento spesa certificata
A	B	C = A/B	D	E = D/B	F	G = F/D	H	I = H/F
358.000.000,00 €	317.904.209,9 1€	89%	177.966.084,16 €	56%	164.082.630,0 6€	92%	121.602.699,28€	74%

Fonte: Relazione Annuale di Attuazione 2019 del POR FSE Lombardia

Il numero totale di progetti avviati è 173.837, su un totale di 220.665 progetti avviati all'interno del POR FSE fra il 2015 e il 2019. Tali progetti hanno coinvolto, nel quadriennio sopraccitato, 214.224 destinatari su un totale di 385.423, evidenziando come l'Asse I si confermi quello con maggiore rilevanza nel Programma Operativo.

A conferma del significativo miglioramento della efficienza operativa nell'attuazione del POR FSE 2014 – 2020, sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite da Regione Lombardia nella Relazione Annuale sullo stato di Attuazione nel 2019, emerge il **conseguimento di tutti i target intermedi (al 2018) del Programma a livello degli Assi prioritari**. Dall'osservazione degli indicatori del "performance framework" (PF), aggiornati al 31.12.2019, emerge inoltre che il conseguimento dei target finali al 2023 è molto probabile nel caso dell'indicatore "i disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo" (indicatore di output comune CO01) sull'Asse I, essendo pari al 72,2% (168.289 beneficiari su un target di 232.977 al 2023). Il rapporto di conseguimento è più elevato per gli uomini (76,6% contro il 68% delle donne).

La Tabella 24 riepiloga gli indicatori di output e risultato declinati per Priorità di Investimento, con i relativi target 2023 del *Performance Framework*.

Tabella 24. Indicatori di output e di risultato dell'Asse I "Occupazione" e target 2023, per Priorità di Investimento

Priorità Investimento	Codice Indicatore	Indicatore	Valore al 31.12.2019			Valori obiettivo al 2023			Grado di performance		
8i - Accesso Occupazione persone in cerca di lavoro e inattive	CO01	I disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	73.659	87.471	161.130	101.937	114.950	216.887	72,3%	76,1%	74,3%
	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	55,2%	62,5%	59,2%	28,6%	31,5%	30,0%	193,0%	198,6%	197,3%
8ii Integrazione sostenibile mdl con garanzia giovani	CO06	Le persone di età inferiore a 25 anni	231	147	378	2.321	3.205	5.526	10,0%	4,6%	6,8%
	a2.1	Partecipanti di età tra i 15 ed i 29 anni	314	172	486	5.526	7.632	13.158	5,7%	2,3%	3,7%
	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	0,0%	0,0%	0,0%	34,0%	36,0%	35,0%	0,0%	0,0%	0,0%
8iv Uguaglianza uomini donne in tutti i settori	CO01	I disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	5.857	-	5.857	16.090	-	16.090	36,4%	-	36,4%
	CO021	Numero di progetti dedicati alla partecipazione sostenibile e al progresso delle donne nel mondo del lavoro	-	-	0	-	-	10	-	-	0,0%
	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	10,4%	0,0%	10,4%	28,0%	-	28,0%	37,2%	0,0%	37,2%
	A4.1	Tasso di copertura delle iniziative di comunicazione degli strumenti e delle politiche in materia di mercato del lavoro (in relazione alla popolazione femminile in stato di disoccupazione)	0,0%	-	0,0%	20,0%	-	20,0%	0,0%	-	0,0%
8v Adattamento lavoratori, imprese, imprenditori	CO05	I lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	21.245	24.446	45.691	8.809	12.676	21.485	241,2%	192,9%	212,7%
	a5.1	Numero di imprese beneficiarie	-	-	2.682	-	-	1.704	-	-	157,4%
	CR06	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	17,4%	20,5%	18,9%	19,0%	21,0%	20,2%	91,8%	97,5%	93,4%

Fonti: Relazione Annuale di Attuazione 2019 del POR FSE Lombardia e Report Annuale di Valutazione 2020 del POR FSE

Nota: i valori non presenti si riferiscono a indicatori per cui non è pertinente la distribuzione di genere

All'interno dell'Asse I si possono evidenziare cinque principali interventi messi in campo con l'obiettivo di promuovere le dinamiche occupazionali e ridurre i rischi di disoccupazione o inattività, soprattutto per le categorie più vulnerabili. Qui di seguito vengono brevemente presentate le caratteristiche di tali interventi e i principali risultati emersi dalla loro implementazione.

A) Dote Unica Lavoro (DUL) – Priorità di Investimento 8.i e 8.v, Priorità di Investimento 8.iv per sostegno all'occupazione femminile

Introdotta a ottobre 2013, la DUL si caratterizza per un forte orientamento al risultato occupazionale, e mette a disposizione doti e servizi di diversa intensità a seconda del profilo dei destinatari e del loro grado di occupabilità. Questo intervento è rivolto principalmente a giovani e adulti disoccupati, nonché a occupati sospesi con accordi che prevedono esuberanti. Nel 2016 è stata avviata la Fase II, mirata a un processo di revisione delle modalità d'attuazione dello strumento, prevedendo una maggiore personalizzazione dei servizi a seconda del target di riferimento.

Nel 2019 si è avviata la Fase III della DUL, che ha introdotto cambiamenti utili ad assicurare la rilevanza dell'intervento dati i cambiamenti occorsi nel contesto socioeconomico della regione, nonché la coerenza con le iniziative di politica attiva assunte a livello nazionale. La Fase III è stata anche particolarmente rivolta a sostenere l'occupazione femminile, che, come emerge anche dall'analisi di contesto, riscontra delle rilevanti disparità di genere. L'importo complessivo impegnato e pagato è pari a 143,2 Mln€.

Si conferma anche nel 2019 la rilevanza del sistema dotale all'interno della strategia del POR, evidenziata dal fatto che la DUL rappresenta il 78,1% dei progetti attivati, coinvolgendo il 44,7% del totale dei destinatari degli interventi implementati con il Programma, pari a 172.427 beneficiari.

I disoccupati coinvolti sulla priorità 8i attraverso la DUL sono stati 161.130 (indicatore di output comune CO01) pari al 74,3% del valore target al 2023 (216.887 disoccupati da coinvolgere con gli interventi sulla priorità 8i), con differenze di genere di 3,8 pp nel rapporto di conseguimento. I beneficiari che hanno trovato lavoro a sei mesi dall'intervento sulla priorità 8i sono 95.375 pari al 59,2% dei disoccupati sulla priorità (indicatore di risultato comune CR06), quasi il doppio del valore target al 2023 (30%).

Rispetto alla **PI 8.iv**, attivata per supportare l'occupazione femminile¹⁰, si registra che le donne che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento, sono 610 su 5.860, ovvero il **10,4% (indicatore di risultato comune CR06), un valore pari a meno della metà del valore target al 2023 (28%)**.

C'è altresì da sottolineare come la DUL sia stata e tuttora sia uno strumento efficace e da utilizzare in coerenza e complementarità con gli altri interventi finanziati dalla **PI 8.v**, ovvero le Azioni di rete per il lavoro (punto B) qui di seguito) e la formazione continua (punto E) sotto). Gli **interventi per l'adattamento di lavoratori, imprese ed imprenditori** realizzati sulla priorità 8.v, infatti, hanno coinvolto 45.691 lavoratori, inclusi gli autonomi, pari a più del doppio del valore target al 2023 (21.485 lavoratori - indicatore di output comune CO05) e 2.682 imprese, pari a oltre tre volte il valore target al 2023 (734 imprese - indicatore di output specifico a5.1). Risulta altresì importante evidenziare il dato inerente alle lavoratrici coinvolte dagli interventi messi in campo su tale priorità: al 31.12.2019 si registra un valore pari a più del doppio del valore target finale al 2023.

B) Azioni di rete per il lavoro – Priorità di Investimento 8.v

Tali azioni sono volte ad attivare servizi al lavoro e alla formazione per il mantenimento dei livelli occupazionali dei lavoratori coinvolti in crisi aziendali sul territorio lombardo. Più nello specifico, l'intervento finanzia due macrotipologie di servizi: **servizi a processo** di orientamento e accompagnamento al lavoro e servizi di consolidamento delle competenze fruibili per un valore massimo di €2.000,00 a persona; **servizi a risultato** di inserimento lavorativo quantificati sulla base della Fascia di Aiuto del destinatario, per un valore massimo di € 1.835 per i servizi di inserimento e avvio al lavoro e € 3.860 per i servizi di autoimprenditorialità. Le risorse che sono state attivate, al 31.12.2019, sono pari a 5Mln€, totalmente impegnate per la realizzazione di 38 progetti.

Oltre ai risultati enunciati al punto A) e inerenti alla **PI 8.v**, si può altresì evidenziare che il bando "Azioni di rete per il lavoro" (n. 2022) ha contato complessivamente 701 destinatari, di cui 123 lavoratori e 578 disoccupati. La principale evidenza che emerge è che i beneficiari che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine dell'intervento (indicatore di risultato comune CR06) sono in totale 154, non evidenziando significative disparità fra uomini (79) e donne (74). Tale quota è pari al 18,9% (20,5% uomini - 17,4% donne), e attualmente si attesta leggermente al di sotto dei target previsti al 2023 (totale: 20,2%, uomini: 21%; donne:19%).

C) Lombardia Plus 2019 – Linea Cultura – Priorità di Investimento 8.ii

L'intervento si propone di potenziare l'offerta degli enti di formazione accreditati, al fine di realizzare azioni di formazione non ricomprese nei repertori di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), degli Istituti

¹⁰ Una delle principali criticità emerse nei precedenti Rapporti di Valutazione inerenti al POR FSE 2014-2020 era l'assenza di strumenti efficaci che supportassero la parità di genere, preferendo ampiamente interventi che adottavano il principio del "gender mainstream" piuttosto che azioni di supporto mirato all'occupazione femminile.

Tecnici Superiori (ITS) e dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS). Nello specifico, tale intervento mira al potenziamento di profili legati alla valorizzazione del patrimonio culturale, alla cultura e allo spettacolo, ai mestieri della tradizione, all'artigianato artistico, eccellenze regionali nelle quali si innestano oggi processi di innovazione e digitalizzazione, e che si apprestano a rappresentare un potenziale bacino occupazionale in espansione. Le risorse attivate sono pari a 5Mln€, di cui impegnati 4,9 Mln€ e liquidati 1,2 Mln€. Sono stati finanziati 20 progetti, per un totale di 486 destinatari.

Con questo intervento sono state promosse **azioni formative miranti a garantire ai giovani disoccupati tra i 16 e i 29 anni un rapido inserimento occupazionale**, attraverso percorsi di alta formazione tecnica negli ambiti più strategici dell'economia lombarda. Questo intervento si pone in coerenza con le azioni volte a promuovere la cultura dell'autoimprenditorialità in ambito culturale e creativo, di cui si discuterà più in dettaglio al punto D). Inoltre, si ricorda come questo intervento si ponga in complementarità con il Programma Garanzia Giovani, che intercetta già una quota considerevole di giovani in cerca di occupazione.

Sulla **priorità 8ii, che finanzia sia questo intervento che le attività al punto D)**, si contano 378 partecipanti con meno di 25 anni (indicatore di output comune CO06) e 486 tra i 15 e i 29 anni (indicatore di output specifico a2.1). Nel primo caso, il rapporto di conseguimento del valore target al 2023 è pari al 6,8%, nel secondo al 3,7%. Per entrambi gli indicatori, i rapporti di conseguimento sono leggermente più elevati per le donne.

D) Autoimprenditorialità in ambito culturale e creativo e riutilizzo di spazi pubblici - Priorità di Investimento 8i, 8ii e 8iv

Questo intervento **persegue**, tra i vari obiettivi, **quello della lotta alla disoccupazione, in particolare giovanile, attraverso azioni di promozione della cultura dell'auto-imprenditorialità**. Il bando emanato dalla Regione mirava alla selezione dei migliori percorsi di formazione/accompagnamento rivolti a disoccupati di qualsiasi età che avessero un'idea d'impresa nel settore culturale e creativo e avessero l'intenzione di trasformarla in un concreto progetto imprenditoriale. L'impresa, una volta costituita, potrà usufruire, a condizioni agevolate, di spazi inutilizzati di proprietà di Enti pubblici che partecipano al progetto. Le risorse attivate e impegnate sono pari a 2Mln€. 6 progetti sono stati finanziati nell'ambito dell'iniziativa "Auto-imprenditorialità", per un totale di 22 destinatari.

Per le principali evidenze inerenti agli indicatori di output e di risultato sulle PI 8.i, 8.ii e 8.iv, si rimanda a quanto già trattato ai punti A) e C) di cui sopra.

E) Formazione continua (FC) – Priorità di Investimento 8.v

La formazione continua intende promuovere e migliorare le conoscenze e le competenze professionali di lavoratori/lavoratrici, di imprenditori/imprenditrici lombardi o liberi professionisti/libere professioniste del territorio lombardo, accrescendo la competitività d'impresa. Tale attività ha sviluppato delle considerevoli sinergie con i percorsi formativi finanziati dai Fondi Interprofessionali, poiché la FC può interessare anche i collaboratori, i liberi professionisti e gli imprenditori, e può interessare anche le imprese che non aderiscono a tali fondi.

Con gli avvisi per la formazione continua della attuale Fase V, Regione Lombardia ha individuato gli ambiti tematici, divenuti vincolanti, su cui sviluppare i progetti di formazione continua:

- Accompagnare i processi di riorganizzazione a fronte di nuovi investimenti tecnologici e l'introduzione di innovazioni di prodotto/processo (*smart working*).
- Promuovere lo sviluppo di conoscenze e competenze ad alto contenuto tecnico e/o manageriali per le persone.
- Favorire approcci e strategie innovative di sviluppo aziendale, di processo e/o di prodotto e tecnologico, con particolare riferimento alla diffusione dell'ICT nei processi produttivi.

I progetti avviati mostrano una buona capacità di raggiungere le piccole e micro-imprese e le imprese che non aderiscono ai Fondi Interprofessionali. Le micro e piccole imprese rappresentano il 60,9% delle imprese coinvolte nei progetti avviati sulla Fase V, e il 37% delle imprese intervistate dichiara di non aderire ai Fondi

Interprofessionali. Per le principali evidenze inerenti agli indicatori di output e di risultato sulla PI 8.V , si rimanda a quanto già trattato al punto A) di cui sopra.

4.3.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto degli interventi per l'occupazione, con particolare attenzione alle componenti giovanile e femminile?

Nell'ambito del POR FSE, l'Asse I "Occupazione" ha dimostrato di essere il più significativo sia in termini di allocazione finanziaria, che per numero di progetti attivati e, conseguentemente, di destinatari raggiunti. Secondo quanto evidenziato nel Rapporto Annuale di Valutazione 2020 (RAV 2020) del POR FSE 2014-2020, gli **interventi attivati nell'Asse** si sono dimostrati **rilevanti** per quanto concerne le necessità specifiche del mercato del lavoro lombardo, pianificando, da un lato, una rimodulazione delle attività già finanziate e, dall'altro, delle misure nuove, con l'obiettivo di rispondere alle principali criticità emerse nel contesto di riferimento. All'interno del Rapporto Intermedio di Valutazione 2019 (RIV 2019) del POR FSE, in base all'analisi degli indicatori di output, era emersa una scarsa quantità di interventi che rispondessero alle necessità occupazionali di categorie considerate più vulnerabili, quali donne, giovani e disoccupati di lunga durata. Si è quindi palesata l'esigenza di rimodulare l'allocazione delle risorse dell'Asse I, con un incremento della dotazione finanziaria della priorità di investimento 8i (passata da 179,5 milioni a 235,9 milioni) a fronte di una riduzione di pari valore della dotazione finanziaria delle priorità di investimento 8ii e 8v.

Per rispondere a ciò, è stata potenziato l'intervento DUL - attivando anche la PI 8.iv, volta a supportare l'occupazione femminile – e sono stati messi in campo ulteriori strumenti rivolti, da un lato, ai giovani, dall'altro, a coloro che sono disoccupati (anche a seguito di crisi aziendali).

L'Asse dimostra, altresì, una buona **efficacia** nel conseguimento degli obiettivi del POR, evidenziando un livello positivo di avanzamento nella spesa e nell'implementazione degli interventi programmati. Secondo quanto riportato nel RAV 2020, gli interventi messi in campo a favore dei disoccupati, tramite la DUL, hanno evidenziato effetti positivi sui tassi di occupazione. A sei mesi dall'intervento, infatti, la quota di destinatari avviata al lavoro con contratti di durata pari o superiore ai 6 mesi si attesta al 40,6% nel caso delle donne, contro il 46,8% degli uomini, evidenziando, quindi, una disparità di genere. La quota di destinatari avviati al lavoro con contratto a tempo indeterminato, invece, è molto ridotta e non presenta significative differenze di genere (0,04% nel caso degli uomini e 0,06% in quello delle donne).

I progetti implementati hanno sviluppato delle **sinergie** rilevanti sia in **coerenza interna** con altri interventi implementati nel POR, che in **coerenza esterna** con altre misure, quali il Programma Garanzia Giovani, l'Assegno di Ricollocazione (AdR) e la formazione continua promossa dai Fondi Interprofessionali.

4.4. Interventi per l'inclusione sociale

4.4.1. Avanzamento degli interventi finanziati

Questa sezione si concentra sugli interventi a favore finanziati all'interno dell'Asse II "Inclusione sociale e lotta alla povertà" – Obiettivo Tematico 9. L'Asse si propone di contrastare la povertà e l'esclusione sociale, attraverso il sostegno all'occupazione, alla qualità dei servizi alla persona e al superamento delle situazioni di marginalità estrema, anche attraverso l'attivazione di servizi di pronto intervento volti a ridurre i rischi di impoverimento maggiore.

Nel 2018, la Lombardia registrava una percentuale di persone a rischio povertà ed esclusione sociale pari al 15,7%, nettamente inferiore sia alla media italiana (27,3%) che alla media europea EU28 (21,8%)¹¹. Anche in

¹¹ I dati Eurostat inerenti all'Italia e alla Lombardia sono disponibili fino al 2018.

riferimento alla quota di popolazione che si trova in forte deprivazione materiale, la Lombardia mostrava, al 2018, un dato pari al 3,1%, nettamente inferiore sia alla media nazionale (8,5%) che a quella europea EU28 (5,9%). I soggetti a maggior rischio di povertà ed esclusione sono le donne capofamiglia, le persone con disabilità, gli immigrati e i richiedenti asilo, le minoranze etniche e tutti gli altri soggetti con forme multiple di svantaggio (persone con dipendenze, detenuti ed ex detenuti, persone senza fissa dimora, ecc.).

Secondo quanto riportato nel “Documento di Economia e Finanza 2020-2023” della Regione Lombardia, i dati del 2019 dimostrano che l'**incidenza di povertà assoluta** è inferiore rispetto al valore medio nazionale: le **famiglie** che si trovano in tale condizione sono il **5,9% in Lombardia** contro il **7,0% in Italia**. L'**esposizione alla povertà** varia in base ad alcune **caratteristiche sociodemografiche** (ampiezza familiare; presenza di minori e/o anziani; cittadinanza). L'incidenza aumenta a 9% e più nel caso di famiglie con 4 o più componenti; al 10% nelle famiglie in cui è presente almeno un minore; all'11,4% nel caso di famiglie di cittadinanza mista, e al 31,9% nei nuclei familiari composti da soli stranieri.

La recente crisi sanitaria dovuta al Covid-19 ha impattato pesantemente sul tessuto sociale lombardo, colpendo fasce di popolazione già fragili e aumentando il loro rischio di scivolare verso la povertà e l'esclusione sociale. Sebbene ancora non siano disponibili dati inerenti agli impatti concreti della crisi sul tessuto lombardo, si può ragionevolmente ipotizzare un peggioramento delle condizioni di coloro che sono a rischio povertà e deprivazione materiale, fenomeno che potrebbe allargarsi anche a quelle fasce non interessate da tale problematica in precedenza. Da ciò emerge la centralità dell'Asse II nel prevenire l'estendersi di situazioni critiche già esistenti, nonché nell'arginare l'emergere di ulteriori situazioni di disagio sociale. Gli interventi sinora finanziati si pongono in stretta sinergia con la Strategia di Sviluppo Urbano, che mira a promuovere interventi di gestione sociale dei quartieri a edilizia popolare in contesti urbani degradati.

La dotazione finanziaria dell'Asse II, “Inclusione sociale e lotta alla povertà”, ammonta a 227,1 Mln€ e, al 31 dicembre 2019, si è registrata l'attivazione di risorse pari a 206,7 Mln€, di cui 146,6 milioni sono stati impegnati, mentre 111,5 Mln€ sono stati liquidati. La spesa certificata è pari a 88,4 Mln€, ossia il 39,8% del target previsto per il 2023 nel quadro di efficacia. La Tabella 25 riporta una panoramica dell'avanzamento di spesa dell'Asse II al 31.12.2019.

Tabella 25. Avanzamento finanziario dell'Asse II Inclusione sociale e lotta alla povertà del POR FSE al 31.12.2019

Dotazione finanziaria	Programmato	Avanzamento programmato	Impegni	Avanzamenti o impegni	Pagamenti ai beneficiari	Avanzamenti o pagamenti ai beneficiari	Spesa certificata	Avanzamento spesa certificata
A	B	C = A/B	D	E = D/B	F	G = F/D	H	I = H/F
227.100.000,00	206.734.476,1	91%	146.651.578,95	71%	111.509.724,2	76%	88.416.530,98€	79%
€	9€		€		4€			

Fonte: Relazione Annuale di Attuazione 2019 del POR FSE Lombardia

I progetti avviati nell'Asse II, al 31 dicembre 2019, sono stati 5.948, con un totale di destinatari pari a 112.336, di cui il 53% uomini e il 47% donne. Questo dato testimonia quanto emerso già nell'Asse I, ovvero una minore **partecipazione femminile** nei progetti finanziati dal Programma Operativo. Tuttavia, c'è altresì da evidenziare che il tasso di partecipazione delle donne in questo Asse è maggiore alla media del POR FSE (46,7%).

Per quanto concerne le **persone vulnerabili**, queste sono pari al 30% dei destinatari totali dell'Asse; fra esse troviamo disabili (5% del totale dei destinatari dell'Asse), migranti (10% del totale), altre tipologie di soggetti svantaggiati (14% del totale). I partecipanti con disabilità raggiunti dalle azioni realizzate sull'Asse II hanno persino **già superato il valore target finale per il 2023** dell'indicatore di output del quadro di efficacia (5.500 partecipanti con disabilità¹²).

Per quanto concerne il raggiungimento dei valori target al 2023 del quadro di efficacia, emerge quanto segue:

¹² 3.161 partecipanti con disabilità e 4.986 altre persone svantaggiate.

- Sulla **PI 9i**, sono state coinvolte 5.045 persone con disabilità (il 91,7% del valore target al 2023) (indicatore di output comune CO16) e 8.265 altre persone svantaggiate (52,8% del valore target al 2023) (indicatore di output comune CO17). Va però evidenziato che si riscontra un'ampia differenza di genere: l'indicatore CO17 sale all'85,7% nel caso degli uomini e scende al 22,6% nel caso delle donne (3.634 donne svantaggiate, un dato ancora distante dal valore target di 16.063 al 2023).
- Sulla **PI 9.ii**, le "altre persone svantaggiate" coinvolte ("Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom") sono 4.934, pari al 45,1% del valore target al 2023 (indicatore di output comune CO17). Anche in questo caso emerge una partecipazione molto ridotta delle donne rispetto agli uomini.
- Sulla **PI 9iv**, i destinatari sono stati 51.050 nuclei familiari con figli, pari al 153% del valore target al 2023 (indicatore di output specifico b4.1), 367 adulti con ridotta autonomia pari all'85,8% del valore target al 2023 (indicatore di output specifico b4.2) e 2.961 altre persone svantaggiate pari al 72,2% del valore target al 2023 (indicatore di output comune CO17). In controtendenza con quanto precedentemente sottolineato in tema di diffuso "svantaggio di genere", il valore target al 2023 per le donne è già stato superato nel caso dell'indicatore "Partecipanti adulti (18+) con ridotta autonomia" (b4.2).

La Tabella 26 Tabella 24 riepiloga gli indicatori di output e risultato declinati per Priorità di Investimento, con i relativi target 2023 del *Performance Framework*.

Tabella 26. Indicatori di output e di risultato dell'Asse II "Inclusione sociale e lotta alla povertà" e target 2023, per Priorità di Investimento

Priorità Investimento	Codice Indicatore	Indicatore	Valore al 31.12.2019			Valori obiettivo al 2023			Grado di performance		
9i – Inclusione attiva per pari opportunità e partecipazione attiva	CO016	I partecipanti con disabilità	1.743	3.302	5.045	2.854	2.646	5.500	61,1%	124,8%	91,7%
	CO017	Le altre persone svantaggiate	919	7.346	8.265	8.136	7.510	15.646	11,3%	97,8%	52,8%
	CR05	I partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento	89,7%	84,4%	86,2%	80,0%	80,0%	80,0%	112,1%	105,5%	107,8%
	b1.2	Partecipanti che 6 mesi dopo il termine dell'intervento ha ridotto la propria difficoltà nel sostenere i costi abitativi (riduzione della morosità sui costi abitativi – canoni e spese di locazione)	0,0%	0,0%	0,0%	79,7%	73,0%	75,0%	0,0%	0,0%	0,0%
9ii Integrazione socioeconomica comunità emarginate	CO017	Le altre persone svantaggiate	1.010	3.924	4.934	5.672	5.257	10.929	17,8%	74,6%	45,1%
	b2.1	Partecipanti che hanno superato lo stato di criticità acuta ad 1 anno dalla presa in carico	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,5%	0,0%	0,0%	0,0%
9iv Miglioramento accesso ai servizi	CO018	Senzatetto e le persone colpite da esclusione abitativa	0	0	0	80	0	80	0,0%	0,0%	0,0%
	CO017	Altre persone svantaggiate	1.705	1.256	2.961	2.255	1.845	4.100	75,6%	68,1%	72,2%
	b4.1	Nuclei familiari con figli (coppie e monogenitori)	-	-	51.050	33.364	-	-	153,0%	b4.1	Nuclei familiari con figli (coppie e monogenitori)
	b4.2	Partecipanti adulti (18+) con ridotta autonomia	267	100	367	222	206	428	120,3%	48,5%	85,7%
	b3.1	Nuclei familiari partecipanti che al termine dell'intervento dichiarano una migliorata gestione dei tempi di vita e di lavoro	-	-	0,0%	-	-	10,0%	-	-	0,0%
	b4.1	Percentuale di partecipanti che, al termine dell'intervento, dichiara una migliorata condizione abitativa in termini relazionali	0,0%	0,0%	0,0%	75,0%	75,0%	75,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	b4.2	Percentuale di partecipanti usciti dalla condizione di esclusione abitativa al termine dell'intervento	0,0%	0,0%	0,0%	70,0%	0,0%	70,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonti: Relazione Annuale di Attuazione 2019 del POR FSE Lombardia e Report Annuale di Valutazione 2020 del POR FSE

Nota: i valori non presenti (trattino) si riferiscono a indicatori per cui non è pertinente la distribuzione di genere

All'interno dell'Asse II sono stati messi in campo una serie di interventi con l'obiettivo di contrastare la povertà e l'esclusione sociale, attraverso il sostegno all'occupazione, alla qualità dei servizi alla persona e al superamento delle situazioni di marginalità estrema, ponendo l'attenzione anche all'attivazione di **interventi innovativi di inclusione attiva** che garantiscano alle persone in gravi situazioni di svantaggio e a rischio di povertà un effettivo inserimento sociale e lavorativo. Qui di seguito vengono brevemente presentate le caratteristiche di tali interventi e i principali risultati emersi dalla loro implementazione.

A) Inclusione attiva delle persone con disabilità – Priorità di Investimento 9.i

Al fine di favorire l'inclusione attiva di tali soggetti, il POR ha finanziato:

- dei **percorsi personalizzati per gli allievi disabili**, che hanno raggiunto 3.745 destinatari a fronte di circa 25 Mln€;
- **Voucher** volti a consolidare l'autonomia e l'inclusione sociale dei giovani disabili. Sono stati attivati 173 progetti che hanno coinvolto 814 destinatari, per un totale di 3 Mln€ di voucher erogati.

Per quanto concerne i **percorsi personalizzati**, questi hanno una durata massima di 3 anni, i quali possono essere integrati da un ulteriore anno, nel caso in cui lo studente non abbia raggiunto gli obiettivi previsti dalla progettazione del percorso. L'obiettivo ultimo è, a fronte dell'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione, di sviluppare e potenziare le capacità cognitive, le conoscenze, le competenze professionali e le abilità possedute dagli studenti, nonché di favorire il loro inserimento socio-lavorativo. Quest'ultimo obiettivo è supportato dal progressivo inserimento, nei percorsi formativi, di attività di alternanza scuola-lavoro.

I **voucher**, invece, sono nominativi e prevedono l'erogazione di 400€ mensili, per supportare percorsi di autonomia della persona disabile (**Reddito di Autonomia Disabili**). Tali percorsi sono attuati da servizi dedicati e mirano al potenziamento delle attività per lo sviluppo delle abilità personali e socio-relazionali dei beneficiari.

B) Nidi gratis e Conciliazione vita lavoro – Priorità di Investimento 9.iv

La misura “Nidi gratis” si inserisce all'interno di una strategia volta a favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, nonché la conciliazione fra tempo dedicato al lavoro e tempo dedicato alla vita privata, ed è stata indicata dalla Commissione Europea come buona pratica all'interno della “Relazione 2019 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea”.

Gli avvisi “Nidi gratis” sono stati rifinanziati anche per l'annualità 2019-2020, mettendo in campo ulteriori 25,5 Mln€, per un totale complessivo di 70,9 Mln€. La misura ha coinvolto 51.000 nuclei familiari in difficoltà, che hanno potuto beneficiare dell'azzeramento della retta degli asili nido. “Nidi gratis” intercetta la quota più rilevante di impegni e destinatari all'interno dell'Asse II.

L'avviso “Conciliazione vita lavoro 2017-2019”, invece, supporta il potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, ed ha attivato nel biennio di riferimento 53 progetti, coinvolgendo 5.722 destinatari. A questo avviso si sommano 7 progetti (0,6 Mln€) dedicati a **Servizi per l'infanzia e l'adolescenza a supporto della conciliazione vita-lavoro per le annualità 2018-2019 nelle aree interne lombarde**.

C) Interventi per la marginalità – Priorità di Investimento 9.i e 9.ii

Il Programma Operativo ha messo in campo una serie di importanti strumenti, strettamente interconnessi fra loro, e volti a favorire l'inclusione sociale di soggetti ad altro rischio di marginalità, con un particolare focus sui giovani in condizione di disagio. Fra gli interventi più rilevanti si possono citare:

- **Percorsi di inclusione sociale a favore di persone a grave rischio di marginalità:** il POR FSE ha finanziato 32 progetti di inclusione sociale, mobilitando 4,5 Mln€;
- **Percorsi di sostegno a minori, giovani e adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria:** i percorsi personalizzati sono volti ad accrescere l'inclusione sociale e lavorativa dei beneficiari. I progetti attivati, al 31.12.2019, sono stati 101, coinvolgendo una platea di 11.642 destinatari. Le risorse impegnate ammontano a 14,3 Mln€.
- **Avvisi Marginalità Estrema:** gli avvisi hanno permesso di sistematizzare la collaborazione fra le varie reti istituzionali presenti sul territorio regionale, permettendo di avviare la sperimentazione per la modellizzazione a costi standard degli interventi di contrasto alla marginalità. Gli avvisi, suddivisi in Fase 1, Fase 1bis e Fase 2, ammontano a 8,5 Mln€ e hanno finanziato 107 progetti, coinvolgendo 4.213 destinatari.

D) Azioni sperimentali di sviluppo urbano sostenibile – Priorità di Investimento 9.i e 9.iv

Questi interventi sono mirati alla **riqualificazione dell'offerta abitativa pubblica e di inclusione sociale** delle fasce deboli e svantaggiate nel quartiere **Lorenteggio** e nel **Comune di Bollate**. Le azioni hanno visto un

coordinamento costante con il Comune di Milano e quello di Bollate, coinvolti in qualità di Organismi Intermedi.

Il fine ultimo di queste azioni sperimentali è quello di promuovere una nuova gestione sociale dei quartieri di edilizia popolare, per favorire uno sviluppo urbano sostenibile e modelli sociali e abitativi innovativi. Tutto ciò è perseguito tramite l'utilizzo di fondi FESR per quanto concerne la parte abitativa, e fondi FSE per quanto concerne lo sviluppo di un'offerta di servizi di promozione sociale e accompagnamento al lavoro per le persone più fragili, nonché per i nuclei familiari residenti o domiciliati in questi quartieri. Per l'area di Milano, inoltre, sono stati mobilitati anche fondi derivanti dal PON METRO.

L'esperienza di Lorenteggio e Bollate è da concepirsi quale un vero e proprio "**laboratorio sociale**", ed è stata valorizzata e implementata in ulteriori aree della regione, per un totale di 33 progetti e 7,8 Mln€ attivati. I risultati sinora ottenuti evidenziano un'esperienza positiva e si può portare ad esempio l'attività svolta nel quartiere Lunetta di Mantova. Qui, è stata attivata una procedura che consente agli abitanti di acquisire dei punti partecipando a una serie di attività fatte dal laboratorio; il fine ultimo è quello di ottenere degli sconti sulla quota di partecipazione alle spese condominiali e/o sui canoni di locazione.

4.4.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto degli interventi per l'inclusione sociale?

In base ai dati di monitoraggio, il RAV 2020 sottolinea che l'Asse II, nel complesso, ha mostrato un buon grado di **efficacia**, avendo intercettato i destinatari target previsti dal Programma Operativo. L'Asse II, infatti, mostra un buon grado di coinvolgimento negli interventi realizzati di persone svantaggiate (migranti, persone con disabilità e persone emarginate). Rimane, tuttavia, bassa la quota di destinatari in cerca di occupazione, che rappresentano un target ad alto rischio di impoverimento. L'Asse è riuscito altresì a superare l'implementazione di interventi frammentari e non sistemici, che si riflettevano, come emergeva dai dati di monitoraggio emersi nel Rapporto Annuale di Valutazione 2018 (RAV 2018) del POR FSE nella messa in campo di progetti "ad alto contenuto di innovazione (ad esempio i percorsi per la marginalità) che tuttavia si caratterizzano per una limitata capacità di spesa, a volte proprio in ragione della sperimentality degli interventi e della vulnerabilità dei destinatari delle misure stesse". Soprattutto nell'ambito degli interventi per il contrasto alla marginalità si evidenzia il contributo del POR al rafforzamento e alla messa a sistema delle reti istituzionali di *stakeholder* sul territorio, al fine di giungere ad intercettare tempestivamente le situazioni di disagio/bisogno più estreme.

Si evidenzia, inoltre, così come emerge dal RAV 2020, la **coerenza esterna** degli interventi finanziati dall'Asse con le misure finanziarie da POR FESR e PON METRO (interventi per l'abitare sostenibile e laboratori sociali), con la Strategia Aree Interne – testimoniato dal co-finanziamento di alcuni progetti, nonché con interventi quali il Piano d'azione regionale per le politiche in favore delle persone con disabilità (PAR). Uno dei pilastri che regge l'impalcatura del Piano è la presa in carico, per la quale si individuano luoghi (centri per la famiglia) e funzioni (case manager) che dovranno garantire alla persona con disabilità che nel determinare le scelte vengano rispettati veramente i suoi progetti, desideri, ambizioni e diritti. Si palesa, quindi, lo stretto legame del Piano con gli interventi a supporto dell'autonomia dei soggetti disabili.

Per quanto concerne la **rilevanza** degli interventi messi in campo nell'Asse II, all'interno del RAV 2020, in generale, le azioni implementate abbiano risposto ai bisogni sociali delle aree su cui hanno insistito, sebbene un'analisi complessiva degli effetti sul tessuto sociale non sia ad oggi disponibile. La Regione ha, infatti, implementato una serie di sperimentazioni sociali a livello locale, basate, da un lato, sull'esperienza maturata dal passato, dall'altro sulle esigenze emergenti nel contesto di riferimento. Le esperienze passate hanno, infatti, consentito di mutuare delle modalità operative di provata efficacia, al fine di giungere alla modellizzazione degli interventi da applicare a livelli regionali. Tuttavia, anche a seguito della crisi sanitaria esplosa nel 2020, si è acuita la necessità di finanziare e mettere in campo progetti caratterizzati da un "approccio preventivo" ancora più marcato, per raggiungere fasce più ampie di popolazione in condizioni di vulnerabilità e a rischio di marginalità estrema.

4.5. Interventi per la dispersione scolastica, la qualificazione del capitale umano e il legame scuola-lavoro.

4.5.1. Avanzamento degli interventi finanziati

Questo capitolo si concentra sugli interventi a favore finanziati all'interno dell'Asse III "Istruzione e formazione" – Obiettivo Tematico 10. La strategia dell'Asse è di favorire gli investimenti in capitale umano, grazie a un miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione, così da dotare i giovani di competenze e qualifiche necessarie per un ingresso agevole nel mercato del lavoro. Oltre ai più giovani, però, gli interventi mirano a sostenere un sistema integrato di apprendimento in ogni fase della vita, puntando anche alla qualificazione/riqualificazione di categorie più vulnerabili, quali gli over 50.

L'investimento in capitale umano e l'accrescimento delle competenze e della qualificazione della forza lavoro rappresentano due elementi essenziali alla base delle politiche per l'istruzione e la formazione, sia a livello europeo, che a livello nazionale/regionale. La capacità competitiva di un territorio, infatti, non può prescindere dalla presenza di capitale umano adeguatamente formato e che possieda competenze tali da favorire il match fra domanda e offerta di lavoro.

A tale proposito, particolarmente di rilievo è il fenomeno persistente, sia a livello nazionale, che lombardo, dello *skills mismatch*¹³ per quanto riguarda l'ambito dell'ingegneria, della tecnologia e delle materie scientifiche. Da ciò ne consegue un'augmentata spinta, anche a livello Ue, che favorisca l'apprendimento delle cosiddette "materie STEM" (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*), soprattutto fra le donne. Capitale umano e competenze diventano, dunque, fattori fondamentali nella cosiddetta *knowledge economy*: secondo la Nota informativa "Una ripresa occupazionale imperfetta"¹⁴ redatta da Cedefop, tra il 2015 e il 2025 l'occupazione nelle professioni in campo scientifico ed ingegneristico nella UE28 crescerà del 13%. Nel 2015, ultimi dati Istat disponibili, la quota di laureati in materie tecnico-scientifiche in Lombardia era pari 16,6%, superiore al 13,5% del dato nazionale, sebbene inferiore alla media europea (19,4%).

Più in generale, i principali indicatori che si riferiscono all'investimento in capitale umano mostrano, per la Lombardia, una buona crescita nei dati, sebbene ancora lontani dalla media europea e dagli obiettivi di Europa 2020. Più nello specifico, si evidenzia che, al 2017 – ultimi dati Istat disponibili, il tasso di scolarità delle scuole secondarie di secondo grado è pari all'82%, nettamente inferiore al dato nazionale (92,7%).

Allo stesso modo, il tasso di partecipazione al sistema di istruzione e formazione a livello regionale risulta, al 2018, inferiore al dato italiano: 95,9% in Lombardia e 98,6% media nazionale. Non si riscontrano, inoltre, rilevanti differenze di genere: 95,5% la partecipazione maschile in Lombardia, contro 96,3% di quella femminile; 98,8% quella maschile a livello nazionale, contro il 98,4% di quella femminile.

Sempre stando agli ultimi dati disponibili, nel 2018 la Lombardia ha registrato un numero di diplomati ogni 100 studenti di 19 anni di età, nettamente inferiore al dato medio italiano: 71,4 a livello regionale, contro 80,6 a livello nazionale. In questo caso si può evidenziare una differenza di genere rilevante a favore delle donne: il Lombardia, ogni 100 studenti di 19 anni, 77,7 donne si diplomano, contro 65,6 uomini; in Italia, stante lo stesso parametro di riferimento, 85,1 donne si diplomano, contro 76,4 uomini.

I dati regionali¹⁵ sono migliori della media nazionale per quanto concerne, invece, la quota di giovani (18-24 anni) che ha interrotto precocemente gli studi: al 2019, la Lombardia registrava un tasso dell'11,5%, contro una media nazionale del 13,5%. Tuttavia, il dato lombardo si colloca sopra la media europea (10,3%) e al di sotto dell'obiettivo per l'Italia (16%) nell'ambito della Strategia Europa 2020.

¹³ Discrepanza tra le competenze richieste dalle aziende e quelle effettivamente possedute dai lavoratori.

¹⁴ Nota Informativa "Una ripresa occupazionale imperfetta", Cedefop, 2015.

¹⁵ Fonte: dati Istat 2019.

Nel 2019, inoltre, un terzo dei giovani fra i 30 e i 34 anni ha conseguito un titolo di studio universitario contro il 27,6% della media italiana e il 41,6% della media UE28. Anche in questo caso la Lombardia ha aggiunto l'obiettivo previsto per l'Italia (26/27%) ma si colloca al di sotto di quello previsto per l'Europa (40%). Infine, in Lombardia, la quota di forza lavoro che ha un titolo di studio che va al di là della licenza secondaria superiore è pari al 23,1%, sebbene anche in questo caso il dato sia inferiore alla media europea (35%).

Nell'attuale contesto pandemico, è emersa la necessità di accelerare la digitalizzazione di servizi, modalità lavorative e processi produttivi, anche per ottemperare alla necessità di rispettare regole di distanziamento sociale. Questa necessità porta con sé la sfida del miglioramento delle competenze digitali di una ampia fascia di popolazione, fra cui gli stessi insegnanti ed educatori, che sarebbero altrimenti a elevato rischio di esclusione lavorativa.

La dotazione finanziaria dell'Asse III, "Istruzione e formazione", ammonta a 332,5 Mln€ e, al 31 dicembre 2019, si è registrata l'attivazione di risorse pari a 264,4 Mln€, di cui 210 milioni sono stati impegnati, mentre 188,8 Mln€ sono stati liquidati. La spesa certificata è pari a 169,4 Mln€, ossia il 51% del target previsto per il 2023 nel quadro di efficacia.

La Tabella 27 riporta una panoramica dell'avanzamento di spesa dell'Asse III al 31.12.2019.

Tabella 27. Avanzamento finanziario dell'Asse III Istruzione e formazione del POR FSE al 31.12.2019

Dotazione finanziaria	Programmato	Avanzamento programmato	Impegni	Avanzamento impegni	Pagamenti ai beneficiari	Avanzamento o pagamento ai beneficiari	Spesa certificata	Avanzamento spesa certificata
A	B	C = A/B	D	E = D/B	F	G = F/D	H	I = H/F
332.500.000,00 €	264.685.038,65 €	80%	210.514.278,08 €	80%	188.797.284,44 €	90%	169.432.363,65 €	90%

Fonte: Relazione Annuale di Attuazione 2019 del POR FSE Lombardia

I **progetti avviati** nell'Asse III sono stati, al 31 dicembre 2019, **40.807**, per un numero **totale di destinatari** pari a **55.164**, di cui il 57% uomini e il 43% donne. La quota di donne sull'Asse III è mediamente inferiore a quella del POR FSE nel suo complesso (43,4% rispetto al 46,7%), ma questo potrebbe essere dovuto, come evidenziato nel Rapporto di Valutazione Intermedio 2018, dal fatto che la dispersione scolastica è un fenomeno che colpisce in misura minore le donne.

Alcune evidenze rispetto all'avanzamento del POR FSE possono essere rilevate:

- La quota de **"I titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)"** (indicatore comune CO09) coinvolti sull'Asse ha raggiunto i **3/5 del valore target al 2023**.
- Sulla Priorità 10iv, sono stati coinvolti **12.305 destinatari con diploma secondario superiore (ISCED 3) o diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4), superando il valore target al 2023** (l'indicatore comune CO10 è pari a 4.991), con il 41,2% che ha ottenuto una qualifica alla fine dell'intervento (rispetto all'80% del valore target al 2023) (indicatore di risultato comune CR03).
- L'indicatore di risultato relativo ai destinatari della PI 10.i **"Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento"** è **pari al 76,38%, a fronte di un valore target 2023 pari all'85%**.
- I **"Partecipanti che completano il percorso di formazione"** sono pari al **98%**, superando quindi il **valore target 2023 del 90%**.

La Tabella 28 riepiloga gli indicatori di output e risultato declinati per Priorità di Investimento, con i relativi target 2023 del *Performance Framework*.

Tabella 28. Indicatori di output e di risultato dell'Asse III "Istruzione e formazione" e target 2023, per Priorità di Investimento

Priorità Investimento	Codice Indicatore	Indicatore	Valore al 31.12.2019			Valori obiettivo al 2023			Grado di performance		
10i – Ridurre e prevenire abbandono scolastico e promuovere parità accesso istruzione	CO09	Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)	18.585	21.826	40.411	29.379	34.485	63.868	63,3%	63,3%	63,3%
	CR03	Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento	77,2%	75,7%	76,4%	88,1%	82,3%	85,0%	87,6%	92,0%	89,9%
10iv Migliorare pertinenza istruzione e formazione al mercato del lavoro	CO05	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	145	271	416	32.847	40.146	72.993	0,4%	0,7%	0,6%
	CO010	Titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	4.292	8.013	12.305	1.499	3.492	4.991	286,3%	229,5%	246,5%
	c4.1	Partecipanti inattivi e lavoratori compresi quelli autonomi	2.104	3.023	5.127	900	1.100	2.000	233,8%	274,8%	256,4%
	CR03	Partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento	44,6%	39,4%	41,2%	77,0%	82,0%	80,0%	58,0%	48,1%	51,5%
	c4.2	Partecipanti che completano il percorso di formazione	98,0%	98,0%	98,0%	90,0%	90,0%	90%	108,9%	108,9%	108,9%

Fonti: Relazione Annuale di Attuazione 2019 del POR FSE Lombardia e Report Annuale di Valutazione 2020 del POR FSE

Nota: i valori non presenti (trattino) si riferiscono a indicatori per cui non è pertinente la distribuzione di genere

L'Asse III intende favorire un sempre più forte raccordo fra il sistema di istruzione e formazione e il sistema produttivo, puntando al rafforzamento dell'approccio duale. Quest'ultimo, infatti, modello mutuato dal sistema tedesco, prevede una formazione professionale alternata fra scuola e lavoro, all'interno della quale le istituzioni formative e i datori di lavoro operino fianco a fianco nel processo formativo.

La Regione ha, infatti, sviluppato un **sistema di programmazione integrata**, definita per obiettivi condivisi e unitari, basato, da un lato, sull'elevata integrazione di diverse fonti di finanziamento¹⁶, dall'altro sull'integrazione tra il sistema di istruzione e formazione e il sistema delle imprese, al fine di garantire un'offerta formativa rispondente ai fabbisogni professionali del sistema produttivo.

Le misure messe in campo dalla Regione all'interno dell'Asse III possono ricondursi a 4 principali aree, di cui si discute più nel dettaglio qui di seguito:

- **Percorsi triennali di qualifica e quadriennali di diploma nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) – Priorità di Investimento 10.i:** tali percorsi mirano a formare gli studenti con competenze tecniche di base, che potranno poi essere consolidate con i percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e percorsi di Istruzione Tecnica Superiore (ITS). Per l'annualità 2019/2020 sono state attivate complessivamente risorse pari a 39,4 Mln€.
- **Percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore – Priorità di Investimento 10.iv:** tali percorsi hanno l'obiettivo di costruire nei discenti una professionalità basata su una formazione tecnica mirata. Questi interventi beneficiano del finanziamento sia del POR FSE, che dei fondi della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), avendo mobilitato risorse per 10,5 Mln€ (di cui, per l'annualità 2019/2020, 0,9 Mln€ a valere su fondi SNAI).
- **Percorsi di Istruzione Tecnica Superiore – Priorità di Investimento 10.iv:** i percorsi ITS, come i percorsi IFTS rappresentano segmenti più alti della filiera formativa regionale, e consentono ai giovani di consolidare le competenze di base e specializzarsi in settori significativi per la competitività del

¹⁶ Risorse provenienti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (IeFP/IFTS solo per componente duale), risorse del Ministero dell'Istruzione (ITS), risorse del bilancio regionale e risorse del POR FSE (III e IV anno IeFP, IFTS, ITS, Lombardia PLUS).

tessuto produttivo lombardo, quali la meccatronica e la mobilità sostenibile. Per l'anno formativo 2019/2020 sono stati attivate risorse pari a 5 Mln€.

- **Lombardia PLUS – Linea Smart – Priorità di Investimento 10.iv:** all'interno di questa misura sono stati finanziati percorsi di specializzazione e formazione permanente rivolti ai disoccupati dai 16 ai 35 anni, della durata di almeno 40 ore. I percorsi sono stati progettati in stretto raccordo con le esigenze delle imprese o adeguati alle particolari esigenze dei destinatari, fortemente orientati all'inserimento lavorativo e all'innovazione tecnologica e dei processi. Nel 2019 sono stati finanziati ulteriori 6 progetti, per un totale di 29, mobilitando risorse pari a 2 Mln€.

4.5.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto degli interventi per la dispersione scolastica, la qualificazione del capitale umano e il legame scuola-lavoro?

Da quanto emerso nel RAV 2020, l'Asse III ha finanziato e messo in campo interventi **rilevanti** per il contesto lombardo. Quest'ultimo, infatti, è caratterizzato dalla necessità di rafforzare il raccordo fra il mondo della scuola/formazione con il mercato del lavoro, da un lato tramite il coinvolgimento di *Academy* aziendali, dall'altro grazie alla rimodulazione del repertorio delle qualifiche e dei diplomi di IeFP, volti a rispondere in maniera efficace alle necessità, in termini di competenze, del mercato del lavoro. A tale proposito, nel RAV 2020 viene evidenziato che, nel 2019, la Conferenza Stato-Regioni ha approvato il suddetto nuovo repertorio, che aggiornava quello del 2011. La Regione Lombardia, nell'ottica di un approccio preventivo, lo ha adottato già per l'anno formativo 20/21, così da avvalersi di standard formativi maggiormente allineati all'evoluzione del mercato del lavoro e più facilmente adattabili alle modalità di formazione duale, in alternanza scuola-lavoro e in apprendistato.

In base a quanto emerso nell'Approfondimento Tematico: la filiera professionalizzante lombarda, inoltre, si possono trarre alcune ulteriori conclusioni sulla **rilevanza** dell'Asse III. L'approfondimento si è basato su un'analisi desk dei percorsi a catalogo e su 13 interviste in totale, rivolte a enti di formazione e Fondazioni ITS coinvolti nella filiera professionalizzante lombarda. Il valutatore ha cercato di ricostruire la filiera professionalizzante lombarda, seppur a fronte di un certo margine di discrezionalità, renderebbe opportuno un più ampio percorso di condivisione con tutti i soggetti coinvolti (progettisti degli enti formativi e imprese), sotto la guida di Regione Lombardia. Ciò che emerge è che, nel complesso, il sistema di offerta formativa regionale sembra essere stato capace di strutturare "a regime" filiere professionalizzanti complete (IeFP, IFTS e ITS), con una specializzazione organica e coerente. La maggior parte delle filiere offre ai giovani lombardi l'opportunità di proseguire il percorso professionalizzante avviato con la IeFP, specializzandosi e perfezionando le proprie competenze fino ad un livello di istruzione terziaria non accademica. Esempi in tale senso possono essere trovati nel caso di filiere come l'Agroalimentare, i Trasporti e la logistica, o l'Arredo e design.

Dal RAV 2020 emergono, infine, delle significative **sinergie e coerenza esterna** fra gli interventi finanziati dal POR FSE e gli obiettivi perseguiti dalla SNAI, mettendo in campo un'elevata integrazione delle fonti di finanziamento. Per quanto riguarda la formazione continua finanziata nell'Asse III, ad esempio, una quota delle risorse per l'implementazione degli interventi è proprio a valere sulle risorse SNAI. Infatti, sono stati finanziati 4 progetti volti a sostenere un'offerta di istruzione e formazione tecnica superiore per agevolare l'inserimento lavorativo dei giovani. I 4 progetti finanziati, del valore unitario di 110.000 euro ciascuno, sono volti principalmente (in 3 casi su 4) a formare tecnici di progettazione e realizzazione di processi artigianali e di trasformazione agroalimentare con produzioni tipiche del territorio e della tradizione enogastronomica, e sono realizzati nei territori della Valchiavenna, dell'Oltrepò Pavese e dell'Alto Lago di Como e Valli del Lario.

5. Area istituzionale: migliorare l'efficienza della PA

5.1. Interventi per promuovere trasparenza, innovazione e cambiamento istituzionale

Messaggi chiave dalla lettura del programma

Le politiche co-finanziate dal POR FSE che intendono contribuire a migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione convergono nell'area di analisi definita "area istituzionale". Nello specifico, rientrano in tale area gli interventi per promuovere trasparenza, innovazione e cambiamento istituzionale.

L'Asse IV del POR FSE con il quale vengono finanziate le misure rivolte alla capacitazione istituzionale, ha subito una riorganizzazione sostanziale, causata principalmente dalle difficoltà di spesa riscontrata nei primi periodi di implementazione. A seguito di ciò, si è deciso di ricondurre tutti gli interventi a un'unica Priorità di Investimento.

Le risorse dedicate al miglioramento dell'efficienza della PA sono pari a 20 Meuro e, sebbene risultino attivate risorse per 17,9 Meuro, al 31 dicembre 2019 la spesa certificata è pari solamente al 14%. Questo dato evidenzia un livello di spesa basso e lontano dal target di performance.

Con tali risorse sono stati implementati 8 progetti, che spaziano su diverse tematiche: Servizi di digitalizzazione del patrimonio culturale lombardo; Servizi di Realizzazione del Database Topografico per la difesa del territorio e la prevenzione del rischio idraulico e idrogeologico; Realizzazione del Sistema Informativo Unico di Accreditamento – SIUA; Progetto di "Rafforzamento competenze per contrastare riciclaggio e corruzione nella P.A."; Progetto Lombardia Europa 2020; formazione di operatori di Polizia di Milano e di Brescia; Piano di empowerment del personale dei CPI della Regione Lombardia.

I dati attualmente a disposizione non permettono di trarre evidenze rispetto all'efficacia delle misure implementate, sebbene sia comunque possibile evincerne la coerenza con gli interventi implementati nell'ambito della SNAI. Si è riscontrato, altresì, un approccio utile a favorire la diffusione e la corretta attuazione della modalità di lavoro agile ritenutasi necessaria a causa dell'attuale crisi pandemica.

In base alle lezioni apprese nell'attuale programmazione, si può evidenziare come, per il nuovo periodo 2021-2027, sia necessario garantire una continuità di policy tramite azioni di empowerment a favore degli operatori dei CPI, quale snodo fondamentale per l'incrocio fra domanda e offerta. Il ruolo dei CPI andrà altresì rafforzato in maniera sostanziale, continuando a perpetrare azioni di capacitazione degli operatori, così da renderne maggiormente efficace l'attività di orientamento, counseling e matching.

5.1.1. Avanzamento degli strumenti finanziati

Questo capitolo si concentra sull'analisi degli interventi finanziati dall'Asse IV "Capacità istituzionale e amministrativa" – TO11. Gli interventi finanziati hanno lo scopo di sviluppare le condizioni volte a migliorare la performance della Pubblica Amministrazione (PA), nonché, più in generale, di tutti gli attori coinvolti nell'implementazione delle politiche pubbliche.

Gli interventi a favore della capacitazione istituzionale si innestano in un contesto non solo regionale, ma anche nazionale, sfidante, che mira a una diffusione ancora più massiva della digitalizzazione dei servizi, anche della PA. Tutto ciò richiede, dunque, che i lavoratori e, nello specifico, i funzionari della PA sviluppino nuove competenze, che vadano a intersecarsi con le cosiddette *soft skills*, fra cui *problem solving*, pensiero critico, creatività, capacità di relazione con soggetti di altre culture e generazioni.

Oltre a ciò, è fondamentale per la PA anche un'adeguata conoscenza delle nuove normative, quali quelle anticorruzione, nonché delle principali politiche europee, nell'ottica di un accrescimento della capacità progettuale degli operatori pubblici. In virtù di ciò, la Regione Lombardia ha programmato e implementato degli interventi mirati a raccogliere tali sfide.

L'attuazione dell'Asse potrebbe, tuttavia, essere condizionata in maniera significativa delle restrizioni alla realizzazione di molte attività (comprese quelle formative) e delle loro modalità di implementazione, a causa dell'emergenza da Covid-19. A questo proposito, c'è da segnalare che è stata definita un'iniziativa, da ricondursi agli interventi di digitalizzazione del patrimonio culturale lombardo, finalizzata a potenziare le competenze digitali utili a gestire la FAD da parte di istituti scolastici ed enti di formazione.

La dotazione finanziaria dell'Asse IV ammonta a 20 Mln€ e, al 31 dicembre 2019, si è registrata l'attivazione di risorse pari a 17,9 Mln€, di cui 10,4 milioni sono stati impegnati, mentre 3,7 Mln€ sono stati liquidati. La spesa certificata è pari a 2,8 Mln€, lontana dal target 2023 del quadro di efficacia e pari solo al 14%.

La **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** riporta una panoramica dell'avanzamento di spesa dell'Asse al 31.12.2019.

Tabella 29. Avanzamento finanziario dell'Asse IV Capacità istituzionale e amministrativa del POR FSE al 31.12.2019

Dotazione finanziaria	Programmato	Avanzamento programmato	Impegni	Avanzamento impegni	Pagamenti ai beneficiari	Avanzamento pagamento ai beneficiari	Spesa certificata	Avanzamento spesa certificata
A	B	C = A/B	D	E = D/B	F	G = F/D	H	I = H/F
20.000.000,00 €	17.989.217,51 €	90%	10.418.954,68 €	58%	3.754.009,42 €	36%	2.773.763,85 €	74%

Fonte: Relazione Annuale di Attuazione 2019 del POR FSE Lombardia

I progetti avviati nell'Asse IV, al 31 dicembre 2019, sono stati 8, con un totale di destinatari pari a 3.699, di cui 3458 operatori di polizia (3.135 di Milano e 323 di Brescia) e 241 operatori dei CPI lombardi. In totale gli **operatori di polizia locale che hanno partecipato** ad iniziative di formazione sul tema sicurezza e prevenzione hanno **superato il target al 2023 di 3.300 operatori (Indicatore di output specifico d2.4)**.

Il 67% dei destinatari è rappresentato da uomini e il 33% donne, che riflette la composizione di genere degli operatori di polizia.

A seguito di una **riprogrammazione dell'Asse**, si è deciso di concentrare tutte le risorse su un'unica PI, la 11.1, sotto la quale sono stati implementati gli 8 interventi succitati. Più nello specifico, i progetti sono stati distribuiti sugli Obiettivi Specifici 11.1 e 11.3. Infatti, stanti le mutate condizioni di contesto, erano state eliminate le azioni 11.3.2 e 11.3.6 dalla priorità 11ii ed era stata modificata, a parità di risorse, la dotazione finanziaria delle priorità 11i e 11ii, riducendo la dotazione finanziaria dell'azione 11.4.1 (Priorità 11i) e un incremento della dotazione finanziaria iniziale dell'azione 11.3.3 (Priorità 11ii). La strategia intervento dell'Asse è stata ulteriormente aggiornata nel corso del 2019, concentrando risorse in favore dell'azione 11.3.3 attraverso l'eliminazione dell'azione 11.4.1 dedicata al miglioramento dell'efficienza e prestazioni degli uffici giudiziari.

Per quanto concerne l'avanzamento nell'implementazione dell'Asse, si sottolineano le seguenti principali evidenze:

- Nel complesso, le **PA coinvolte** dagli interventi per il miglioramento della capacità amministrativa realizzati sull'Asse sono 915 al 31.12.2019, **un valore superiore al target del quadro di efficacia di 895 al 2023** (indicatore di output CO22).
- 3.458 operatori di polizia locale sono stati coinvolti, a fronte di un **target al 2023** di 3.300 destinatari;
- L'**indicatore di risultato** sulla PI 11.i "Numero di Pubbliche amministrazioni beneficiarie che al termine dell'intervento hanno migliorato la propria capacità amministrativa, è pari al 100% (target 2023 = 80%).

La Tabella 30 riepiloga gli indicatori di output e risultato declinati per Priorità di Investimento, con i relativi target 2023 del *Performance Framework*.

Tabella 30. Indicatori di output e di risultato dell'Asse IV "Capacità istituzionale e amministrativa" e target 2023, per Priorità di Investimento

Priorità Investimento	Codice Indicatore	Indicatore	Valore al 31.12.2019			Valori obiettivo al 2023			Grado di performance		
10i – Ridurre e prevenire abbandono scolastico e promuovere parità accesso istruzione	CO22	Numero di pubbliche amministrazioni coinvolte per il miglioramento della capacità amministrativa	-	-	915	-	-	895	-	-	102,2%
	d2.1	Numero di amministrazioni che ricevono supporto per migliorare l'utilizzo di strumenti IT per l'interoperabilità delle banche dati in materia ambientale	-	-	0	-	-	200	-	-	0,0%
	d2.4	Numero di operatori di polizia locale partecipanti ad iniziative di training sul tema sicurezza e prevenzione anche in relazione ad Expo 2015	1.035	2.423	3.458	660	2.640	3.300	156,8%	91,8%	104,8%
	d2.5	Numero di sistemi informativi della pubblica amministrazione che ricevono supporto per migliorare gli strumenti IT per l'interoperabilità delle banche dati relative a Formazione, Lavoro e Servizi Sociali	-	-	-	-	-	10	-	-	0,0%
	d2.6	Numero di pagine del patrimonio culturale rese disponibili in formato digitale	-	-	2.929.888	-	-	10.000.000	-	-	29,3%
	d1.1	Pubbliche amministrazioni beneficiarie dei progetti che al termine dell'intervento hanno migliorato la propria capacità amministrativa	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%
	d2.1	Numero di istituti scolastici che al termine dell'intervento utilizzano gli strumenti ICT per la fruizione del patrimonio culturale digitalizzato	-	-	0,0%	-	-	90,0%	-	-	0,0%
	d2.3	Unità della pubblica amministrazione beneficiarie che al termine dell'intervento hanno implementato modelli di rating sulle prestazioni e gli standard di servizio	-	-	100,0%	-	-	80,0%	-	-	125,0%
	d2.2	Amministrazioni che al termine dell'intervento sono in grado di utilizzare strumenti IT per l'interoperabilità delle banche dati in materia ambientale e servizi	-	-	0,0%	-	-	90,0%	-	-	0,0%
	d2.4	Partecipanti che al termine dell'intervento hanno migliorato le proprie competenze di supporto ai GAO (Gestione associata obbligatoria) (tale condizione si verifica con ottenimento attestato di partecipazione ottenuto con più del 75% di ore frequentate)	0,0%	0,0%	0,0%	90,0%	90,0%	90,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonti: Relazione Annuale di Attuazione 2019 del POR FSE Lombardia e Report Annuale di Valutazione 2020 del POR FSE

Nota: i valori non presenti (trattino) si riferiscono a indicatori per cui non è pertinente la distribuzione di genere

Come anticipato in precedenza, con le risorse stanziare nell'Asse IV sono stati finanziati e implementati 8 progetti, a seguito di una riprogrammazione avvenuta nel 2018 e dovuta anche al fatto che il livello di avanzamento fisico e di spesa era molto più basso rispetto a quello del resto del POR. La riprogrammazione ha rafforzato la concentrazione delle risorse finanziarie in favore delle azioni di qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholders, che risultano avere un maggior grado di pertinenza rispetto alle esigenze di *capacity building*, oltre che un livello di copertura maggiore delle amministrazioni pubbliche sul territorio.

Qui di seguito si riportano più in dettaglio gli interventi realizzati:

- **Servizi di digitalizzazione del patrimonio culturale lombardo:** la misura ha mobilitato un totale di 2,9 Mln€ e si è divisa in due lotti, "Sviluppo e arricchimento della biblioteca digitale lombarda" e "Digital archives per la gestione e l'accessibilità di contenuti digitali multimediali e per accrescerne la fruibilità". Questo intervento ha fatto sì che siano state **rese disponibili in formato digitale 2.929.888 pagine di patrimonio culturale** (conseguimento valore target pari al 29,3%).
- **Servizi di Realizzazione del Database Topografico per la difesa del territorio e la prevenzione del rischio idraulico e idrogeologico:** oltre alla realizzazione del database, si è predisposta una serie di verifiche tecniche di conformità relative alla realizzazione del database. Le risorse mobilitate sono state 2,2 Mln€.
- **Realizzazione del Sistema Informativo Unico di Accreditamento – SIUA:** la misura ha mobilitato 0,9 Mln€.
- **Progetto di "Rafforzamento competenze per contrastare riciclaggio e corruzione nella P.A":** la misura rientra nelle azioni di *empowerment* della Pubblica amministrazione e ha mobilitato risorse per 0,5 Mln€. L'intervento è stato realizzato sulla base di un protocollo di accordo fra la Regione Lombardia e ANCI Lombardia, e ha previsto percorsi integrati di formazione, di scambio di buone pratiche, di studio e di ricerca.
- **Progetto Lombardia Europa 2020 - Progettazione, modellizzazione e start up di Servizi Europa d'Area Vasta (SEAV) nei contesti lombardi: essere competitivi in Europa:** la misura ha mobilitato 2 Mln€, a seguito dell'approvazione di uno schema di Accordo di collaborazione orizzontale tra ANCI Lombardia (capofila del progetto), Regione Lombardia (partner di progetto), Provincia di Brescia (partner di progetto). Il percorso formativo intende attivare percorsi di formazione rivolti ad enti locali per acquisire competenze nella progettazione europea.
- **Due progetti per la formazione di operatori di Polizia di Milano e di Brescia:** i due interventi sono stati finanziati nell'ambito dell'obiettivo specifico 11.3 e si muovono in tre direzioni: aggiornamento normativo, acquisizione di maggiori abilità relazionali, miglioramento delle capacità tecnico/operative destinate agli operatori di Polizia locale.
- **Piano di empowerment del personale dei CPI della Regione Lombardia:** l'intervento è stato implementato a seguito dell'approvazione di una Convenzione fra Regione Lombardia e Forze PA. La misura ha mobilitato risorse per 1,2 Mln€, con le seguenti finalità:
 - supportare la realizzazione di un processo di analisi e autovalutazione dei servizi pubblici per il lavoro regionali, finalizzato ad evidenziare le azioni di miglioramento del servizio e le competenze da aggiornare e sviluppare alla luce del quadro di riferimento dei servizi a livello nazionale e regionale, degli aspetti normativi e delle relative attribuzioni di funzioni e responsabilità tra i soggetti coinvolti;
 - potenziare il capitale umano regionale operante nei CPI attraverso lo sviluppo delle competenze di base, integrative e specialistiche.

5.1.2. Risposte alle domande di valutazione unitaria

Qual è la coerenza, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza (qualora esaminata), il valore aggiunto degli interventi per promuovere trasparenza, innovazione e cambiamento istituzionale?

Gli interventi finanziati dall'Asse IV, secondo quanto emerge dal RAV 2020, sono stati implementati in **sinergia e coerenza** con la SNAI. In particolare, l'Asse ha supportato la Strategia nell'attuazione di un'iniziativa che prevede la realizzazione di attività fra cui:

- Studio della struttura, dell'assetto organizzativo, delle dotazioni strumentali materiali, degli strumenti di governo in relazione alle funzioni esercitate dalla PAL e ai bisogni espressi dal territorio;
- Elaborazione ed attuazione di un piano di formazione e tutoring volto a sostenere l'acquisizione di competenze su temi specifici e, in un'ottica di riorganizzazione complessiva, sulla gestione ed organizzazione trasversale degli uffici.

Non è possibile, invece, dare un giudizio sull'**efficacia** degli interventi, in quanto non sono disponibili dati a supporto dell'analisi. Tuttavia, emerge dal RAV 2020 che gli interventi implementati, soprattutto quelli improntati alla digitalizzazione dei servizi e allo sviluppo delle competenze digitali siano stati utili ad adattarsi alle nuove modalità di lavoro in **smart working**, resesi necessarie a seguito della crisi pandemica. Si può citare, infatti, in tal senso, l'attività di sviluppo delle competenze digitali per favorire la didattica a distanza nelle scuole.

Box 1. Il contributo del POR FSE ai principi orizzontali

1. Parità di genere

*Secondo quanto emerso dai Rapporti di Valutazione 2017 e 2018, e confermato poi nel report 2019, gli interventi finanziati dal POR FSE hanno principalmente abbracciato un approccio di "gender mainstream", piuttosto che puntare su interventi mirati a supportare la partecipazione femminile, in primis, al mercato del lavoro. C'è tuttavia da mettere in evidenza che, nel 2019, il Programma Operativo ha attivato una serie di interventi volti, da un lato, a **sostenere l'occupazione femminile** (si veda il paragrafo **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** – DUL), dall'altro a potenziare la **conciliazione fra vita privata e vita lavorativa** (Cfr. paragrafo **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**).*

*Emerge, però, la necessità di un **rafforzamento delle azioni mirate a sostenere l'occupazione femminile** (Asse I) e una **maggiore partecipazione delle ragazze ai percorsi di istruzione e formazione tecnico-scientifici** (Asse III), tenendo conto dell'eterogeneità della condizione femminile.*

2. Pari opportunità e non discriminazione

*Il POR FSE contribuisce a sostenere le persone più svantaggiate e a rischio di esclusione sociale attraverso **azioni specifiche** nell'ambito dell'Asse II. Gli interventi si rivolgono, in particolare, alle persone con disabilità, ai detenuti, alle persone in condizione di marginalità estrema, agli anziani in condizioni di vulnerabilità economica, alle persone e nuclei familiari, anche residenti in quartieri ad edilizia popolare. Inoltre, il POR FSE implementa, come anticipato al punto precedente, **azioni di mainstreaming** nell'ambito delle misure rivolte ad un più ampio target di destinatari negli Assi I e III.*

*In generale, il Programma Operativo promuove il principio di pari opportunità e non discriminazione principalmente tramite gli interventi implementati negli Assi I e II. L'**Asse I**, principalmente tramite la DUL, concentra la quota maggiore (8,4% dell'Asse e 57,8% del totale POR) dei "migranti, partecipanti di origine straniera, minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)" raggiunti da quasi tutti gli interventi cofinanziati dal POR FSE, mentre le persone con disabilità (2,8% dell'Asse e 33,6% del POR) e gli altri svantaggiati (6,3% dell'Asse e 43,7% del POR) risultano inferiori ai numeri raggiunti sull'Asse II¹⁷.*

*Le persone con disabilità sono il 10,6% dei destinatari dell'**Asse III**, quota molto più alta di quella media del POR FSE (4,6%) e anche più alta di quella registrata sull'Asse II (5,4%). Le persone con disabilità sono coinvolte sull'Asse III*

¹⁷ Nell'Asse II "I migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)" rappresentano il 10,3% dei destinatari (rispetto ad una media del POR FSE pari all'8,1%), le persone con disabilità il 5,4% (rispetto al 4,6%) e le "altre persone svantaggiate" il 14,4% (rispetto all'8%).

principalmente nei corsi leFP. Le quote di “Migranti, partecipanti stranieri o appartenenti a minoranze” e di “altre persone svantaggiate” sono invece molto inferiori, pari rispettivamente il 2,7% e il 2,3% dei destinatari dell’Asse, in entrambi i casi inferiori a quelle medie del POR FSE (rispettivamente 8,1% e 8%).

3. Sviluppo sostenibile

Si può osservare un progressivo ri-orientamento dell’offerta formativa lombarda verso il tema della **sostenibilità ambientale**, tramite corsi che intendono formare figure professionali collegate allo sviluppo della green economy. Si evidenziano, infatti, **48 percorsi IFTS** finanziati nel corso del **2017**, a valere sulle risorse dell’Azione 10.6.2 del Programma, poiché 4 riguardano la creazione di profili professionali¹⁸ che hanno una diretta attinenza con il sostegno di processi di produzione ecosostenibili. Nel **biennio 2019-2020**, invece, sono stati finanziati **54 progetti formativi IFTS** che riguardano la creazione di profili professionali¹⁹ che presentano un legame esplicito con il sostegno di processi di produzione ecosostenibili.

Si sottolinea inoltre che per due bandi relativi alle Azioni 9.2.1 e 10.1.7 e alle Azioni 8.1.1, 10.6.1 e 10.6.2 sono stati introdotti criteri di valutazione su proposta dell’Autorità Ambientale.

¹⁸ Si tratta delle figure di: Tecnico del controllo e della tutela ambientale - waste manager; Tecnico per la gestione dell’ambiente e della qualità - esperto in controlli non distruttivi; Tecnico di monitoraggio e gestione del territorio e dell’ambiente - agroenergie e sostenibilità ambientale; Tecnico in processi.

¹⁹ Il corso “Smart and digital waste management” si inquadra nell’ambito del percorso nazionale previsto per la figura di tecnico di monitoraggio e gestione del territorio e dell’ambiente; un secondo corso mira a formare la figura del “Tecnico per l’installazione e manutenzione di impianti mecatronici applicati a veicoli a motore”; il terzo percorso prevede la creazione di creazione di figure di “Food System Manager per la gestione e lo sviluppo sostenibile di imprese integrate nel food system del territorio”.

6. Riflessioni e suggerimenti per il 2021-2027

6.1. FESR: Lezioni apprese nel 2014-2020 e implicazioni per il post 2020

6.1.1. La programmazione 2021-2027

Nel prossimo periodo di programmazione 2021-2027, i Fondi Strutturali e di Investimento Europei perseguiranno 5 obiettivi di policy principali per rendere l'Europa: 1) più intelligente mediante l'innovazione, la digitalizzazione e il sostegno alle piccole e medie imprese; 2) più verde e senza emissioni; 3) più connessa, grazie a reti di trasporto e digitali strategiche; 4) più sociale, che sostenga l'occupazione, l'istruzione, le competenze, l'inclusione sociale e l'equo accesso alla sanità; 5) più vicina ai cittadini, con il sostegno alle strategie di sviluppo locale e allo sviluppo urbano sostenibile.

Approssimativamente 322,3 miliardi saranno resi disponibili per la crescita e il lavoro, 72 miliardi circa dovrebbero andare alle regioni più sviluppate. L'Italia riceverà, complessivamente, circa 38,5 miliardi di euro (a prezzi del 2018, 43,4 miliardi a prezzi correnti).

Gli investimenti dovranno concentrarsi sui primi due obiettivi della programmazione sopra menzionati, ossia una "Europa più intelligente" ed una "Europa più verde", a cui viene dedicata una quota del FESR e del Fondo di Coesione compresa tra il 65% e l'85%, in funzione della ricchezza relativa.

Al fine di favorire l'utilizzo dei fondi, sono state introdotte numerose semplificazioni rispetto al 2014-2020, soprattutto per venire incontro alle imprese (modalità agevolate per le domande di pagamento) e alla Pubblica Amministrazione (alleggerimento dei controlli per i programmi caratterizzati da una buona performance).

Per far fronte agli imprevisti, il bilancio è stato reso più flessibile, con la possibilità di trasferire risorse tra Programmi Operativi senza la necessità di approvazione da parte della Commissione. L'eventuale necessità di modificare i programmi sarà valutata nell'ambito di un esame intermedio da tenersi negli ultimi due anni del ciclo di programmazione, in base ai risultati ottenuti e alle nuove priorità che dovessero emergere.

Nel nuovo quadro programmatico, la cooperazione interregionale viene facilitata poiché si consente alle regioni di utilizzare una quota parte delle proprie risorse per finanziare progetti realizzati ovunque in Europa, in collaborazione con altre regioni.

Nuove condizioni abilitanti sono state introdotte, al posto delle condizionalità ex ante del 2014-2020. Le condizioni abilitanti sono "conditio sine qua non" per accedere ai fondi. L'obiettivo è quello di rimuovere le barriere agli investimenti e garantire che vi siano in essere le condizioni ottimali per la crescita e l'occupazione. Il monitoraggio di queste condizioni è continuo e non "una tantum" come nel periodo attuale.

È stata confermata la riserva legata ai risultati (cosiddetto performance framework) in particolare basato sul raggiungimento di target quantificabili relativamente ai posti di lavoro creati o alla popolazione aggiuntiva raggiunta dei servizi internet. Nel periodo 2021-2027 la valutazione della performance sarà annuale. Inoltre dovrebbe esservi anche un più esteso uso degli strumenti finanziari, ciò comporta la possibilità di trasferire parte delle risorse al nuovo fondo InvestEU, gestito centralmente e che dà accesso alle garanzie del budget UE.

La nuova programmazione 2021-2027 si innesta in un quadro socio-economico profondamente mutato a causa della pandemia di COVID-19. Tra le risposte alle crisi vi è REACT-EU, un'iniziativa di assistenza alla ripresa che mira a supportare la coesione facilitando la transizione verso una crescita verde, digitale e resiliente. REACT-EU vale 55 miliardi di euro aggiuntivi rispetto ai programmi della politica di coesione esistenti che vanno a rinforzare il FESR, il FSE e il FEAD (fondo di aiuti europei agli indigenti). Queste risorse

aggiuntive saranno erogate dal 2020 al 2022 e saranno assegnate in funzione della gravità delle ripercussioni economiche e sociali della crisi, compresi il livello di disoccupazione giovanile e la prosperità relativa degli Stati membri. Per far sì che gli importi siano disponibili nel più breve tempo possibile, la Commissione ha proposto di rendere accessibili i finanziamenti aggiuntivi relativi al 2020 attraverso una revisione mirata del quadro finanziario 2014-2020. Il 50% delle risorse disponibili può essere versato come prefinanziamento del 2020, previa approvazione delle modifiche dei programmi interessati. REACT-EU si concentra sulla creazione e sul mantenimento dell'occupazione, sull'occupazione giovanile, i sistemi sanitari e gli investimenti delle PMI. Tutti i settori sono interessati, in particolare turismo e cultura che hanno sofferto in modo marcato durante la crisi.

In seguito alla pandemia, la proposta di bilancio a lungo termine per il periodo 2021-2027 è stata rivista potenziando il sostegno alla preparazione dei sistemi sanitari, garantendo la migliore valorizzazione del potenziale legato a cultura e turismo, e rinforzando il supporto ai lavoratori, la lotta alla disoccupazione giovanile e alla povertà infantile. La nuova proposta introduce inoltre maggiore flessibilità per consentire di trasferire le risorse tra fondo in qualsiasi momento, per consentire il completamento di operazione di minore entità non completate nel corso dei programmi 2014-2020. Inoltre è stato proposto di introdurre un meccanismo di risposta rapida alle eventuali crisi future che consenta di adottare misure temporanee per l'utilizzo dei fondi in risposta a circostanze eccezionali quali gravi recessioni o eventi esogeni con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche di uno o più Stati membri.

Per potenziare il bilancio Europeo nel prossimo periodo di programmazione è stato avviato Next Generation EU, uno strumento temporaneo per la ripresa da 750 miliardi raccolti sui mercati finanziari per attuare interventi nel periodo 2021-2024. Di questi, circa 200 miliardi dovrebbero essere destinati all'Italia.

Dai 1.100 miliardi del bilancio 2021-2027 si arriva quindi a circa a 1.850 miliardi totali. La quota maggiore di Next Generation EU dovrebbe finanziare gli investimenti pubblici e le riforme strutturali, con particolare attenzione ai territori e i settori dove l'impatto della crisi è maggiore. Attraverso sovvenzioni e prestiti a valere su Next Generation EU, l'Europa fornirà un sostegno agli Stati membri senza pesare ulteriormente sui bilanci nazionali.

Il FESR contribuirà a tutti gli Obiettivi Strategici (OS) individuati dall'Unione europea per il 2021-2027, perseguendo 21 **obiettivi specifici** indicati nella seguente tabella, riportati nella proposta di Regolamento del FESR.

Tabella 31. Obiettivi specifici FESR 2021-2027

<p>"un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa" ("OS 1")</p> <p>i) rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate; ii) permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione; iii) rafforzare la crescita e la competitività delle PMI; iv) sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità;</p>
<p>"un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi" ("OS 2")</p> <p>i) promuovere misure di efficienza energetica; ii) promuovere le energie rinnovabili; iii) sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale; iv) promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi; v) promuovere la gestione sostenibile dell'acqua; vi) promuovere la transizione verso un'economia circolare;</p>

vii) rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi nell'ambiente urbano e ridurre l'inquinamento;

"un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC" ("OS 3"):

i) rafforzare la connettività digitale;

ii) sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile;

iii) sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera;

iv) promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile;

"un'Europa più sociale attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali" ("OS 4"):

i) rafforzare l'efficacia dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo dell'innovazione e delle infrastrutture sociali;

ii) migliorare l'accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente, mediante lo sviluppo di infrastrutture;

iii) aumentare l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati, mediante misure integrate riguardanti alloggi e servizi sociali;

iv) garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria mediante lo sviluppo di infrastrutture, compresa l'assistenza sanitaria di base;

"un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali" ("OS 5")

i) promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane;

ii) promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Fonte: "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al FESR

Per quanto concerne la pianificazione degli interventi della programmazione 2021-2027, una delle novità introdotta dai nuovi Regolamenti consiste, come precedentemente sottolineato, nelle **condizioni abilitanti** che sostituiscono le "condizionalità ex ante" del precedente ciclo di programmazione 2014-2020.

La tabella seguente fornisce una sintesi delle condizioni abilitanti legate agli obiettivi specifici del FESR.

Tabella 32. Condizioni abilitanti specifiche per il FESR

Obiettivi specifici FESR rilevanti	Nome della condizione abilitante corrispondente
Tutti gli obiettivi specifici	<ul style="list-style-type: none">Buona governance della strategia di specializzazione intelligente nazionale o regionale.
2.1 Promuovere misure di efficienza energetica 2.2 Promuovere l'energia rinnovabile attraverso investimenti nella generazione di capacità	<ul style="list-style-type: none">Quadro politico strategico a sostegno della ristrutturazione di edifici residenziali e non residenziali a fini di efficienza energetica.Governance del settore dell'energia. È adottato un piano nazionale per l'energia e il clima.Promozione efficace dell'uso di energie rinnovabili in tutti i settori e in tutta l'UE.
2.4 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi	<ul style="list-style-type: none">Quadro per una gestione efficace del rischio di catastrofi. È in atto un piano di gestione del rischio di catastrofi a livello nazionale o regionale coerente con le esistenti strategie di adattamento ai cambiamenti climatici.

2.5 Migliorare l'efficienza idrica	<ul style="list-style-type: none"> • Pianificazione aggiornata degli investimenti necessari nel settore idrico e nel settore delle acque reflue
2.6 Sviluppare la (transizione alla) economia circolare, attraverso investimenti nel settore dei rifiuti e dell'efficienza delle risorse	<ul style="list-style-type: none"> • Pianificazione aggiornata della gestione dei rifiuti. Sono in atto piani di gestione dei rifiuti. • Quadro di azioni elencate per priorità per le misure di conservazione necessarie, che implicano il cofinanziamento dell'Unione.
3.1 Rafforzare la connettività digitale	<ul style="list-style-type: none"> • È in atto un piano nazionale o regionale per la banda larga.
3.2 Sviluppo di una rete TEN-T intermodale, sicura, sostenibile, resiliente ai cambiamenti climatici e intelligente	<ul style="list-style-type: none"> • Pianificazione completa dei trasporti al livello appropriato. È in atto una mappatura multimodale delle infrastrutture esistenti e di quelle programmate fino al 2030.
3.3 Mobilità sostenibile, resiliente ai cambiamenti climatici, intelligente e intermodale, a livello regionale e locale, compreso un accesso migliore alla mobilità TEN-T e transfrontaliera	
4.1 Rafforzare l'efficacia del mercati del lavoro e l'accesso all'occupazione di qualità mediante lo sviluppo di infrastrutture	<ul style="list-style-type: none"> • Quadro politico strategico per le politiche attive del mercato del lavoro • Quadro strategico nazionale in materia di parità di genere
4.2 Migliorare l'accesso a servizi inclusivi e di qualità nell'ambito dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente mediante lo sviluppo di infrastrutture	<ul style="list-style-type: none"> • Quadro politico strategico per il sistema d'istruzione e formazione a tutti i livelli
4.3 Aumentare l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati attraverso misure integrate che comprendono gli alloggi e servizi sociali	<ul style="list-style-type: none"> • Quadro politico strategico nazionale per l'inclusione sociale e la riduzione della povertà
4.4 Garantire parità di accesso all'assistenza sanitaria attraverso lo sviluppo di infrastrutture, compresa l'assistenza sanitaria di base	<ul style="list-style-type: none"> • Quadro politico strategico per la sanità

Fonte: COM(2018) 375 "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti".

6.1.2. Lezioni apprese e suggerimenti per il post 2020

In questo paragrafo si intende fornire alcuni suggerimenti per la programmazione 2021-2027. A tal fine si può partire dalle lezioni apprese finora nel 2014-2020 per poi individuare degli spunti di riflessione che tengano conto sia del quadro strategico regionale, in particolare delle priorità individuate nel DEFR per il prossimo triennio, sia degli obiettivi specifici che il FESR mira a perseguire nel post 2020.

L'Asse I del POR FESR 2014-2020 è il più importante da un punto di vista finanziario poiché rappresenta circa il 36% della dotazione complessiva del POR. La quota della dotazione complessiva coperta dalla spesa

ammissibile dichiarata dai beneficiari era pari a 28,03% per questo asse a fine 2019, comunque più alta rispetto alla media del POR, pari a 25,94%.

L'analisi incrociata dei dati di monitoraggio e delle evidenze che emergono dalla valutazione indipendente del fondo, sintetizzata nel paragrafo 2.1, sottolinea la rilevanza della maggior parte delle iniziative finanziate e il potenziale di produrre effetti positivi sulla crescita e lo sviluppo del territorio lombardo. Ciò suggerisce l'opportunità di una continuità strategica dell'intervento, con i dovuti accorgimenti per superare le criticità che sono emerse nell'attuale programmazione.

Tutti gli interventi per la ricerca collaborativa, come per esempio call "hub" e accordi per la ricerca si sono dimostrati meritevoli e conservano rilevanza, rispetto ai bisogni degli attori lombardi, anche nel periodo di programmazione che sta per partire. Altrettanto validi sono stati giudicate le iniziative "Innodriver" (per i dettagli si veda il paragrafo 2.1). Complessivamente, la strumentazione appare adeguata mentre appare opportuno tarare al meglio la strategia per la ricerca e l'innovazione che guida gli interventi, ossia la S3, per tenere in dovuta considerazione la differente importanza delle specializzazioni regionali. Per esempio l'analisi di approfondimento sulla S3 conferma l'importanza strategica di alcune aree in cui la Lombardia è leader europeo, come il manifatturiero avanzato, le industrie della salute e l'eco-industria, mentre altri ambiti tecnologici in cui la Regione mostra un forte potenziale meriterebbero maggiore attenzione strategica nel 2021-2027 (e.g. biomedicale e ICT) rispetto al 2014-2020. Si può anche osservare che la programmazione 2014-2020 ha messo in evidenza che i settori dell'eco-industria e del manifatturiero sono i più pronti a realizzare un raccordo tra la S3 e l'eco-innovazione. Quindi per la programmazione 2021-2027 si possono pensare specifiche azioni e strumenti di finanziamento per questi e altri settori. Per ulteriori informazioni e indicazioni sulla S3 si rimanda all'approfondimento tematico pubblicato nel 2020.

L'**Asse II** del POR, dedicato all'accessibilità e l'uso delle ICT ha un'importanza marginale, considerato che rappresenta il 2% della dotazione del Programma. A fine 2019, la quota della dotazione coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari era pari al 29,47%.

Ad ogni modo la valutazione fornisce un giudizio positivo sull'efficacia delle procedure e dei modelli adottati per la realizzazione degli interventi infrastrutturali, come confermato in parte anche dalla dinamica degli indicatori. L'approccio di cofinanziare la strategia italiana della Banda Ultra Larga, attuata dal MISE, che comprende l'utilizzo di risorse provenienti da più fonti, consente infatti di ottimizzare il rendimento delle risorse POR FESR.

L'**Asse III** del POR FESR riguarda la competitività delle imprese. A questo Asse è andato complessivamente circa il 30% della dotazione del Programma. La quota della dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari era pari, a fine 2019, a 37,42%. Si tratta della performance migliore tra gli assi del POR, ben più alta della media (25,94%).

Anche in questo caso, come per l'Asse I, gli interventi messi in campo sono stati giudicati rilevanti perché capaci di intercettare una domanda concreta. Inoltre, i target rilevanti fissati all'inizio del ciclo sono stati frequentemente raggiunti (si veda paragrafo 2.3 per maggiori informazioni). La rilevanza e i primi indizi sull'efficacia delle iniziative suggeriscono quindi l'opportunità di dare continuità agli interventi per promuovere l'imprenditorialità, l'innovazione e l'internazionalizzazione con i dovuti accorgimenti migliorativi. Tra le migliori, si può sottolineare che va creato un legame più forte tra strumenti di finanziamento e obiettivi di economia circolare, anche nel settore dell'internazionalizzazione, prevedendo criteri che rendano sostenibile la realizzazione di fiere ed esposizioni, soprattutto in prospettiva post Covid-19. Un tema di grande rilievo è inoltre il turismo sostenibile che si intreccia con il tema del paesaggio e della tutela della biodiversità.

Alcuni interventi, come per esempio, l'introduzione della figura dell'Export Business Manager o la misura "Intraprendo" per l'avvio d'impresa hanno intercettato una domanda rilevante ma l'efficacia e le eventuali criticità legate al funzionamento degli interventi andrebbero ancora approfondite da un punto di vista valutativo. Per una discussione più approfondita delle iniziative si rimanda al paragrafo 2.3.

L'**Asse IV** del POR è dedicato a due obiettivi principali, energia e mobilità, e ha raccolto circa il 20% della dotazione totale del Programma. Per l'intero Asse, la quota della dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari era pari a 10,26% a fine 2019, ben al di sotto della media del POR. Gli

interventi attuati per l'efficientamento energetico, benché siano stati giudicati rilevanti rispetto ai bisogni a cui rispondono, scontano i limiti di un monitoraggio che fatica a raccogliere informazioni utili a valutarne gli esiti. Inoltre, i ritardi nell'avanzamento e nel completamento delle iniziative rappresentano un ulteriore limite. In questo settore va certamente approfondita l'efficacia delle azioni in ottica di concentrarsi su poche linee di attività nel futuro, semplificate (e.g. il ricorso al Partenariato Pubblico Privato è stato un limite) e capaci di procedere in tempi ragionevoli e di condurre a risultati certi. Anche l'ambito mobilità del programma è sofferente. La valutazione indipendente mostra che ad oggi non vi sono ancora esiti visibili, senza tuttavia evidenziare particolari criticità. Questo ambito di intervento, come l'energia va approfondito per comprendere quali iniziative sono meritevoli di continuazione oppure se è il caso di concentrarsi sugli ambiti di policy precedentemente menzionati che hanno mostrato maggiore dinamicità. Per una discussione più approfondita delle iniziative si rimanda ai paragrafi 3.1 e 3.2. Pur con le difficoltà realizzative riscontrate negli strumenti di finanziamento che hanno previsto il ricorso ai PPP e che hanno determinato ritardi nel monitoraggio del Programma, le risultanze dell'Autorità Ambientale rilevano che gli strumenti messi in campo garantiscono prestazioni energetico-ambientali molto buone.

L'Asse V del POR finanzia iniziative per lo sviluppo urbano sostenibile. A questo asse prioritario è stato assegnato circa il 6% della dotazione complessiva del programma. La quota della dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari era pari al 5,43% a fine 2019, significativamente sotto la media.

La valutazione del FESR fornisce un giudizio positivo sulla rilevanza dell'intervento e anche sulla sua efficacia sia rispetto alla riduzione del disagio abitativo che alla ristrutturazione e all'efficientamento energetico degli edifici pubblici. Tuttavia, l'avanzamento in termini realizzativi e di spesa è molto limitato e ciò preclude la possibilità di valutare compiutamente questo asse. Sarebbe quindi auspicabile approfondire e fare una riflessione sulla significatività dei target, ossia se possano essere considerati ragionevoli o sottostimati, visto che nonostante la bassa spesa in alcuni casi sono stati comunque raggiunti.

L'esperienza dell'Autorità Ambientale sull'Asse V porta a sostenere per la programmazione 2021-2027 di intervenire sul contenimento del consumo di suolo e, parallelamente, sulla riqualificazione e rivitalizzazione degli spazi urbani degradati e degli edifici inutilizzati, lavorando su un concetto più ampio di rigenerazione urbana e di integrazione paesaggistico – ambientale non limitato ai soli aspetti urbanistico-edilizi, ma anche territoriali, sociali e culturali. In quest'ottica sarà fondamentale, mediante l'integrazione ambientale dei programmi, supportare e contribuire agli obiettivi della L.R. 31/2014 premiando sistemi di governance innovativi per la rigenerazione anche ambientale delle aree urbane.

Per una discussione più approfondita delle iniziative si rimanda al paragrafo 4.1.

L'Asse VI del POR contribuisce ad attuare la Strategia Nazionale delle Aree interne. A questo asse è stato allocato circa il 2% della dotazione totale del Programma. La quota della dotazione complessiva coperta dalla spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari era il 6,96% a fine 2019. Anche in questo caso, come per gli assi IV e V, si fornisce un giudizio positivo sulla rilevanza ma l'avanzamento è insufficiente e non consente di tirare le somme sull'efficacia, né tantomeno sul valore aggiunto delle iniziative. La valutazione del FESR sottolinea che il limitato avanzamento dipende dalla complessità procedurale e dalla numerosità di soggetti coinvolti. Inoltre, ciò sarebbe stato aggravato dai tempi eccessivamente lunghi che hanno caratterizzato la definizione della strategia. Si tratta certamente di aspetti da tener presente per il futuro.

Sull'Asse VI particolarmente significativo per l'Autorità Ambientale è stato lavorare a livello di strategia territoriale, fornendo contributi al processo di co-progettazione per la definizione dei contenuti dei documenti preliminari riferiti alle aree Alto Lago di Como e Valli del Lario e Appennino Lombardo - Oltrepò pavese. Per la programmazione 2021-2027 sarà ancora più importante, anche in una chiave post Covid-19, garantire un'integrazione trasversale ai diversi settori d'intervento: dai green jobs all'educazione ambientale, dal networking d'impresa con orientamento green alla certificazione ambientale delle produzioni e all'economia circolare, dalla gestione condivisa dei servizi ambientali alla sharing economy e alla mobilità sostenibile, dalla sensibilizzazione su nuovi business fondati sulla valorizzazione del patrimonio locale alla qualificazione ambientale delle imprese turistiche e dell'offerta in generale.

Per una discussione più approfondita delle iniziative si rimanda al paragrafo 4.2.

Queste lezioni provenienti dall'attuale periodo di programmazione possono fornire indicazioni per il prossimo ciclo 2021-2027 ma bisogna tener conto sia delle principali novità descritte brevemente nel paragrafo 6.1.1. sia del contesto regionale di policy. Regione Lombardia, in linea anche con gli obiettivi di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, ha individuato nel DEFR, 5 macro-aree tematiche trasversali su cui puntare per supportare la ripresa e definire il percorso di sviluppo regionale nel medio lungo periodo:

- **Rilancio del sistema economico-produttivo**, attraverso investimenti mirati per tutelare liquidità, redditività e competitività delle imprese lombarde. Nel medio periodo saranno poi definiti e implementati strumenti volti a favorire l'accesso al credito, l'innovazione e la ricerca, l'attrazione degli investimenti e il "reshoring" di attività ad alto valore aggiunto. L'emergenza sanitaria legata alla pandemia ha moltiplicato le sfide culturali, sociali, ambientali ed economiche che la collettività lombarda deve affrontare. Al termine dell'emergenza sarà comunque necessario "puntare su a modelli sicuri di produzione e consumo improntati alla flessibilità, alla digitalizzazione, alla sostenibilità ambientale e alla transizione verso un'economia circolare".
- **Natura e cultura**. L'emergenza sanitaria ha avuto un impatto negativo sull'attrattività regionale, sia dei luoghi della cultura che di quelli caratterizzati da asset naturali. Regione Lombardia vuole quindi definire "un percorso di accompagnamento di medio/lungo termine per sostenere la ripresa dei flussi turistici e per reinventare la fruibilità dei luoghi della cultura". Ciò comporterà anche rilanciare l'immagine della regione e prepararsi ai grandi eventi nazionali e internazionali che interesseranno il territorio.
- **Istruzione, formazione, ricerca e lavoro**. L'investimento sul capitale umano è centrale per il recupero della competitività e della produttività. A tal fine la Regione intende definire "interventi volti a promuovere la piena occupazione, anche attraverso la riqualificazione e il reinserimento lavorativo delle persone coinvolte nelle crisi aziendali, e a sviluppare i talenti del futuro puntando sull'educazione inclusiva, lo sviluppo della formazione tecnica superiore e contrastando la dispersione scolastica". Ciò terrà in conto le nuove esigenze formative come per esempio lo sviluppo dei green jobs. Un altro elemento centrale è il sostegno alla formazione terziaria che rischia di contrarsi in un periodo di crisi come quello attuale. Oltre a sostenere l'offerta universitaria, si vuole rafforzare i servizi legati al diritto allo studio, quali per esempio le residenze universitarie e in generale le borse di studio.
- **La persona, prima di tutto**. L'emergenza sanitaria ha aggravato le fragilità del tessuto sociale lombardo, colpendo fasce già in difficoltà e aumentando il rischio di aumento della povertà e dell'esclusione. È quindi cruciale promuovere iniziative di contrasto della povertà e di sostegno alla fragilità e alla disabilità. A tal fine sono importanti anche le politiche abitative. Per perseguire questo obiettivo è necessario altresì "definire linee guida e interventi volti alla promozione della salute dei cittadini assicurando la piena efficienza della sanità ordinaria e straordinaria".
- **Territorio connesso e sviluppo sostenibile**. Al fine di far sì che il territorio sia connesso e resiliente, è prioritario: definire strategie integrate multisettoriali, promuovere iniziative di potenziamento delle infrastrutture tecnologiche e delle reti immateriali, lo sviluppo di un sistema di TPL sicuro e accessibile, il potenziamento delle infrastrutture per la mobilità, un sistema energetico progressivamente de-carbonizzato, la riqualificazione e rigenerazione urbana, azioni per ridurre l'uso delle risorse naturali, incentivando la prevenzione, il risparmio energetico e il riciclo. Infine la Lombardia dovrà far proprio il Green Deal europeo e trasformare le sfide climatiche e ambientali in opportunità.

Queste priorità trasversali per il triennio 2020-2023 sono in continuità con la programmazione FESR 2014-2020. Inoltre le direttrici di sviluppo individuate nel DEFR sono coerenti con i principali obiettivi specifici del FESR per il 2021-2027.

La tabella seguente propone dei suggerimenti per il 2021-2027 che tengono conto degli obiettivi specifici FESR, delle priorità DEFR 2020-2023 e delle lezioni apprese dall'implementazione del POR FESR 2014-2020. In tal modo si mettono in evidenza i principali elementi di continuità e le potenziali sfide da affrontare nella nuova programmazione.

Tabella 33. FESR: implicazioni e sfide per il 2021-2027

Obiettivi specifici del FESR	Tematiche DEFR 2020-2023	Implicazioni e sfide per il 2021-2027
Europa più intelligente		
<p>i) rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate;</p> <p>ii) permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione;</p> <p>iii) rafforzare la crescita e la competitività delle PMI;</p> <p>iv) sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Rilancio del sistema economico-produttivo</i> - <i>Istruzione, formazione, ricerca e lavoro</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Il sostegno alla ricerca e all'innovazione rimane rilevante sia perché è centrale per la crescita della produttività e della competitività del territorio, sia perché gli investimenti in Lombardia sono più bassi della media europea e di altre regioni comparabili. La strumentazione utilizzata nel 2014-2020 (e.g. call hub, accordi per la ricerca, Innodriver etc.) è risultata valida e si può assicurare continuità.</i> - <i>Ritarare la S3 per valorizzare le aree in cui la Lombardia è leader europeo ed altri ambiti tecnologici in cui la Regione mostra un forte potenziale che meriterebbero maggiore attenzione nel 2021-2027 (e.g. biomedicale e ICT).</i> - <i>Promuovere lo sviluppo tecnologico per il recupero di materia, la produzioni di energia con fonti rinnovabili e l'uso di materiali riciclati e recuperati nelle filiere industriali lombarde</i> - <i>Assicurare un monitoraggio continuo della nuova S3 che fornisca informazioni sui trend tecnologici e il posizionamento regionale in Europa, in particolare sui settori dove sono più efficaci le azioni per l'eco-innovazione.</i> - <i>Assicurare continuità negli strumenti di sostegno alla competitività che trovano una domanda elevata sul territorio, a conferma della rilevanza, ed hanno mostrato le migliori performance di spesa nel POR 2014-20.</i> - <i>Sostenere il consolidamento e la crescita delle micro-piccole e medie imprese, favorendone anche la digitalizzazione, l'autoproduzione di energia e la transizione verso una economia circolare, prevedendo anche azioni dedicate.</i>
Europa più verde e a basse emissioni		
<p>i) promuovere misure di efficienza energetica;</p> <p>ii) promuovere le energie rinnovabili;</p> <p>iii) sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale;</p> <p>iv) promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi;</p> <p>v) promuovere la gestione sostenibile dell'acqua;</p> <p>vi) promuovere la transizione verso un'economia circolare;</p> <p>vii) rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi nell'ambiente urbano e ridurre l'inquinamento;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Territorio connesso e sviluppo sostenibile</i> - <i>Natura e cultura</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Valutare criticamente le iniziative per l'energia finanziate nel 2014-2020, correggendo le iniziative che hanno stentato ad avviarsi.</i> - <i>Semplificare la strategia di intervento e considerare di introdurre misure di supporto semplici, finalizzate a promuovere il ricorso alle rinnovabili e la transizione verso un'economia circolare da parte delle imprese, rifacendosi ai nuovi regolamenti e prendendo spunto da buone prassi europee.</i> - <i>Sostenere azioni per l'innovazione delle filiere del recupero di materia (e.g. plastica, materiali da demolizione, scorie etc.)</i> - <i>Considerare di investire maggiormente nelle infrastrutture verdi e negli interventi per l'adattamento ai cambiamenti climatici e per la prevenzione dei rischi, in tutti i luoghi particolarmente vulnerabili ai suddetti rischi.</i>

Europa più connessa	-	-
<p>i) rafforzare la connettività digitale;</p> <p>ii) sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile;</p> <p>iii) sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera;</p> <p>iv) promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile;</p>	<p>- <i>Territorio connesso e sviluppo sostenibile</i></p>	<p>- <i>Possibilità di assicurare continuità alle iniziative sulla mobilità ciclo-pedonale e di mobilità urbana multimodale, previa verifica dell'esito delle iniziative intraprese nel 2014-2020 che scontano un monitoraggio limitato di realizzazioni e risultati.</i></p> <p>- <i>Considerare di investire nella diffusione delle tecnologie per la sicurezza stradale.</i></p> <p>- <i>Valutare nuovi interventi infrastrutturali finalizzati a migliorare l'accesso alla rete TEN-T.</i></p> <p>- <i>Investire nella manutenzione straordinaria della rete stradale regionale, con particolare attenzione alla messa in sicurezza delle infrastrutture.</i></p> <p>- <i>Sostenere lo sviluppo di infrastrutture e tecnologie digitali strategiche per la sicurezza e la resilienza</i></p> <p>- <i>Sostenere lo sviluppo dei servizi di prenotazione online sia dei servizi pubblici che per la fruizioni del patrimonio e delle attività culturali.</i></p> <p>- <i>Valorizzazione del patrimonio culturale lombardo digitalizzato.</i></p>
Europa più sociale	-	-
<p>i) rafforzare l'efficacia dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo dell'innovazione e delle infrastrutture sociali;</p> <p>ii) migliorare l'accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente, mediante lo sviluppo di infrastrutture;</p> <p>iii) aumentare l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati, mediante misure integrate riguardanti alloggi e servizi sociali;</p> <p>iv) garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria mediante lo sviluppo di infrastrutture, compresa l'assistenza sanitaria di base;</p>	<p>- <i>La persona, prima di tutto</i></p> <p>- <i>Istruzione, formazione, ricerca e lavoro</i></p>	<p>- <i>Considerare di investire in via prioritaria sullo sviluppo di infrastrutture per l'accesso all'assistenza sanitaria di base.</i></p> <p>- <i>Rafforzare gli investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie.</i></p> <p>- <i>Garantire continuità alle iniziative per la riduzione del disagio abitativo, previa verifica efficacia delle azioni intraprese nel 2014-2020 che scontano limiti rilevanti nel monitoraggio.</i></p> <p>- <i>Investire maggiormente nelle infrastrutture per l'istruzione, la formazione e l'apprendimento permanente; recuperare il patrimonio edilizio e potenziare le infrastrutture tecnologiche e digitali delle scuole lombarde.</i></p> <p>- <i>Potenziare la rete dei servizi pubblici all'impiego mediante interventi infrastrutturali, nuovo personale, digitalizzazione dei servizi ed integrazione delle banche dati</i></p> <p>- <i>Sostenere l'adeguamento delle aziende pubbliche e private relativamente allo smart working; sostenere le imprese nella revisione in chiave digitale dei processi aziendali, massimizzando la sicurezza delle infrastrutture e minimizzando le inefficienze</i></p>
Europa più vicina ai cittadini	-	-

i) promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane;

ii) promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo.

- *Territorio connesso e sviluppo sostenibile*

- *Natura e cultura*

- *Rivedere criticamente le iniziative per lo sviluppo urbano sostenibile finanziate nel 2014-2020 che hanno stentato a decollare e considerare di concentrare lo sforzo su pochi e chiari interventi, per esempio finalizzate ad aumentare la sicurezza nelle aree urbane.*

- *Sviluppare progetti per la rigenerazione urbana con particolare attenzione agli interventi rivolti alla socialità di chi vive in contesti periferici anche con interventi di rigenerazione urbana paesaggistico-territoriale.*

- *Rivedere criticamente le iniziative per le aree interne 2014-2020 e considerare di concentrare le risorse su pochi e chiari progetti bandiera per la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale.*

6.2. FSE: Lezioni apprese nel 2014-2020 e implicazioni per il post 2020

6.2.1. La programmazione 2021-2027

Secondo quanto previsto nelle proposte regolamentari per la programmazione 2021-2027, il FSE+ sarà il principale strumento finanziario per attuare il Pilastro europeo dei Diritti Sociali, per garantire investimenti a favore delle persone, per il rafforzamento delle opportunità occupazionali e per la coesione sociale, nonché per il miglioramento della protezione sociale e l'aumento della competitività dei territori.

Il FSE+ dovrebbe ricomprendere al suo interno diversi programmi della programmazione 2014-2020: l'attuale Fondo Sociale Europeo (FSE), l'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile (YEI), il Fondo di Aiuto Europeo agli Indigenti (FEAD), il Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI).

Nell'ambito dei 5 Obiettivi strategici (OS) individuati dall'Unione europea, il FSE+ contribuirà all'Obiettivo 4, "Un'Europa più sociale", perseguendo 11 **obiettivi specifici** indicati nella seguente Tabella 34, riportati nella proposta di Regolamento del FSE+.

Tabella 34. Obiettivi specifici FSE+

Obiettivi specifici del FSE+
1. Migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani e i disoccupati di lungo periodo, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l'economia sociale
2. Modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro della domanda e dell'offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro
3. Promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata, compreso l'accesso all'assistenza all'infanzia, un ambiente di lavoro sano e adeguato che tiene conto dei rischi per la salute, l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti e un invecchiamento attivo e sano
4. Migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione, per sostenere l'acquisizione delle competenze chiave, comprese le competenze digitali
5. Promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e dall'assistenza prescolare, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento in età adulta, anche agevolando la mobilità a fini di apprendimento per tutti
6. Promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in particolare le opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale
7. Incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità
8. Promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i rom
9. Migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata
10. Promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini
11. Contrastare la deprivazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti, con misure di accompagnamento

Fonte: "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)"

Oltre all'OS 4, il nuovo Fondo Sociale Europeo contribuirà anche ai seguenti Obiettivi, tra quelli precedentemente elencati nel paragrafo 6.1:

- **Un'Europa più intelligente**, tramite lo **sviluppo di competenze per la specializzazione intelligente**, la transizione industriale, la formazione dei ricercatori, le attività di creazione di rete e i partenariati tra istituti di istruzione superiore, istituti di istruzione e formazione professionale, centri di ricerca, nonché il sostegno alle microimprese, alle PMI e all'economia sociale;
- **Un'Europa più verde**, a basse emissioni di carbonio, tramite il **miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione necessari per l'adattamento delle competenze e delle qualifiche**, il perfezionamento professionale, la creazione di nuovi posti di lavoro in settori collegati all'ambiente, al clima e all'energia.

Con riferimento agli 11 obiettivi specifici in cui si articola l'Obiettivo strategico 4 "Un'Europa più sociale attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali", la crisi pandemica ha reso necessaria una modifica alla proposta di regolamento, al fine di contrastare più efficacemente gli effetti di medio e lungo periodo sugli Stati Membri. Si prevede, infatti, che l'impatto negativo della crisi sanitaria comporterà un **aumento dei livelli di disuguaglianza sociale, povertà e disoccupazione giovanile**. La Commissione europea, a maggio 2020, ha quindi modificato la proposta relativa al FSE+ al fine di adattarla al nuovo pacchetto per la ripresa.

Con le modifiche proposte nel Reg. COM(2020) 447, per il FSE+ si prevede pertanto:

- l'incremento dei **requisiti di concentrazione tematica** a favore dell'**occupazione giovanile**, a cui deve essere destinato almeno il **15% delle risorse** (rispetto al 10% inizialmente previsto);
- la **lotta alla povertà e la promozione dell'inclusione sociale**, che dovrà vedere allocato almeno il **25% delle risorse disponibili**;
- l'introduzione di una riserva di almeno il 5% delle risorse da assegnare a misure contro la **povertà infantile**;
- la promozione delle **transizioni verso un'economia verde e digitale**, in linea con la strategia industriale dell'UE, ed in coerenza con le comunicazioni della Commissione sul Green Deal europeo e sulla costruzione di un'Europa Sociale forte per transizioni giuste²⁰.

Occorre specificare che, l'Unione europea ha ideato uno strumento, REACT EU (l'acronimo in inglese significa "assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa"), mediante la cui attuazione si intende contrastare l'impatto della crisi socioeconomica derivante dalla diffusione del Covid-19, e sostenere una ripresa economica verde, digitale e resiliente. Il **pacchetto REACT-EU** comprende 55 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi per gli attuali programmi della Politica di coesione, e tali finanziamenti aggiuntivi saranno erogati nel periodo 2021-2022 nel quadro del nuovo strumento per la ripresa denominato "**Next Generation EU**" e, già nel 2020, attraverso una revisione mirata dell'attuale quadro finanziario.

Per quanto concerne la pianificazione degli interventi per l'arco temporale 2021-2027, la novità introdotta dai nuovi Regolamenti è rappresentata dalle **condizioni abilitanti**. Queste ultime proseguono l'approccio basato sulle cosiddette "condizionalità ex ante", introdotte nel periodo di programmazione 2014-2020.

La Tabella 35 riporta una sintesi delle condizioni abilitanti legate agli obiettivi specifici FSE+.

Tabella 35. Condizioni abilitanti inerenti al FSE+

Obiettivi specifici del FSE+	Nome della condizione abilitante
4.1.1 Migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di occupazione, compresi i giovani e le persone inattive e promuovere il lavoro autonomo e l'economia sociale	- Quadro politico strategico per le politiche attive del mercato del lavoro
4.1.2 Modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per garantire assistenza e sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro tra domanda e offerta, delle transizioni e della mobilità	
4.1.3 Promuovere un equilibrio migliore tra vita professionale e privata, compreso l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia e un ambiente di lavoro sano e adeguato, attento ai rischi per la salute, all'adattamento dei lavoratori ai cambiamenti e all'invecchiamento attivo e in buona salute	- Quadro strategico nazionale in materia di parità di genere completa dei trasporti al livello appropriato
4.2.1 Migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e formazione	- Quadro politico strategico per il sistema d'istruzione e formazione a tutti i livelli
4.2.2 Promuovere opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili per tutti, anche mediante l'agevolazione delle transizioni di carriera e la promozione della mobilità professionale	

²⁰ A tal proposito si fa presente che il FSE+ potrà rafforzare gli investimenti del Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund* - JTF), con l'obiettivo di aiutare i singoli a sviluppare le competenze indispensabili per una società inclusiva e climaticamente neutra. L'attuazione del JTF sarà complementare a quella dei fondi della Politica di coesione e la sua gestione complessiva sarà disciplinata dal Regolamento generale (Regolamento sulle Disposizioni Comuni).

4.2.3 Promuovere la parità di accesso, in particolare per i gruppi svantaggiati, a un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, che vada dall'educazione e dalla cura della prima infanzia all'istruzione generale e all'istruzione e formazione professionale fino al livello terziario	
4.3.1 Promuovere l'inclusione attiva, anche al fine di promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, migliorare l'occupabilità	- Quadro politico strategico nazionale per l'inclusione sociale e la riduzione della povertà
4.3.2 Promuovere l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come la comunità rom	- Strategia nazionale per l'integrazione dei rom
4.3.4 Rafforzare un accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e accessibili; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari; migliorare l'accesso a servizi di assistenza a lungo termine	- Quadro politico strategico per la sanità

Fonte: COM(2018) 375 "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti".

6.2.2. Lezioni apprese e suggerimenti per il post 2020

Questa sezione intende fornire degli spunti di riflessione sugli interventi che promuovono l'occupazione, l'inclusione sociale, l'istruzione e formazione, nonché la capacitazione istituzionale, nell'ottica della nuova programmazione 2021-2027. A tale fine è necessario partire dalle lezioni apprese, per ciascuna tipologia di azione, nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020. I paragrafi seguenti, dunque, si concentreranno, da un lato, su un breve sommario delle principali evidenze e risultati degli interventi implementati dal POR FSE nell'attuale programmazione, dall'altro, sull'analizzare le possibili implicazioni che ne conseguono per il periodo 2021-2027, quali siano le principali sfide e gli interventi da perseguire in via prioritaria, alla luce anche dei nuovi regolamenti.

L'Asse I, "Occupazione", che ha visto allocato l'ammontare più considerevole di risorse di tutto il POR FSE 2014-2020, ha finanziato l'implementazione di una serie di interventi mirati a promuovere le dinamiche occupazionali e ridurre i rischi di disoccupazione o inattività, soprattutto per le categorie più vulnerabili. Ciò che è emerso dalle valutazioni condotte è che si è resa necessaria una rimodulazione delle risorse allocate internamente all'asse, al fine di mettere in campo misure che fossero maggiormente rispondenti ai bisogni del contesto lombardo. Dall'analisi del contesto, infatti, si può evincere come fosse percentualmente più esiguo il numero di interventi volti a favorire l'occupazione di alcune tipologie di soggetti vulnerabili, quali donne e giovani. Sebbene, tuttavia, il POR FSE si sia mosso verso il rafforzamento della rilevanza dei propri interventi e abbia altresì dimostrato una buona efficacia nel supportare i livelli di occupazione lombardi, si è palesata la **necessità di proseguire sulla strada intrapresa, poiché, ad oggi, permangono significative differenze di genere nei tassi di occupazione, nonché un'inclusione ancora ridotta dei più giovani nel mercato del lavoro. Interventi ad hoc per favorire l'occupabilità delle categorie più vulnerabili** (compresi i lavoratori colpiti da crisi aziendali) **vanno, dunque, pianificati anche in futuro**, soprattutto in virtù della recente crisi sanitaria che ha già iniziato ad avere ricadute negative e pesanti sul mercato del lavoro lombardo. L'Asse II, "Inclusione sociale e lotta alla povertà", ha messo in campo numerosi interventi di contrasto alla marginalità estrema e all'esclusione dei soggetti più vulnerabili. Come emerge dal RAV 2020, l'Asse è stato in grado di intercettare il target di riferimento, sebbene si evidenzino un basso coinvolgimento delle persone in cerca di occupazione, le quali rappresentano i soggetti maggiormente a rischio di impoverimento. Nel complesso, gli interventi implementati hanno fatto tesoro delle lezioni apprese nel passato, prediligendo approcci territoriali e localizzati, basati sulle esigenze specifiche delle aree e delle comunità su cui hanno agito. **La forte interconnessione fra il POR FSE e altri interventi, in primis la Strategia Aree Interne, nonché quella con il POR FESR, hanno rappresentato un punto di forza significativo per far confluire fondi verso finalità comuni e rafforzare l'efficacia delle misure.**

L'approccio preventivo a cui ha mirato il POR FSE, volto a intercettare tempestivamente potenziali situazioni di disagio, è sicuramente un elemento essenziale per contrastare fenomeni di marginalità emergenti, e **andrà sistematizzato e ulteriormente rafforzato** per fare fronte alla nuova situazione sociale conseguente alla crisi pandemica. Allo stesso tempo, sebbene le misure implementate siano rilevanti per il tessuto sul quale

insistono, è di altrettanta importanza riuscire a **individuare strumenti che forniscano un'analisi degli effetti complessivi degli interventi** nell'area di riferimento, cosa che, ad oggi, non è stato possibile fare.

L'Asse III, **"Istruzione e formazione"**, ha finanziato una serie di misure mirate a favorire gli investimenti in capitale umano, grazie a un miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione, non solo per i più giovani, ma anche per tutti i soggetti anche più maturi che necessitano un aggiornamento delle proprie competenze. L'**investimento in capitale umano**, infatti, **rappresenta un punto focale del POR FSE**, sul quale si è andato man mano investendo sempre più nella programmazione attuale, **seppur** rimanendo ancora **sotto i livelli medi europei nel raggiungimento di alcuni indicatori**. Ciò che è emerso dal RAV 2020, così come dall'approfondimento tematico inerente alla filiera professionalizzante, è che gli interventi implementati hanno alla base l'intento di rispondere ai bisogni emergenti del mercato del lavoro, puntando a rendere stabile e costante il rapporto fra istruzione/formazione e tessuto imprenditoriale. Le **filieri professionalizzanti** sono, in quest'ottica, dei **percorsi formativi da rafforzare e**, laddove siano incompleti, **da integrare**, così da garantire la competitività lombarda. Infine, l'investimento nella formazione di figure professionali attinenti ai cosiddetti **green jobs** è sinergico agli obiettivi di policy nazionali ed europei, non solo per l'attuale programmazione, ma anche per la programmazione futura. In tal senso, il **co-finanziamento degli interventi da parte di più fonti** (FSE, FESR, SNAI) è utile a far sì che **interventi** ricadenti nell'ambito di Obiettivi Tematici FESR, ad esempio, **siano sinergici e coerenti** con quanto pianificato per il capitale umano nell'ambito dei fondi FSE. Un esempio è rappresentato, come discusso nel capitolo sull'OT 10 e nel box tematico inerente ai principi orizzontali, dal **legame fra formazione tecnica erogata e tessuto industriale e produttivo della regione, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile** (si veda, ad esempio, il corso "Food System Manager per la gestione e lo sviluppo sostenibile di imprese integrate nel food system del territorio").

L'Asse IV, **"Capacità istituzionale e amministrativa"**, ha subito una rilevante rimodulazione, al fine di incrementare il livello di avanzamento di spesa e implementare interventi maggiormente rispondenti alle necessità del territorio, oltre che per arrivare a coprire un numero maggiore di amministrazioni sul territorio. Le macro-direttrici sulle quali si è puntato sono: la digitalizzazione documentale, la formazione per il contrasto alla corruzione e al riciclaggio, lo sviluppo di competenze per l'euro-progettazione, lo sviluppo di soft skills per gli operatori di polizia. La recente crisi sanitaria ha altresì fatto emergere l'esigenza di rafforzare alcune **competenze**, quali quelle **digitali**, per far sì che ampie fasce di popolazione possano adattarsi alle nuove modalità di studio, nonché lavorative, da remoto. La capacità del POR FSE di **rispondere rapidamente alle sopravvenute esigenze** è un elemento fondamentale per assicurare la **rilevanza del Programma Operativo rispetto al contesto** in cui esso agisce.

Nel complesso, quindi, il POR FSE ha subito una serie di rimodulazioni e di ri-allocazione delle risorse all'interno degli Assi, al fine di garantire, da un lato, che l'avanzamento di spesa fosse in linea con quanto programmato, e, dall'altro, per garantire che la rilevanza di ciò che è stato finanziato sia buona rispetto alle esigenze del tessuto sociale ed economico in cui si inscrivono, che è per sua stessa natura mutevole, soprattutto in questi ultimi mesi in cui la crisi sanitaria ha pesantemente colpito anche la Lombardia. Si evidenzia, inoltre, come sia fondamentale procedere a una pianificazione sempre più attenta delle misure e della scelta degli indicatori.

I nuovi obiettivi di policy e le nuove regole per la programmazione 2021-2027 a livello comunitario vanno a integrarsi con le politiche nazionali, nonché con quelle regionali. Per quanto concerne la regione Lombardia, come menzionato nel precedente paragrafo 6.1, all'interno del documento "Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) 2020-2023" emergono cinque principali direttrici di sviluppo:

- **Rilancio del sistema economico e produttivo:** si prevedono misure di sostegno all'accesso al credito; sostegno a innovazione e ricerca; aumento dell'attrazione degli investimenti; **reshoring** di attività ad alto valore aggiunto;
- **Bellezza, natura e cultura lombarda:** si prevede un percorso di accompagnamento di medio/lungo termine per sostenere la ripresa dei flussi turistici e per reinventare la fruibilità dei luoghi della cultura;
- **Istruzione, formazione, ricerca e lavoro:** si promuoverà l'occupazione attraverso la riqualificazione e il reinserimento lavorativo di persone coinvolte in crisi aziendali; lo sviluppo di talenti puntando sull'educazione inclusiva, lo sviluppo della formazione tecnica superiore e il contrasto alla dispersione

scolastica; nuovi percorsi formativi legati ai *green job*; il sostegno alla formazione terziaria universitaria.

- **Politiche sociali:** si punterà al contrasto alla povertà e al sostegno alla fragilità e alla disabilità, anche con politiche abitative. Si punterà, altresì, a garantire la coesione sociale e l'inclusione, anche attraverso la promozione della salute.
- **Sviluppo sostenibile:** la Regione punterà alla creazione di un territorio connesso e resiliente. A tale scopo, si prevedono misure di potenziamento di infrastrutture tecnologiche e immateriali, ma anche del TPL, promuovendo la decarbonizzazione del sistema energetico regionale. Anche la riqualificazione e rigenerazione degli insediamenti umani sarà uno snodo fondamentale, il tutto nell'ottica di uno sviluppo sostenibile pronto ad accogliere le sfide del *Green Deal* europeo.

Una prima osservazione che si può fare è che le priorità individuate per il triennio 2020-2023 sono in piena continuità con quanto già approntato nella presente programmazione 2014-2020 (si veda, a titolo di esempio, la formazione nell'ambito dei "lavori verdi", e il supporto all'inclusione anche tramite politiche abitative e di rigenerazione urbana). Si può altresì evidenziare che le direttrici di sviluppo delineate all'interno del DEFR sono sinergiche con i principali obiettivi FSE+ per il 2021-2027.

Qui di seguito si propone una tabella che mette in relazione gli obiettivi specifici FSE+ con le priorità DEFR 2020-2023²¹ (che, più volte, si intersecano con più OS) e con le principali evidenze che emergono dall'implementazione del POR FSE 2014-2020, così da porre l'accento sui principali elementi di continuità e sulle potenziali sfide da affrontare nella nuova programmazione.

²¹ Si sottolinea che, come nell'attuale programmazione 2014-2020, il tema dello sviluppo sostenibile è trasversale e non ricade, quindi, in nessun obiettivo specifico.

Tabella 36. FSE+: implicazioni e sfide per il 2021-2027

Obiettivi specifici del FSE+	Tematiche DEFR 2020-2023	Implicazioni e sfide per il 2021-2027
<p>4.1.1 Migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di occupazione, compresi i giovani e le persone inattive e promuovere il lavoro autonomo e l'economia sociale</p> <p>4.1.2 Modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per garantire assistenza e sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro tra domanda e offerta, delle transizioni e della mobilità</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Rilancio del sistema economico produttivo</i> - <i>Istruzione, formazione, ricerca e lavoro</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Necessità di rafforzare gli interventi a favore di giovani e donne, poiché ancora rilevanti alla luce delle criticità di contesto, puntando alla continuità con quanto sinora implementato nell'Asse I</i> - <i>Assicurare continuità con azioni di empowerment implementate nell'Asse IV a favore degli operatori dei CPI, che rappresentano uno snodo fondamentale per l'incrocio fra domanda e offerta. Il ruolo dei CPI andrà altresì rafforzato in maniera sostanziale, continuando a perpetrare azioni di capacitazione e aggiornamento degli operatori, così da renderne maggiormente efficace l'attività di orientamento, counseling e matching.</i>
<p>4.1.3 Promuovere un equilibrio migliore tra vita professionale e privata, compreso l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia e un ambiente di lavoro sano e adeguato, attento ai rischi per la salute, all'adattamento dei lavoratori ai cambiamenti e all'invecchiamento attivo e in buona salute</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Politiche sociali</i> - <i>Istruzione, formazione, ricerca e lavoro</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Abbandonare del tutto un approccio di gender mainstream a favore di sole politiche mirate specificamente all'occupazione femminile (Asse I – P.I. 8.iv), in quanto la disparità di genere permane un nodo critico nel mercato del lavoro lombardo.</i> - <i>Proseguire nella promozione di misure quali "Nidi gratis", che sostengono l'accesso ai servizi per l'infanzia delle famiglie più vulnerabili, poiché, da un lato, sicuramente rilevanti per il contesto socioeconomico che si sta delineando a causa della pandemia, dall'altro per favorire la continuità con misure volte alla conciliazione vita-lavoro, che favoriscono la partecipazione femminile al mercato del lavoro.</i> - <i>Integrare il tema dell'active ageing, attualmente non presente nel POR FSE2014-2020, nell'implementazione di politiche occupazionali e sociali rivolte ai lavoratori maturi e ai soggetti più anziani. Le politiche rivolte specificamente agli "older worker", infatti, si sono concentrate principalmente sulla promozione dell'autonomia e sul reinserimento lavorativo. La tematica dell'invecchiamento attivo, tuttavia, già da circa un decennio ha assunto un ruolo sempre più importante a livello comunitario in un'ottica inclusiva e vanno, dunque, prese in considerazione per la nuova programmazione.</i>

<p>4.2.1 Migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e formazione</p>	<p>- <i>Istruzione, formazione, ricerca e lavoro</i></p>	<p>- <i>Proseguire con l'approccio "anticipatorio" dei sistemi di istruzione e formazione, puntando sull'innovazione e la creazione di professionalità legate alle nuove tecnologie, ai lavori verdi e alla promozione del territorio regionale (turismo, agrifood, cultura), poiché rilevanti per il mutevole contesto socioeconomico che si sta delineando a causa della crisi sanitaria e fondamentali per rafforzare la competitività lombarda, ad oggi ancora in ritardo rispetto ad altre regioni europee.</i></p>
<p>4.2.2 Promuovere opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili per tutti, anche mediante l'agevolazione delle transizioni di carriera e la promozione della mobilità professionale</p>	<p>- <i>Bellezza, natura e cultura lombarda</i></p>	<p>- <i>Proseguire nell'implementazione di interventi volti a favorire l'integrazione scolastica e/o la formazione professionale di soggetti vulnerabili e a maggiore rischio di marginalità estrema, quali ragazzi disabili, ex detenuti, soggetti con dipendenze, poiché nell'attuale programmazione si sono rivelati di grande importanza ed efficacia in un'ottica inclusiva.</i></p>
<p>4.2.3 Promuovere la parità di accesso, in particolare per i gruppi svantaggiati, a un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, che vada dall'educazione e dalla cura della prima infanzia all'istruzione generale e all'istruzione e formazione professionale fino al livello terziario</p>	<p>- <i>Politiche sociali</i></p>	<p>- <i>Proseguire nell'implementazione di misure quali voucher che accompagnino l'ingresso di soggetti fragili nel mercato del lavoro supportandone l'autonomia (ad es: voucher disabili), poiché efficaci nel supportare un raccordo costante e sinergico fra sistema formativo e mondo del lavoro.</i></p>
<p>4.3.1 Promuovere l'inclusione attiva, anche al fine di promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, migliorare l'occupabilità</p>	<p>- <i>Politiche sociali</i></p>	<p>- <i>Supportare ulteriormente percorsi di inclusione sociale a favore di persone a grave rischio di marginalità, poiché gli impatti negativi della crisi pandemica acuiranno ulteriormente le sacche di marginalità, ampliando presumibilmente il fenomeno anche a quelle fasce di popolazione non a rischio nella presente programmazione.</i></p>
<p>4.3.2 Promuovere l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come la comunità rom</p>	<p>- <i>Politiche sociali</i></p>	<p>- <i>Monitorare gli impatti degli interventi abitativi e di riqualificazione urbana, al fine di renderli più efficaci e garantire una maggiore inclusione sociale e l'accesso a servizi di base per tutti i cittadini. Una valutazione degli effetti degli interventi, infatti, non è ad oggi disponibile, ma è di fondamentale importanza per garantire la rilevanza e l'efficacia degli interventi nelle aree di riferimento.</i></p> <p>- <i>Continuare a favorire la sinergia fra interventi FSE+ e FESR, che garantiscono l'utilizzo congiunto di risorse per fini comuni, assicurando la coerenza delle misure e la sinergia dei Programmi Operativi, così da evitare l'implementazione di interventi frammentari, la cui efficacia sarebbe ridotta.</i></p>

4.3.4 Rafforzare un accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e abbordabili; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari; migliorare l'accesso a servizi di assistenza a lungo termine

- *Politiche sociali*

- *Questo obiettivo specifico non era esplicitamente presente nel POR FSE 2014-2020, se non in maniera trasversale. Risulta necessario, quindi prevedere misure specifiche, soprattutto per i servizi di assistenza a lungo termine, obiettivo che si interseca strettamente con la tematica della conciliazione vita-lavoro e, di conseguenza, con l'inclusione femminile nel mercato del lavoro. Insieme al supporto all'accessibilità dei servizi per l'infanzia, infatti, anche l'accessibilità a un servizio sanitario resiliente che metta a disposizione assistenza a lungo termine può supportare, da un lato, politiche quali l'invecchiamento in salute, dall'altro può favorire l'occupazione femminile, in quanto le donne sono più spesso gravate dagli "obblighi di cura" di bambini e anziani.*

6.3. FEASR: Lezioni apprese nel 2014-2020 e implicazioni per il post 2020

6.3.1. *Novità fondamentali della programmazione 2021-2027*

Le proposte legislative sulla Politica Agricola Comune (PAC) per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027, presentate nel giugno 2018, intendono permettere alla UE di affrontare più efficacemente le sfide attuali e future, come per esempio i cambiamenti climatici e il ricambio generazionale, pur continuando a sostenere gli agricoltori europei nella promozione di un settore agricolo sostenibile e competitivo. Le proposte intendono inoltre permettere alla PAC di contribuire significativamente al Green Deal Europeo, specialmente in riferimento alle strategie dal produttore al consumatore (“From Farm to Fork”) e per la biodiversità. La proposta di riforma della PAC della Commissione è articolata in tre regolamenti:

- un regolamento recante norme sul sostegno ai piani strategici della PAC (COM(2018) 392 final);
- un regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC (COM(2018) 393 final);
- un regolamento sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, sull'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati (COM(2018) 394 final).

La nuova PAC prevede, in sintesi:

- un pacchetto di obiettivi che definiscono i risultati attesi e una teoria di strumenti per raggiungerli (es. aiuti diretti, misure di mercato, politica di sviluppo rurale) attraverso un set di interventi concordati a livello europeo. Gli Stati Membri possono definire misure specifiche in ragione delle caratteristiche del sistema agroalimentare nazionale;
- un quadro comune di indicatori che consente una valutazione dell'efficacia delle misure;
- un Piano Strategico nazionale, approvato dalla Commissione che definisce gli strumenti e i propri obiettivi specifici, in linea con quelli stabiliti a livello UE;
- un Rapporto annuale sulla performance sui progressi fatti nel raggiungimento degli obiettivi.

Le novità principali della proposta sono rappresentate dal superamento dei PSR regionali, dall'introduzione dell'eco-payment in sostituzione del “greening” e dalla possibilità di finanziare nuove OCM. In merito a tale proposta l'Italia ha contribuito ad ottenere revisioni in merito a, tra l'altro:

- la flessibilità degli ecoschemi, dal momento che i modelli produttivi differiscono molto da uno Stato membro all'altro;
- una maggiore incisività degli strumenti per la gestione del rischio e la proposta di finanziare i fondi di mutualizzazione dei PSR anche con una parte dei pagamenti diretti;
- contributi fino a 100mila euro ai giovani agricoltori e per le misure a favore dei piccoli agricoltori, con una maggiore semplificazione e l'esonero da eventuali tagli dei pagamenti diretti necessari al fine di costituire una riserva anticrisi;
- la conferma del ruolo delle regioni che continueranno ad operare come Autorità di Gestione dei PSR, alla luce delle competenze specifiche nel settore agricolo previste dal nostro assetto costituzionale.

Come indicato nella proposta di regolamento sul sostegno ai piani strategici che gli Stati Membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune, il FEASR e il FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia) intendono migliorare ulteriormente lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura, degli alimenti e delle aree rurali e contribuiscono al conseguimento dei seguenti obiettivi generali:

- 1) promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare;
- 2) rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione;
- 3) rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali.

Gli obiettivi generali sono integrati dall'obiettivo trasversale di ammodernamento del settore promuovendo e condividendo conoscenze, innovazioni e processi di digitalizzazione nell'agricoltura e nelle aree rurali e incoraggiandone l'utilizzo.

Al fine di raggiungere gli obiettivi generali menzionati, nel post 2020, la politica perseguirà gli obiettivi specifici elencati nella tabella che segue.

Tabella 37. Obiettivi specifici del FEASR nel 2021-2027

- (a) sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare;**
- (b) migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione;**
- (c) migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore;**
- (d) contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure all'energia sostenibile;**
- (e) promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria;**
- (f) contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;**
- (g) attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali;**
- (h) promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile;**
- (i) migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, sprechi alimentari e benessere degli animali.**

6.3.2. Suggestioni per il post 2020

Un'analisi dettagliata dell'avanzamento delle misure del PSR FEASR e delle relative evidenze valutative è stata fornita nei precedenti capitoli di questo rapporto. In particolare si rimanda al paragrafo 2.2 per la ricerca, l'innovazione e il capitale umano. I paragrafi 2.3.3 e 2.3.4 sono dedicati alla competitività delle imprese. Gli interventi per la banda larga sono invece trattati nei paragrafi 2.4.3 e 2.4.4. Per quanto riguarda la salvaguardia delle risorse naturali si rimanda al paragrafo 3.3 e per ciò che concerne la riduzione delle emissioni al 3.4. Infine, relativamente alle aree interne e allo sviluppo locale si vedano i paragrafi 4.2.3 e 4.2.4.

Alla luce delle lezioni finora apprese dalla programmazione 2014-2020 e delle principali novità del 2021-2027 sopra richiamate, per il prossimo periodo di programmazione si avanzano i seguenti suggerimenti:

- Al fine di aumentare la **partecipazione dei giovani al PSR**, si suggerisce di incrementare l'importo del premio previsto per il loro insediamento. Le proposte di regolamento (COM/2018/392 final 2018/0216) per il periodo di programmazione 2021-2027, infatti, individuano tra i nove obiettivi della PAC quello specifico di attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali (Articolo 6 "Obiettivi specifici"). Per questo tra i tipi di intervento per lo sviluppo rurale (Art. 64) è ancora previsto quello volto a favorire "l'insediamento dei giovani agricoltori e l'avvio di nuove imprese rurali" con un sostegno forfettario massimo di 100.000 euro eventualmente da combinarsi con strumenti finanziari;
- Proseguire e ampliare gli **interventi a favore della biodiversità e del paesaggio** nelle aree dominate da seminativi e monocolture specializzate;

- Valutare l'opportunità di individuare a livello nazionale/regionale elementi oggettivi che consentano di introdurre **pagamenti Basati sui Risultati Ambientali (PBRA)**, introducendo **specificazioni per meglio definire i servizi ecosistemici**, in alternativa e/o ad integrazione degli attuali pagamenti basati sulla gestione ambientale (PBGA);
- Promuovere e stimolare l'adesione agli interventi in favore della biodiversità anche tramite le attività previste nell'ambito del progetto integrato **LIFE GESTIRE 2020**;
- Al fine di rafforzare e articolare ulteriormente la tipologia di interventi finalizzati alla **riduzione delle emissioni**, prevedere che gli interventi finalizzati a migliorare la qualità dell'aria in ambito agricolo siano considerati investimenti non produttivi in modo da rafforzare le politiche regionali rendendole più attrattive per le aziende agricole;
- Proseguire e ampliare gli interventi a favore dell'**agricoltura conservativa** e rafforzare gli impegni per la **tutela del suolo** nell'ambito dell'agricoltura biologica al fine di intensificare l'incremento del carbonio stoccato nei terreni agricoli;
- Rafforzare l'azione di accompagnamento verso GAL ed Enti locali per garantire in tempi brevi l'emanazione dei bandi di tutte le operazioni ad essi delegate.

7. Riferimenti bibliografici

Agenzia per la Coesione Territoriale (2014). Strategia Nazionale Aree Interne.

Cedefop (2015). Nota Informativa “Una ripresa occupazionale imperfetta”.

COM(2018) 372 final, Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, periodo 2021-2027

COM(2018) 392 final, Proposta di Regolamento recante norme sul sostegno ai piani strategici della PAC

COM(2018) 393 final, Proposta di Regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC

COM(2018) 394 final, Proposta di Regolamento sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, sull'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati

Comitato di Sorveglianza POR LOMBARDIA FESR 2014-2020, Presentazione della Relazione Annuale di Attuazione AL 31/12/2019, 16 luglio 2020

Commissione Europea (2018). COM(2018) 375 - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti.

Commissione Europea (2018). COM(2018)382/F1 - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+).

Finlombarda (2020), Definizione della nuova S3, Analisi Aree di Specializzazione S3 2014-2020 Bozza V. 2.0 - 15 Maggio.

Fondazione Brodolini, Mbs, IZI (2018), Valutazione tematica “LE INDUSTRIE EMERGENTI E LE SFIDE DELLA S3 DI REGIONE LOMBARDIA”

Fondazione Brodolini, Mbs, IZI (2019), RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE 2019 DEL POR FESR 2014-2020 DI REGIONE LOMBARDIA

Fondazione Brodolini, Mbs, IZI (2019), Valutazione Tematica “ANALISI DEGLI INTERVENTI FRIM FESR PER GLI ANNI 2015-2016”

Fondazione Brodolini, Mbs, IZI (2020), RAPPORTO DI VALUTAZIONE PER L'ANNUALITA' 2019 POR FESR 2014-2020 REGIONE LOMBARDIA

IRS-COGEA (2018). Rapporto Annuale di Valutazione del Programma, Annualità 2017. Valutazione indipendente del Programma Operativo della Regione Lombardia FSE 2014-2020.

ISMERI Europa (2020), Approfondimento Tematico sulla Strategia di Specializzazione Intelligente (S3), Servizio di Assistenza Tecnica per la Valutazione Unitaria dei Programmi Operativi 2014-2020 di Regione Lombardia cofinanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei

ISMERI Europa (2020), Piano della valutazione unitaria, Servizio di Assistenza Tecnica per la Valutazione Unitaria dei Programmi Operativi 2014-2020 di Regione Lombardia cofinanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei

POR FSE Lombardia 2014-2020 (2019)

POR FSE Lombardia 2014-2020 (2019). Relazione Annuale di Attuazione 2018.

POR FSE Lombardia 2014-2020 (2020). Relazione Annuale di Attuazione 2019.

Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020, Regione Lombardia

Rapporti di monitoraggio ambientale POR FESR

(<https://www.fesr.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FESR/controlli-monitoraggio-valutazione/monitoraggio-ambientale/>)

Rapporti di monitoraggio ambientale PSR FEASR

(<https://www.psr.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FEASR/monitoraggio--valutazione/monitoraggio-ambientale/>)

Regione Lombardia (2018), Relazione Annuale di Attuazione 2017

Regione Lombardia (2019), Relazione Annuale di Attuazione 2018

Regione Lombardia (2020), Relazione Annuale di Attuazione 2019

Regione Lombardia (2020), Analisi del contesto socioeconomico post COVID-19 e priorità di intervento.

Regione Lombardia, Giunta (2019). Linee di Indirizzo a sostegno delle iniziative a favore dell'inserimento socio-lavorativo delle persone con disabilità a valere sul Fondo Regionale istituito con LR 4 Agosto 2003 N. 13 – ANNUALITÀ 2020-2021.

Regione Lombardia, Giunta (2020). Approvazione schema di accordo "Riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi Strutturali 2014-2020 ai sensi del comma 6 dell'articolo 242 del Decreto Legge 34/2020". *Regione Lombardia Bollettino Ufficiale*.

Regione Lombardia, Giunta (2020). Documento di Economia e Finanza Regionale 2020.

Regione Lombardia, Giunta (2020). POR FSE 2014-2020 – Azione 11.3.3 – Approvazione schema di Convenzione tra Regione Lombardia e il "Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. (FORMEZ P.A.)" per la realizzazione del progetto "Piano di coaching del personale dei Centri per l'Impiego della regione Lombardia".

Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo

Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

Relazione Annuale di Attuazione 2014-2015, POR FSE Lombardia 2014-2020 (2016)

Relazione Annuale di Attuazione 2016, POR FSE Lombardia 2014-2020 (2017)

Relazione Annuale di Attuazione 2017, POR FSE Lombardia 2014-2020 (2018)

Relazione Annuale di Attuazione FEASR

(<https://www.psr.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FEASR/monitoraggio--valutazione/rapporti-di-attuazione-annuale/>);

RTI IRS-COGEA (2018). Approfondimento tematico: la filiera professionalizzante lombarda. Valutazione indipendente del Programma Operativo della Regione Lombardia FSE 2014-2020.

RTI IRS-COGEA (2018). ASSE II POR FSE Lombardia Approfondimento tematico relativo a “Modellizzazione del sistema di intervento attivato sul tema della povertà estrema”. Valutazione indipendente del Programma Operativo della Regione Lombardia FSE 2014-2020.

RTI IRS-COGEA (2019). Rapporto di Valutazione Tematico “La formazione continua in Lombardia”. Valutazione indipendente del Programma Operativo della Regione Lombardia FSE 2014-2020.

RTI IRS-COGEA (2019). Rapporto Intermedio di Valutazione (RIV). Valutazione indipendente del Programma Operativo della Regione Lombardia FSE 2014-2020.

RTI IRS-COGEA (2020). La valutazione dei progetti per la gestione sociale dei quartieri di edilizia pubblica in Lombardia (Asse II - azione 9.1.3 e 9.4.2). Valutazione tematica. Valutazione indipendente del Programma Operativo della Regione Lombardia FSE 2014-2020 (bozza in attesa di pubblicazione).

RTI IRS-COGEA (2020). Rapporto Annuale di Valutazione. Valutazione indipendente del Programma Operativo della Regione Lombardia FSE 2014-2020.