



**SERVIZIO DI VALUTAZIONE INDIPENDENTE DEL PROGRAMMA OPERATIVO  
FESR EMILIA-ROMAGNA 2007-2013**

**VALUTAZIONE TEMATICA**

**RAPPORTO SULLE CONNESSIONI E SINERGIE  
SVILUPPATE TRA INTERVENTI DI SISTEMA E  
INTERVENTI A SOSTEGNO DELLA  
COMPETITIVITÀ ECONOMICA**

*DRAFT*

*DICEMBRE 2014*

*Il presente documento è il **Report sulle connessioni e sinergie sviluppate tra interventi di sistema e interventi a sostegno della competitività economica** predisposto dall'RTI ECOTER Srl e NOMISMA S.p.A. e SIGN S.r.l. in esecuzione del Contratto per l'affidamento del servizio di Valutazione Indipendente del PO FESR Emilia-Romagna 2007-2013 Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione.*

*Il Rapporto è stato elaborato da un gruppo di lavoro composto da Paolo Rosso, Elena Minciarelli, Dario Pezzella e coordinato da Antonio Strazzullo (Coordinatore del gruppo di lavoro). Maurizio Di Palma (Comitato Tecnico Scientifico) ha svolto la verifica di qualità.*

## INDICE

ABBREVIAZIONI e GLOSSARIO.....	iii
EXECUTIVE SUMMARY .....	v
<b>PARTE I .....</b>	<b>1</b>
1. Introduzione.....	1
2. Oggetto della valutazione.....	2
3. Le domande valutative .....	3
3.1 Il processo di identificazione.....	3
3.2 I risultati del processo di elicitazione delle domande valutative.....	3
4. Approccio metodologico .....	6
<b>PARTE II L'ANALISI VALUTATIVA .....</b>	<b>8</b>
5. Gli interventi riferiti alla RSI.....	8
5.1 Il contesto.....	9
5.2 L'impostazione della domanda valutativa.....	15
5.3 Le attività ricognitive svolte.....	16
5.4 Considerazioni valutative.....	17
6. Gli Interventi nell'ambito della qualificazione energetico-ambientale e sviluppo sostenibile (Asse III del POR) .....	21
6.1. Premessa .....	22
6.2. Introduzione: politiche o norme? Un tentativo di risposta a una domanda complessa.....	22
6.3. Il quadro emergente dall'attuazione del POR.....	24
6.4. Il quadro rispetto agli obiettivi prestazionali.....	28
6.5. I colli di bottiglia del processo di attuazione.....	29
6.6. Casi-studio dall'attuazione del POR.....	33
7. Gli Interventi riferiti alla valorizzazione e qualificazione del patrimonio ambientale e culturale (Asse IV del POR).....	36
7.1. Introduzione .....	36
7.2. Le domande valutative.....	37
7.3. La metodologia adottata.....	38
7.4. L'attuazione delle attività dell'asse Iv ó Alcune informazioni.....	41
7.5. Risposte alle domande di valutazione e raccomandazioni.....	42
<b>PARTE III CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI .....</b>	<b>48</b>
ALLEGATI .....	57

## ABBREVIAZIONI E GLOSSARIO

AdG	Autorità di Gestione
APEA	Area Produttiva Ecologicamente Attrezzata
ASTER	"ASTER ó Società consortile per Azioni" tra la Regione Emilia-Romagna, le Università, gli Enti pubblici nazionali di ricerca CNR, ENEA, INFN e il sistema regionale delle Camere di Commercio
BAT	<i>Best Available Technology</i>
Centri per l'Innovazione	I Centri per l'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico
CO <sub>2</sub>	Ossido di Carbonio.
EMAS	<i>Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)</i> è uno strumento volontario creato dalla Comunità europea al quale possono aderire le organizzazioni (aziende, enti pubblici, ecc.) per valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali e fornire al pubblico e ad altri soggetti interessati informazioni sulla propria gestione ambientale.
ERVET	Agenzia di sviluppo regionale, società <i>in house</i> della Regione Emilia Romagna
FER	Fonti di Energia Rinnovabile
FESR	Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale
ICT	Information and Communication Technology
Kt	Kilo Ton
MWh	Mega Watt per Ora ó unità di misura dell'energia elettrica
PAES	Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile
Piattaforme Tematiche	Forma organizzativa della Rete Alta Tecnologia. Raccolgono laboratori di ricerca e imprese. Ad oggi sono 6 le Piattaforme definite per esprimere l'offerta di ricerca dell'Emilia-Romagna sui seguenti temi: Agroalimentare; Costruzioni; Energia Ambiente; ICT e Design; Meccanica Materiali; Scienze della Vita.
POR	Programma Operativo Regionale
PVPT	
RAE	Rapporto Annuale di Esecuzione ó previsto dai regolamenti UE per i Fondi Strutturali.
RER	Regione Emilia Romagna

Rete Alta tecnologia	La Rete Alta Tecnologia dell'Emilia-Romagna, costituita da laboratori di ricerca industriale e da centri per l'innovazione, raggruppa le istituzioni accademiche e i centri di ricerca pubblici della regione per offrire competenze, strumentazioni e risorse al sistema produttivo.
RSI	Ricerca e Sviluppo Tecnologico
RTI	Raggruppamento Temporaneo di Imprese, nello specifico tra Ecoter Srl, Nomisma SpA e SIGN Srl.
S3	Smart Specialization Strategy
SIPRO	Agenzia per lo Sviluppo di Ferrara
Tecnopoli	Nei Tecnopoli trovano collocazione i laboratori e i centri della Rete Alta Tecnologia, le competenze scientifiche e le risorse umane che ne fanno parte ma anche incubatori e imprese che costituiscono il sistema produttivo regionale. Attualmente in numero di 10: Bologna di CNR; Bologna di Manifattura; Ferrara; Forlì-Cesena; Modena; Parma; Piacenza; Ravenna; Reggio-Emilia; Tecnopolo Rimini.
TEP	Tonnellata equivalente di petrolio - unità di misura dell'energia

## EXECUTIVE SUMMARY

## PARTE I

### 1. INTRODUZIONE

Il presente documento è il Rapporto sulle connessioni e sinergie sviluppate tra interventi di sistema e interventi a sostegno della competitività economica (ora in poi anche Rapporto sulle connessioni e sinergie) previsto dal bando di gara per il Servizio di Valutazione Indipendente del Programma Operativo Regionale FESR (POR FESR) della Regione Emilia Romagna (RER).

Il Rapporto è stato realizzato sulla base della Nota Metodologica proposta dal valutatore per la realizzazione dell'analisi valutativa e condivisa con l'Autorità di Gestione (AdG) del POR FESR.

Il Rapporto è così strutturato: nella Parte I, sono posti oggetto ed obiettivi dell'analisi valutativa. Nel capitolo 2, si definisce l'oggetto della valutazione, che fa riferimento a tre ambiti di intervento specifici del POR, ovvero: gli interventi relativi alla ricerca scientifica, gli interventi relativi alla qualificazione energetico ambientali e allo sviluppo sostenibile, e gli interventi relativi alla valorizzazione e qualificazione del patrimonio ambientale e culturale. Il successivo capitolo 3 indica le domande valutative, dopo averne descritto il processo di elicitazione e identificazione delle stesse. Il capitolo 4, da conto dell'approccio metodologico complessivo adottato nella realizzazione dell'analisi, rimandando poi, ai capitoli dedicati a ciascuno degli ambiti di analisi specifici per la descrizione della metodologia adottata in ciascun caso.

La Parte II è dedicata all'analisi valutativa di ciascuno degli ambiti di intervento identificati in precedenza. Pertanto, il capitolo 5 affronta l'analisi degli interventi relativi alla ricerca scientifica (ovvero, all'Asse I del POR FESR). Il capitolo 6, analizza gli interventi relativi alla qualificazione energetico ambientali e allo sviluppo sostenibile, mentre il capitolo 7 si concentra sugli interventi relativi alla valorizzazione e qualificazione del patrimonio ambientale e culturale. In ciascun caso è offerta una descrizione del contesto attuativo, dello stato di attuazione dell'Asse e delle metodologie adottate.

Infine, nella Parte III, si descrivono le conclusioni generali dell'analisi e si formulano alcune raccomandazioni per le attività previste nella prossima programmazione.

## 2. OGGETTO DELLA VALUTAZIONE

Nell'architettura del POR FESR della Regione Emilia Romagna è evidente come a fronte degli obiettivi posti, si è programmato di dare luogo, da un lato, a interventi volti a incentivare le imprese o il settore privato in generale a domandare ricerca, servizi innovativi, investimenti in efficientamento energetico o in specifiche aree di rilevanza ambientale o culturale. Dall'altro lato, si è programmato di creare le condizioni affinché tale domanda incontrasse una offerta adeguata, ovvero, venisse efficacemente ed efficientemente soddisfatta, stimolando interventi volti a finanziare, ad esempio, le reti di ricerca e innovazione regionali, aree ecologicamente attrezzate, interventi di riqualificazione ambientale e culturale. Specialmente nel campo delle reti di ricerca e trasferimento tecnologico, l'intervento della RER mirava a stimolare la connessione o il fine tuning delle piattaforme regionali con le piattaforme europee più avanzate, nello sforzo di assicurare le condizioni affinché il sistema economico regionale rimanesse nel *mainstream* europeo, ovvero, agganciato alle economie europee più dinamiche e sviluppate.

In ciascun Asse Prioritario, sono presenti linee di attività volte a finanziare interventi dal lato dell'offerta (cui si riferisce come azioni di sistema), prevalentemente rivolte a soggetti pubblici, e interventi volti al sostegno della domanda, prevalentemente rivolti a stimolare soggetti privati e, in particolare, alle imprese. Fa eccezione l'Asse 2, interamente dedicato al sostegno della domanda per innovazione delle imprese, per il quale, però, gli interventi a sostegno delle reti di ricerca e gli stessi tecnopoli previsti nell'Asse 1, nonostante la chiara distinzione che vede tale Asse dedicato alla ricerca, possono svolgere in qualche modo la funzione di condizione a contorno.

Sotteso a tale disegno è un forte rapporto con il partenariato socio-economico e con gli enti locali e le province, il cui apporto alla programmazione doveva garantire la condivisione degli sviluppi da dare allo stimolo dell'offerta e un adeguato livello di domanda per i contributi offerti a sostegno degli interventi privati.

Dalla coerenza dell'insieme di azioni di sistema e azioni di supporto della competitività del settore delle imprese, il programmatore regionale si attendeva di dar luogo a sinergie e connessioni che aumentassero il valore aggiunto dell'insieme degli interventi e garantissero un più significativo impatto del POR. In realtà, nel caso dell'Asse 4, attraverso gli strumenti programmatici e attuativi accessori, la coerenza tra interventi a supporto della domanda con gli interventi di sistema è stato elevato ad obbligo formale e sostanziale, come condizione per l'ammissibilità dei progetti.

Nel commissionare il presente rapporto, il programmatore regionale intendeva appunto verificare se e, possibilmente, in che misura le azioni del POR hanno dato luogo a quelle sinergie e connessioni perseguite nell'ambito generale del POR. Sarà opportuno valutare altresì se gli eventuali effetti riscontrati hanno assunto/possono assumere caratteri sistemici, e di sostenibilità.

Nell'ambito dell'architettura dei servizi di valutazione intermedia della RER, il Rapporto sulle connessioni e sinergie rappresenta, quindi, un elemento centrale dal punto di vista del valore conoscitivo per i decisori pubblici, al fine di ottimizzare il coordinamento delle politiche a sostegno dell'innovazione delle imprese e della competitività del sistema economico regionale nel suo complesso.



### 3. LE DOMANDE VALUTATIVE

#### 3.1 Il processo di identificazione

Data la complessità dell'oggetto della valutazione - che copre, di fatto, l'intero POR - e la moltitudine di stakeholders coinvolti, il processo di individuazione delle domande valutative è di particolare importanza. Pertanto, il valutatore ha messo in atto un processo iterativo che prevede diversi *step*:

- **esplicitare gli obiettivi conoscitivi della valutazione** ó attraverso una discussione con i responsabili della attuazione e della valutazione all'interno dell'AdG, arrivare alla formulazione degli obiettivi complessivi dell'indagine valutativa. La realizzazione di tale *step* ha consentito la definizione dell'oggetto della valutazione riportato nel paragrafo precedente e la formulazione della domanda valutativa generale.
- **elicitarle le domande valutative** ó attraverso interviste in profondità con i responsabili di ciascuna Asse del POR, arrivare alla formulazione di un set di domande valutative che articolino l'obiettivo complessivo con riferimento a ciascun Asse/linea di azione del POR.
- **verificare/integrare il set di domande valutative** ó attraverso la consultazione dei principali *stakeholders* regionali, sottoporre a verifica le domande valutative e sollecitare commenti, integrazioni, o proposte alternative di formulazione delle stesse, da realizzarsi sulla base della presente Nota Metodologica.

#### 3.2 I risultati del processo di elicitazione delle domande valutative

Il processo di elicitazione delle domande valutative ha condotto alla formulazione della **domanda valutativa generale**:

*L'interazione tra interventi di sistema e interventi a sostegno della competitività economica previsti dal POR hanno dato luogo, e, nel caso, in che misura a connessioni e sinergie che hanno aumentato il valore aggiunto dell'insieme degli interventi a garanzia di un più significativo impatto del POR? È possibile rilevare caratteri di sostenibilità in tali effetti?*

#### Interventi nel campo della RSI (Asse I del POR)

Le interviste svolte agli esperti dell'AdG, ha consentito di definire il quesito con riferimento al settore dell'RSI, in termini di "effetto sistema".

La letteratura specialistica, definisce "effetto sistema" in un sistema di innovazione regionale come "la densità di interazioni tra operatori pubblici e privati nel generare, applicare e trasferire conoscenze con una finalità produttiva". Queste interazioni possono essere:

- i) Orizzontali con riferimento alle conoscenze possedute (imprese e istituzioni pubbliche con simili competenze sviluppano conoscenze insieme);
- ii) Orizzontali con riferimento alla posizione sul mercato (imprese decidono insieme di dividere i rischi e i costi relativi all'acquisizione di determinate conoscenze);
- iii) Verticali con riferimento alle conoscenze possedute (è possibile identificare tra i partner un produttore ed un utilizzatore di conoscenza);

iv) Verticali con riferimento alla posizione sul mercato (ci sono un produttore a monte e un utilizzatore a valle).

L'assunto implicito è che un tessuto produttivo denso di interazioni nella conoscenza moltiplichi gli effetti economici della conoscenza stessa, aumenti la diffusione delle innovazioni, consenta di identificare opportunità produttive, tecnologiche e di mercato. Le interazioni non sono, quindi, tra loro esclusive, ma al contrario possono essere multiple.

Le interazioni indicate non sono necessariamente più efficaci ed efficienti nell'ambito dello stesso sistema regionale. Tuttavia, ci sono diversi vantaggi quando queste interazioni avvengono anche in uno stesso agglomerato giacché ciò consente di sviluppare sinergie, aumentare l'impiego di risorse, rispondere meglio alle richieste dei mercati. Inoltre, è stato mostrato che sistemi settoriali particolarmente attivi hanno anche la capacità di instaurare maggiori interazioni, e beneficiare meglio, con imprese ed istituzioni al proprio esterno.

Sulla base di queste considerazioni, rafforzare l'effetto sistema nel campo della ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico emerge come una legittima priorità degli operatori regionali.

La domanda valutativa specifica, può allora essere formulata come:

1. *Gli interventi del campo della RSI messi in atto dal POR hanno dato luogo al verificarsi di un effetto sistema?*
  - *Le relazioni create, sono stabili?*
  - *È possibile determinare se e quanto l'intervento regionale ha contribuito/è riuscito a spostare la ricerca verso aree più orientate al mercato?*

### **Interventi nell'ambito della qualificazione energetico-ambientale e sviluppo sostenibile (Asse III del POR)**

L'Asse III ha come obiettivo specifico: "Sostenere la qualificazione ambientale ed energetica del sistema produttivo", articolato negli obiettivi operativi "Promuovere la competitività energetica e la riqualificazione energetico-ambientale" e "Promuovere soluzioni sperimentali di mobilità sostenibile e di logistica merci e persone finalizzate all'efficienza energetica o all'utilizzo di energie a minor impatto ambientale. Tra le attività, quella forse più rilevante ai fini della visione sinergica della Regione è la III.1.1 "Innalzare la dotazione energetico-ambientale delle aree produttive", volta a finanziare le cosiddette APEA (Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate) che avrebbero dovuto costituire l'elemento sistemico dell'architettura dell'Asse. Tuttavia, i progressi attuativi di tale attività mostrano numerosi elementi di criticità che è probabile conducano a realizzazioni sostanzialmente minori di quelli attesi. L'indagine valutativa, partendo dall'analisi delle cause di tali ritardi, dovrebbe cercare di cogliere, da un lato quanto delle sinergie attese si sia comunque messo in moto, dall'altro, se è possibile derivare lezioni circa l'efficacia e l'efficienza rispetto agli obiettivi degli strumenti messi in atto.

Le domande valutative emergenti sono le seguenti:

2. *Allo stato attuale, numerosi progetti APEA (interventi di sistema) mostrano significativi ritardi di attuazione degli interventi che potrebbero condurre a realizzazioni sostanzialmente minori di quelli attesi:*
  - *quali le cause?*
  - *in che misura si sono attivati i meccanismi sinergici attesi dal programmatore regionale?*
3. *Ai fini del futuro periodo di programmazione:*
  - *si possono trarre indicazioni sulla efficacia ed efficienza degli approcci di policy adottati ai fini della visione sistemica del programmatore regionale?*
  - *si possono trarre indicazioni su eventuali correttivi alle misure adottate per garantire gli outcome attesi e massimizzare l'impatto del POR?*

### **Interventi riferiti alla valorizzazione e qualificazione del patrimonio ambientale e culturale (Asse IV del POR)**

Le domande valutative emergenti sono:

4. *L'offerta pubblica ha creato/sollecitato la domanda privata o è stata concepita in base ad una domanda privata potenziale espressa e rilevata? Se sono rilevabili ricorrenze di entrambi i casi, si possono rilevare differenze di efficacia (e/o di outcome)?*
5. *Quanto l'individuazione dei beni oggetto di intervento è stato efficace nel focalizzarsi su oggetti effettivamente capaci di trainare l'economia?*
6. *Quanto sono stati efficaci i meccanismi per il coordinamento degli interventi pubblici e privati? Quali lezioni se ne possono trarre?*

#### 4. APPROCCIO METODOLOGICO<sup>1</sup>

Il Rapporto sulle connessioni e sinergie è centrale anche dal punto di vista dell'approccio metodologico richiesto al valutatore, in quanto è possibile sviluppare efficacemente una corretta analisi valutativa delle connessioni e sinergie degli interventi del POR solo elaborando *ex ante* definizioni, metodi e procedure che informino poi anche lo svolgimento delle analisi sottostanti la produzione delle altre valutazioni tematiche, incluse quelle aggiuntive proposte dall'ARTI.

L'ARTI propone quindi che la valutazione tematica sulle connessioni e sinergie si svolga in 3 fasi.

Nella prima fase, si espliciteranno in primo luogo le domande valutative, partendo dalla elaborazione di una definizione condivisa di interventi di sistema e interventi a sostegno della competitività economica e si analizzerà il POR alla ricerca dei nessi causali tra detti interventi. Si elaborerà quindi un metodo di analisi e interpretazione degli interventi in modo da poter rilevare la presenza e se possibile, l'intensità delle connessioni e delle sinergie tra gli interventi stessi. Si tenterà di individuare indicatori in grado di descrivere e comparare i fenomeni in questione e si analizzeranno le informazioni raccolte. Il metodo di analisi e gli indicatori eventualmente individuati, saranno quindi utilizzati per analizzare le connessioni e sinergie tra interventi di sistema e interventi a sostegno della competitività economica nell'attività di analisi valutativa propedeutica alla realizzazione degli altri Rapporti di valutazione tematica, sia quelli previsti dal Capitolato di gara sia quelli aggiuntivi proposti dall'ARTI, informando, di fatto, l'intera analisi valutativa del POR. Ciò impegnerà in maniera coerente le risorse dell'intero gruppo di lavoro dell'ARTI, e, in particolare, il Comitato Tecnico Scientifico.

La seconda fase della valutazione tematica su connessioni e sinergie, quella della raccolta delle informazioni, sarà quindi svolta nell'ambito di ciascuna valutazione tematica, inserendo le richieste di informazioni necessarie allo scopo, nelle indagini già previste per i diversi prodotti della valutazione e applicando in parallelo la metodologia di analisi elaborata per la cattura e misura del fenomeno connessione e sinergie col supporto degli esperti di settore dell'ARTI impegnati nei diversi Rapporti. Ciò consentirà di evitare eventuali duplicazioni di questionari, *focus groups*, e in generale di strumenti volti a raccogliere le informazioni necessarie, il ripetersi delle quali spesso provocano risposte meno partecipate da parte degli intervistati, impattando negativamente la qualità dell'indagine. Ove significativamente applicabili, e previsti nelle metodologie proposte per i diversi prodotti valutativi, metodi di analisi contro-fattuale saranno privilegiati per poter cogliere i determinanti delle decisioni di partecipare alla competizione per i contributi POR.

In base alla metodologia di analisi individuata al termine della prima fase valutativa, l'ARTI si riserva comunque di svolgere analisi e valutazioni ulteriori rispetto a quelle già previste nell'ambito delle altre valutazioni tematiche. La scelta delle tecniche e degli strumenti da adottare, ovviamente, terrà strettamente conto del fatto che le risorse POR allocate alle varie linee di intervento sono quantitativamente limitate rispetto alle dimensioni dei settori specifici e dell'economia della regione

---

<sup>1</sup> La metodologia qui presentata è elaborata da un lato, sulla base della formulazione delle domande valutative allo stato del processo di identificazione delle stesse presentata nel paragrafo precedente, e, dall'altro lato, sulla base dello stato di attuazione del programma all'epoca della stesura della presente Nota. Pertanto, sulla base delle domande valutative definitive, e sullo stato di attuazione di allora, la metodologia sarà rivista e adattata se e come necessario.

Emilia Romagna in generale, fattore questo che rende poco significativo il ricorso a talune tecniche e strumenti.

La terza fase della valutazione tematica in oggetto, si svolgerà, quindi, alla fine del percorso di analisi del servizio, collocando quindi il Rapporto su connessioni e sinergie come uno degli ultimi prodotti che l'RTI produrrà.

In tale fase si raccoglieranno ed elaboreranno le informazioni ottenute nella fase di raccolta. Si procederà da un lato alla determinazione di una definizione quanti-qualitativa del fenomeno, e dall'altro si procederà alla loro interpretazione. Si tenterà anche un approccio alla valutazione del modello complessivo di programmazione e *governance* sottostante l'approccio descritto in premessa, con particolare riguardo all'efficacia delle interazioni e, quindi, del contributo del partenariato alla definizione e all'attuazione del POR, nel determinare gli impatti dello stesso.

## PARTE II L'ANALISI VALUTATIVA

### 5. GLI INTERVENTI RIFERITI ALLA RSI

La cooperazione sistemica, tema oramai centrale nella definizione dei sistemi regionali di innovazione (Howells, 1999; Cooke & Heidenreich, 2004; Iammarino, 2005). Chi si occupa di teoria riteniamo possa guardare con interesse il POR FESR 2007-2013 della Regione Emilia Romagna: siamo in uno di quei pochi casi in cui i concetti e suggerimenti di politica dell'innovazione che sono stati negli anni recenti sviluppati dall'Unione Europea (sintetizzati e rilanciati nella Strategia Europa 2020, nello Small Business Act con attenzione particolare alle PMI, nel programma quadro Horizon 2020 per la ricerca e il trasferimento tecnologico in primo luogo) e recepiti in misura variabile dai governi nazionali e dalle regioni, sembrano proprio essere stati recepiti nell'azione dell'amministrazione regionale, nel disegno e nell'attuazione del POR FESR ma non solo, avendo di fatto investito nel suo complesso la politica dello sviluppo industriale e dell'innovazione (si veda al riguardo sia l'evoluzione del Programma regionale per la ricerca industriale, l'innovazione e il trasferimento tecnologico - PRRIITT - a partire dal 2002 che la strutturazione del Programma Regionale per le Attività Produttive 2012-2015).

Il problema da affrontare in questa sede riguarda in modo particolare proprio la verifica dei termini in cui si sia effettivamente generato un "effetto sistema" nella conduzione delle azioni orientate alla promozione dell'innovazione nel sistema produttivo regionale, in particolare attraverso l'attuazione del POR FESR 2007-2013.

A tale fine possiamo definire effetto sistema in un sistema di innovazione regionale come "la densità di interazioni tra operatori pubblici e privati nel generare, applicare e trasferire conoscenze con una finalità produttiva".

Tali interazioni, che si possono dare per acquisite all'interno di una rete di relazioni consolidate nel tempo a livello territoriale tra gli attori principali dell'innovazione e ben visualizzate dal concetto della *Triple Helix*, facente riferimento alle relazioni tra governo-impresa e accademia ed elaborato da Etzkowitz già nel 2000<sup>2</sup>, non inducono necessariamente effetti di maggiore efficacia ed efficienza nell'ambito dello stesso sistema regionale, ma ne costituiscono una necessaria preconditione. Infatti ci sono diversi vantaggi quando queste interazioni avvengono anche in uno stesso agglomerato giacché ciò consente di sviluppare sinergie, aumentare l'impiego di risorse, rispondere meglio alle richieste dei mercati. Inoltre è stato mostrato che sistemi territoriali e locali particolarmente attivi hanno anche la capacità di instaurare maggiori interazioni tra le imprese, le istituzioni e i centri di ricerca e beneficiarne meglio, generando perciò un valore aggiunto effettivo anche in termini di relazioni e connessioni con altri sistemi parimenti attivi ed esterni al contesto regionale.

Sulla base di queste considerazioni, rafforzare l'effetto sistema nel campo della ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico emerge come una legittima priorità degli operatori regionali. Da ciò riteniamo discenda l'interesse dell'autorità di gestione del POR FESR dell'Emilia Romagna per un

---

<sup>2</sup> Etzkowitz, H., Leydesdorff, L. (2000). *The Dynamics of Innovation: From National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. *Research Policy*, 29, 109-123.

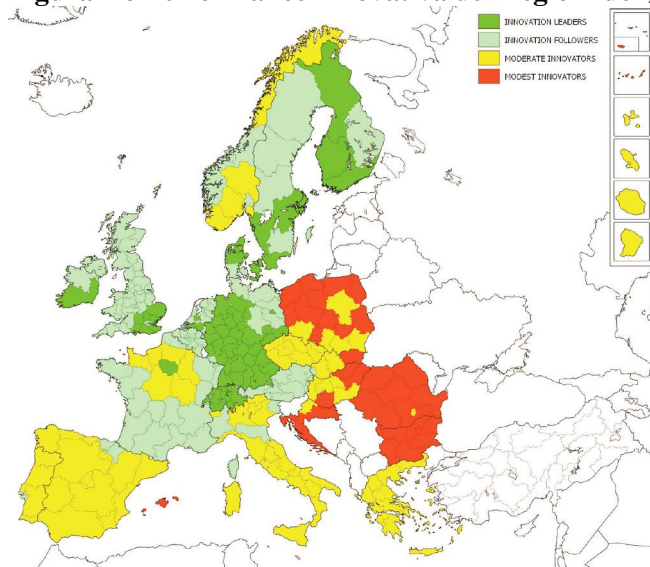
approfondimento tematico specifico sul tema delle sinergie e della generazione del citato effetto sistema e sulle condizioni per la sua sostenibilità e rafforzamento nel tempo.

## 5.1 Il contesto

Preliminarmente allo sviluppo di un ragionamento valutativo sull'argomento si propone una breve sintesi di alcuni elementi rappresentativi della realtà regionale dell'Emilia Romagna, in particolare con riferimento alla sua capacità di generare innovazione, al suo posizionamento competitivo rispetto al quadro nazionale ed europeo e alle principali tappe che hanno preceduto la formulazione del POR 2007-2013 e la sua attuazione per quanto riguarda le misure di stimolo all'innovazione e al consolidamento di quello che è stato chiamato ecosistema regionale dell'innovazione (si veda al riguardo la recente *Smart Specialization Strategy*, sviluppata dalla Regione in vista della programmazione comunitaria 2014-2020).

Il *Regional Innovation Scoreboard 2014*<sup>3</sup> della Commissione Europea, va continuamente abbassando il ranking delle regioni italiane. Purtroppo l'Emilia-Romagna è stata inserita tra le cosiddette regioni *followers*, subito dietro le grandi regioni leader metropolitane o altamente innovative del Nord Europa, posizione condivisa in Italia solo con il Piemonte e il Friuli-Venezia Giulia, in assenza di regioni leader nel quadro nazionale italiano.

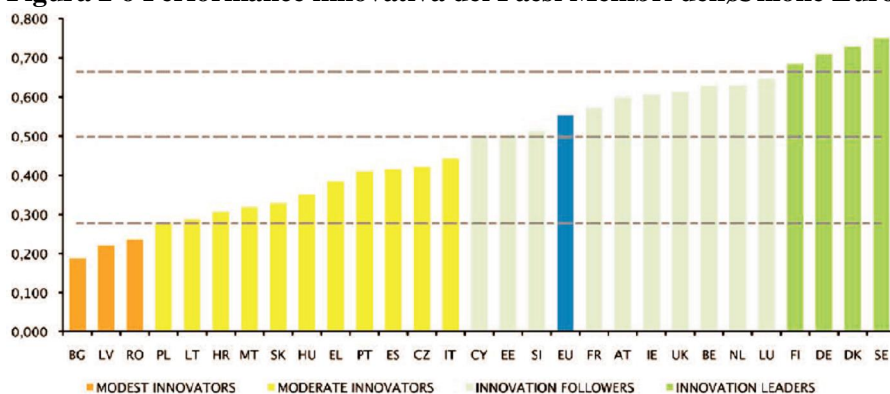
**Figura 1 ó Performance innovativa dei Regioni dell'Unione Europea**



Fonte: Unione Europea ó *Regional Innovation Scoreboard 2014*

Nello stesso rapporto peraltro si sottolinea come "la maggior parte delle regioni leader dell'innovazione e seguaci di innovazione si trovano rispettivamente all'interno dei paesi europei leader e follower per l'innovazione, mentre di converso la maggior parte delle regioni moderati e modesti in termini di innovazione si situano nei paesi a più basso ranking."

<sup>3</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/regional-innovation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/regional-innovation/index_en.htm)

**Figura 2 6 Performance innovativa dei Paesi Membri dell'Unione Europea**

Fonte: Unione Europea - *Innovation Union Scoreboard 2014*

Il posizionamento dell'Emilia Romagna va quindi considerato non tanto in termini assoluti bensì *ponderato* rispetto alla performance dell'Italia, le cui condizioni e performance in materia di innovazione costituiscono la cornice di riferimento e condizionano significativamente la regione, che in tale contesto si colloca in posizione avanzata.

### **La programmazione regionale di settore, antecedenti**

Si può ben riconoscere dunque che, pur con i limiti dati dal contesto generale e dalla perdurante fase di grave crisi strutturale in cui versa il Paese, l'economia regionale sia un modello di specializzazione produttiva diversificata e flessibile; la cui forza dipende dalla combinazione di attività differenti, ma complementari; dalla robusta trama di cooperazione e di relazioni formali e informali; dalla qualità e dinamismo della sub-fornitura; dalla interconnessione con i servizi. Dipende inoltre dalla buona infrastrutturazione materiale e culturale e dalla tenuta della legalità: in breve dalla solidità e innovazione del capitale territoriale.

La politica regionale per la ricerca e le attività produttive ha attribuito e mantenuto nel tempo una particolare attenzione alla ricerca e al trasferimento tecnologico che ha contribuito a costruire nel tempo un effettivo sistema regionale per l'innovazione. A partire dalla Legge 2/2002 e dal primo PRRIIT che ne è derivato, la politica regionale si regge su un disegno strategico: gli orizzonti di *Europa 2020* e del Piano Territoriale Regionale, che si sono concretizzati nel *Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* del 2011. A questo ha fatto quindi seguito il Programma Regionale Attività Produttive 2012-2015, che significativamente si è integrato con il nuovo PRRIIT. La visione strategica definita dal Programma riconosce che i percorsi di innovazione che investono il tessuto produttivo nel suo complesso possono seguire una direzione top-down, sotto la guida dei principali drivers della conoscenza e della internazionalizzazione, oppure seguire percorsi bottom-up grazie alla creatività e alla propensione innovativa diffuse sul territorio. Le politiche regionali della ricerca si dovranno perciò orientare a creare un eco-sistema della ricerca e del trasferimento tecnologico, alla *smart specialisation* delle filiere e al coinvolgimento della cultura scientifica e della cultura umanistica.

Inoltre la visione strategica del Programma riconosce, in forma in certa misura complementare, la promozione e il rafforzamento delle reti d'impresa quale leva trasversale delle politiche regionali. Più in generale è l'intero sistema delle relazioni economiche che rappresenta la base di riferimento delle azioni del Programma: relazioni industriali orientate alla partecipazione dei lavoratori, relazioni fra



imprese committenti e di subfornitura, relazioni fra imprese e territorio, relazioni fra imprese e pubblica amministrazione.

In precedenza già il PRRIIT 2003-2005 si era posto l'obiettivo di rafforzare le dinamiche del sistema produttivo regionale verso l'attività di ricerca applicata, di sviluppo precompetitivo e di innovazione, di favorire l'aumento del contenuto tecnologico delle produzioni e lo sviluppo dell'economia della conoscenza. Con ciò contribuendo al consolidamento di una comunità regionale della conoscenza e dell'innovazione, costituita dai soggetti che nei rispettivi ambiti operano per l'innovazione e interagiscono per scambiare e sviluppare nuove conoscenze.

Si può quindi ragionevolmente concludere che la costruzione di un'ecosistema regionale dell'innovazione, attraverso un complesso di azioni sia puntuali che di carattere più sistematico, abbia costituito un orientamento e un riferimento consolidatosi nel tempo in regione, a partire forse già dalla costituzione dell'ASTER negli anni 80 del secolo scorso. Tale agenzia, trasformandosi ed evolvendo nel tempo dal punto di vista societario, di *mission* strategica e organizzativo in funzione delle mutate condizioni e sfide del contesto, ha costituito e costituisce lo strumento principale della Regione per l'attuazione delle sue politiche dell'innovazione e dello sviluppo tecnologico.

### ***Il POR FESR 2007-2013, la ricerca e l'innovazione***

Il POR 2007-2013 si concentra in modo sostanziale sui temi della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico. E in particolare è orientato a intervenire sul rafforzamento del sistema regionale.

Questo orientamento è ben evidente innanzitutto nella formulazione dei suoi primi due obiettivi strategici:

- Rafforzare la rete della ricerca industriale e del trasferimento tecnologico e favorire la creazione di tecnopoli per la competitività;
- Favorire la crescita delle imprese attraverso processi di innovazione.

Trova poi evidente conferma nelle risorse dedicate alle azioni finalizzate al perseguimento di tali obiettivi, 118 e 103 milioni di euro rispettivamente, corrispondenti a circa il 58% della dotazione finanziaria totale del POR.

L'azione del POR si concretizzerà in particolare nel rafforzamento della rete regionale della ricerca e del trasferimento tecnologico, favorendo i processi di integrazione fra le strutture di ricerca industriale e le imprese, attraverso luoghi di aggregazione che esprimano una massa critica di risorse dedicate alla ricerca industriale, in grado anche di connettersi alle grandi reti internazionali della ricerca e sostenere la crescente domanda delle imprese.

Il POR è quindi riconosciuto, nel quadro della politica regionale, quale uno strumento di importanza sostanziale per procedere nella costruzione e nella strutturazione del sistema regionale dell'innovazione, focalizzando la sua azione specificatamente nella costruzione dei legami di rete e nella creazione dei Tecnopoli, destinati nelle intenzioni del programmatore regionale a divenire i pilastri sostanziali di riferimento per il sistema e per il consolidamento della "Rete Alta Tecnologia", spina dorsale dell'ecosistema dell'innovazione regionale.

Le attività previste a tal fine sono quindi state indirizzate a:

I.1.1 Creazione di tecnopoli per la ricerca industriale e il trasferimento tecnologico

I.1.2 Sostegno a progetti di ricerca collaborativa delle PMI con laboratori di ricerca e centri per l'innovazione

### I.2.1 Sostegno allo start-up di nuove imprese innovative

#### *Il sistema dell'innovazione*

La Rete Alta Tecnologia dell'Emilia-Romagna è costituita da laboratori di ricerca industriale e da centri per l'innovazione, raggruppa le istituzioni accademiche e i centri di ricerca pubblici della regione per offrire competenze, strumentazioni e risorse al sistema produttivo.

Per venendo ormai di fatto alla conclusione dell'attuazione del POR, si conta con la Rete Alta Tecnologia costituita da 88 strutture di cui 36 finanziate dalla Regione nell'ambito dell'Asse 1 del POR FESR 2007-2013 e 52 successivamente accreditate attraverso una procedura regionale.

13 strutture hanno la caratteristica di centri per l'innovazione, cioè di entità impegnate a realizzare principalmente attività di trasferimento tecnologico o di servizi; 75 hanno la caratteristica di laboratori di ricerca industriale, in quanto svolgono, prioritariamente, la funzione di ricerca collaborativa, consulenza tecnologica, produzione e valorizzazione di diritti di proprietà intellettuale.

La Rete Alta Tecnologia è organizzata in Piattaforme Tematiche. Queste sono nate per garantire un'offerta di ricerca in grado di rispondere alle richieste di innovazione e aumentare la competitività delle imprese.

Alla data di redazione del presente rapporto sono operative 6 Piattaforme:

1. Agroalimentare
2. Costruzioni
3. Energia e Ambiente
4. ICT e Design
5. Meccanica e Materiali
6. Scienze della Vita

Le Piattaforme Tematiche nascono con l'obiettivo di:

- Soddisfare i fabbisogni di sviluppo e innovazione delle imprese e aggregare le conoscenze delle Università e degli Enti di ricerca presenti in Emilia-Romagna, avvicinando così la domanda e l'offerta di ricerca industriale;
- Sviluppare strategie in cui la crescita, la competitività e la sostenibilità future siano sostenute da importanti progressi tecnologici;
- Definire obiettivi di ricerca e sviluppo tecnologico a medio e lungo termine;
- Identificare le più promettenti traiettorie tecnologiche a cui dare priorità nei programmi di ricerca regionali, nazionali ed europei;
- Interessare l'intera catena economica del valore, assicurando che la conoscenza generata dalla ricerca sia convertita prima in tecnologie e processi, quindi in prodotti e servizi commercializzabili;
- Offrire strumenti di marketing e integrazione prodotto per favorire l'avvio di contratti di ricerca e di servizio e migliorare le capacità di ricerca collaborativa della Rete;
- Attivare una capillare azione di informazione e formazione verso le imprese del territorio.

Le 6 piattaforme trovano un riferimento sul territorio nei 10 Tecnopoli che sono stati concepiti e costituiti come i luoghi che aggregano risorse umane e tecnologie, spazi in cui il mondo accademico dialoga con le imprese. Nei Tecnopoli trovano collocazione i laboratori e i centri della Rete Alta Tecnologia, le competenze scientifiche e le risorse umane che ne fanno parte ma anche incubatori e

imprese che costituiscono il sistema produttivo regionale. Sono quindi intesi quali luoghi dove si dovrebbe realizzare concretamente il trasferimento dei risultati e dei prodotti della ricerca al sistema produttivo e in cui l'accesso all'innovazione e alle nuove tecnologie da parte delle imprese viene sostenuto e sviluppato da tutto il sistema della ricerca pubblica in Emilia-Romagna. Nell'architettura complessiva della Rete, e nelle intenzioni strategiche dell'Amministrazione regionale e dei partner strategici che hanno preso parte al suo disegno e partecipano al suo funzionamento e sviluppo, i 10 Tecnopoli svolgono una funzione fondamentale nel rafforzamento dell'ecosistema regionale.

I Tecnopoli sono collocati sul territorio, rivestono una specializzazione che corrisponde al territorio locale e quindi si integrano con le piattaforme secondo uno schema matriciale, qui seguito rappresentato nel grafico.

TECNOPOLO										
	Bologna CNR	Bologna Manifattura	Ferrara	Forlì-Cesena	Modena	Parma	Piacenza	Ravenna	Reggio Emilia	Rimini
PIATTAFORMA										
Agroalimentare										
Costruzioni										
Energia e Ambiente										
ICT e Design										
Meccanica e Materiali										
Scienze della Vita										

**Principali dati di attuazione Asse 1**

## Rete Alta Tecnologia

<b>Fonte finanziamento</b>	<b>Investimento (Euro)</b>
Contributo FESR (pagamenti al 100%, dati al 15.06.2014)	94.172.263,50
Contributo Regione	42.700.622,47
Contributo UNIV/ENTI	93.078.693,03
Contributo Enti Locali	11.614.928,57
<b>Totale investimento</b>	<b>241.066.007,57</b>

Fanno parte della Rete Alta Tecnologia

- [10 tecnopoli](#)
- 39 laboratori
- 13 come centri per l'innovazione

## Ricerca Collaborativa

- 1.679 Totale progetti di ricerca collaborativa sviluppati attraverso la Rete (valore complessivo 124 milioni di euro - 44%, finanziati dalle imprese)
- 134 [Progetti di ricerca collaborativa](#) finanziati dal POR (20 milioni di euro di risorse regionali e FESR)

**Le sfide della programmazione 2014-2020: il nuovo POR FESR e la Smart Specialization Strategy della Regione Emilia Romagna**

Per le future iniziative della programmazione regionale in materia di ricerca e innovazione il documento di riferimento per la tematica della ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico è sicuramente la *Smart Specialization Strategy* (S3), che costituisce il documento di orientamento strategico per le azioni che la Regione intenderà intraprendere sulla materia sia attraverso l'utilizzo dei Fondi SIE 2014-2020 che con altri strumenti di programmazione e di finanziamento, approvato dalla Giunta regionale nell'aprile 2014.

L'orientamento della S3, conferma, dettaglia e attualizza sostanzialmente l'orientamento di fondo assunto dalla Regione, come abbiamo visto, già all'inizio del decennio scorso. Conferma la necessità e volontà di sviluppare e consolidare una rete di strutture in grado di intercettare e ricombinare le tecnologie abilitanti chiave, al fine di produrne soluzioni tecnologiche applicabili a livello industriale, di assumere configurazioni organizzative idonee per realizzare ricerca collaborativa con le imprese, consulenza tecnologica, utilizzo di strumentazioni, di fare marketing dei risultati della ricerca.

Questo orientamento si focalizzerà intorno a cinque aree di specializzazione, raccolte intorno a due tipologie di ambito tematico:

- aree di interesse per la loro attuale importanza economica e sociale
  1. il sistema agroalimentare;
  2. il sistema delle industrie e delle attività dell'edilizia e delle costruzioni;
  3. il sistema della meccatronica e della motoristica.
- aree che presentano un elevato potenziale di crescita
  4. il sistema delle industrie della salute e del benessere;
  5. il sistema delle industrie culturali e creative.

Per le cinque aree sono state selezionate le priorità tecnologiche sulla base di un'azione congiunta di tipo top-down, basata sugli obiettivi strategici generali, e bottom-up, basata sull'emersione di esigenze generate dai soggetti regionali coinvolti, imprese, ricercatori ed altri stakeholder dell'innovazione.

## 5.2 L'impostazione della domanda valutativa

Partendo dal presupposto che la logica di riferimento per il presente esercizio valutativo è intraprendere un percorso di analisi delle interconnessioni stabilite tra i vari soggetti, sia pubblici che privati, e quindi comprendere in che termini si sia prodotto un effetto moltiplicatore a livello d'impatto di ciascun intervento e avviati effettivi circoli virtuosi di apprendimento, trasferimento tecnologico e innovazione tra i diversi attori del Sistema Regionale dell'innovazione.

È opportuno sottolineare che non può che trattarsi di un primo ragionamento valutativo, in quanto considerazioni più solide al riguardo si dovranno trarre in sede di valutazione ex-post in base ad uno studio sugli impatti effettivamente consolidati e sedimentati. L'analisi delle interconnessioni e delle sinergie è in effetti più affidabile se condotta dopo un certo periodo dalla chiusura delle azioni e non con attività in fase di esaurimento ma ancora di fatto in corso, qual è la condizione attuale.

Un ulteriore elemento di carattere più di metodo ha indirizzato il valutatore a concentrare l'attenzione su poche questioni chiave che possano intercettare gli aspetti più rilevanti della chiave di lettura assunta e nel contempo rappresentative della varietà di esperienze maturate in Regione.

Si assume quindi quale punto di riferimento generale l'oggetto principale del lavoro riformulabile nel nostro caso in:

*L'interazione tra interventi di sistema e interventi a sostegno della competitività economica previsti dal POR hanno dato luogo, e, nel caso, in che misura a connessioni e sinergie che hanno aumentato il valore aggiunto dell'insieme degli interventi a garanzia di un più significativo impatto del POR?*

*È possibile rilevare caratteri di sostenibilità in tali effetti?*

Si sono quindi considerate le seguenti domande valutative specifiche per il tema di questo capitolo:

- i) In quali termini l'intervento del POR ha consentito effettivamente alle imprese di raggiungere risultati tangibili in termini di innovazione ed effettivamente diversi da quelli che avrebbero altrimenti ottenuto, in assenza di tale intervento?
- ii) Quali sono le prospettive di proseguire in futuro le collaborazioni avviate tra imprese, centri di ricerca e università, anche in assenza degli interventi specifici delineati dal POR?
- iii) Si è dimostrata efficace l'azione del POR orientata a sostenere in modo importante reti e operazioni di carattere trasversali per rafforzare il sistema dell'innovazione o rispetto all'intervento diretto alle singole imprese per favorirne i processi innovativi, pur esso peraltro previsto e attuato nel POR?

### 5.3 Le attività ricognitive svolte

Al fine di sviluppare la presente valutazione, di carattere principalmente qualitativo e riflessivo, si è proceduto utilizzando tre principali strumenti:

- Lettura e analisi dei diversi documenti di lavoro, della reportistica tecnica e di avanzamento delle attività del POR, messi a disposizione da parte dell'Autorità di Gestione e da parte di ASTER.
- Svolgimento di interviste mirate con interlocutori privilegiati tra gli attori direttamente coinvolti nelle attività della Rete ad Alta Tecnologica o interessati e competenti rispetto alle tematiche dell'innovazione e al sistema produttivo regionale emiliano-romagnolo.
- Realizzazione di un Focus Group, organizzato presso ASTER lo scorso 9 dicembre, riunendo rappresentanti di ciascuna piattaforma della Rete ad Alta Tecnologia, coordinatori, imprese, università e centri di ricerca e innovazione.

In particolare si ritiene significativo riassumere alcune considerazioni emerse dal Focus e dai temi discussi in tale contesto, che non rappresentano il punto di vista del valutatore ma corrispondono a posizioni piuttosto consolidate tra i soggetti partecipanti alle attività della Rete e alle iniziative finanziate con il POR in materia di innovazione e trasferimento tecnologico:

- la crisi ha certamente condizionato la capacità e la propensione delle imprese all'innovazione, non ne ha però impedito lo sviluppo, determinando dei cambiamenti nei tempi, nelle modalità, nell'oggetto dei progetti innovativi;
- le caratteristiche delle imprese - dimensionali, di specializzazione produttiva, di settore di appartenenza - hanno determinato in modo sostanziale l'operatività di ciascuna piattaforma; in generale la dimensione di impresa incide in modo determinante sulla dinamica (es.: settore agroindustriale con molte microimprese con scarsa differenziazione di prodotto);
- si sono costruite sicuramente delle relazioni collaborative, sinergie e collaborazioni positive e importanti tra i diversi attori o università-impresa, centri di ricerca-impresa, impresa-impresa - che, in assenza della Rete, non si sarebbero costruite con il livello di solidità e consolidamento che hanno acquisito;
- coinvolgimento di giovani ricercatori, importante fattore di crescita del sistema e dello sviluppo del rapporto tra ricerca e imprese;
- l'intervento del POR si è caratterizzato marcatamente per una sua addizionalità, rispetto alle quanto alle modalità di lavoro correntemente in uso tra i soggetti coinvolti. Si rimarca un effettivo rafforzamento della capacità di azione congiunta e di crescita di un effettivo sistema regionale per l'innovazione;
- è importante lavorare ulteriormente sulla "cultura" dei soggetti che partecipano alle iniziative della Rete, rafforzando lo sviluppo di una visione strategica dell'operazione in Rete e dei vantaggi che questa comporta;
- è necessario rivedere e aggiornare i meccanismi di rappresentanza delle imprese negli organi di governo delle piattaforme, in modo tale da rafforzare l'effettiva capacità di riportare gli interessi comuni e condivisi delle imprese dei diversi settori in tali sedi e, in senso inverso, di diffondere presso una platea ampia di imprese potenzialmente interessate anche se non direttamente coinvolte;

- le università tendono ad essere ancora percepite, e in certa misura ad essere di fatto, come poco *user friendly*, poco orientate ad adattare effettivamente la loro operatività, sia attraverso i dipartimenti che i centri di ricerca, alle effettive esigenze delle imprese. Si rimarca anche in questo caso un problema di carattere culturale, su cui lavorare, in prospettiva;
- si pone un problema di continuità di presenza e di azione delle imprese nei progetti, che prevalentemente partecipano sulla base di specifiche esigenze puntuali per le quali cercano soluzioni nel breve termine, tendenzialmente è più difficile ottenerne un coinvolgimento su operazioni di valenza più strategica e di medio e lungo termine;
- l'intervento pubblico permane necessario nella gran parte dei casi, i laboratori riescono ad ottenere il finanziamento dei progetti da parte delle imprese in una misura variabile tra il 30 e il 60-70%, la dinamica generata richiede una permanenza dello sforzo per potersi ulteriormente consolidare in un quadro comunque fortemente diversificato tra le diverse piattaforme e i diversi laboratori;
- per la programmazione 2014-2020, da un lato di conferma l'utilità di mantenere l'impegno dei fondi comunitari a sostegno della Rete, si formula la proposta di dare un maggiore stimolo alle iniziative specifiche di rafforzamento delle dinamiche di Rete, pur essendo necessaria una riflessione attenta dei meccanismi di funzionamento, vagliando quelli che hanno dimostrato una buona funzionalità e quelli che viceversa hanno necessità di essere rivisti, in una logica di progresso e sviluppo del sistema.

#### 5.4 Considerazioni valutative

Rispetto alle questioni valutative poste alla base del presente rapporto che, forse in premessa al presente paragrafo vale la pena di ribadire, non riguardano l'efficacia o l'efficienza degli interventi innovativi finanziati attraverso il POR FESR o la valutazione dei risultati specifici prodotti sul piano tecnico, scientifico e dell'innovazione bensì se si siano generate, stabilite e mantenute delle effettive sinergie e connessioni tra i soggetti che hanno sviluppato o partecipato allo sviluppo di attività nell'ambito dell'Asse 1 del POR FESR e, in parte tra questo e gli altri, con riferimento particolare all'Asse 2.

Seconda considerazione a titolo di premessa, dato l'orientamento programmatico dichiarato nel POR per le attività volte a stimolare l'innovazione, rafforzare la rete, si pone non tanto il problema se sia confermata la capacità di stabilire sinergie, la cui risposta date le premesse è l'Asse 1 avendo tale primario obiettivo - possiamo dare per scontata, almeno formalmente, quanto in che termini tali sinergie si siano sviluppate, in che termini si siano evolute ed maturate e infine se si può ragionevolmente considerare che il "Sistema" di connessioni e sinergie continuerà ad evolvere e a svilupparsi e in quale direzione.

Gli elementi valutativi che vengono proposti qui nel seguito partono da queste premesse.

1. I dati di attuazione generale dell'Asse 1 e i riscontri raccolti nel corso dell'attività sul campo danno conto di una linea di azione che ha funzionato in modo complessivamente positivo, pur con elementi di differenza nei diversi contesti e nonostante l'irruzione della pesante e perdurante crisi economica.
2. La costruzione della Rete Alta Tecnologia, soprattutto per quanto riguarda la sua presenza territoriale (pensando in particolare ai 10 Tecnopoli), sicuramente è un caso concreto della necessità e capacità di intervenire nelle aree territoriali in modo adattivo, partendo dalle effettive

vocazioni locali (peraltro questa è una delle premesse fondanti della logica comunitaria della *Smart Specialization Strategy*). La capacità di territorializzare gli interventi è un fattore che indubbiamente ha contribuito a poter consuntivare un bilancio positivo dell'esperienza e dell'operatività dell'Asse 1 sia in termini generali che dal punto di vista dell'effettivo successo nella costruzione di connessioni e sinergie tra gli attori sul territorio. Purtroppo, si pone la necessità di una maggiore selettività nella definizione delle specializzazioni proprie di ciascun Tecnopolo, rafforzandone la specifica vocazione e nel contempo stimolando le complementarità all'interno della Rete e conferendo quindi più forza alle connessioni tra le diverse piattaforme, tra i laboratori e i centri. Si può ritenere che la mano invisibile del mercato potrà svolgere nel tempo un suo ruolo di selezione, ma sarebbe utile un presidio strategico che governi questo processo, al fine di ovviare a distorsioni, rispetto alle effettive esigenze e caratteristiche dei sistemi della ricerca e produttivi locali.

3. ASTER ha svolto in modo efficiente la funzione di governo della Rete e di costruzione del sistema, mettendo in evidenza l'esperienza maturata quale attore determinante nella costruzione del sistema regionale dell'innovazione, svolgendo in ciò la sua opera di catalizzatore delle dinamiche associative e collaborative tra i diversi attori di volta in volta coinvolti. Da considerare un possibile tendenziale rapporto di dipendenza dall'azione di ASTER, e quindi di debolezza insita nei soggetti della Rete, piattaforme tematiche e Tecnopoli in primis, rispetto alla loro reale capacità di mantenere le sinergie e i rapporti collaborativi.
4. Gli diversi attori coinvolti all'interno della Rete e nei progetti collaborativi hanno potuto instaurare e mantenere rapporti via via più stabili e robusti, essendo questo un esito del sistema relazionale che si è posto in essere. Questo è risultato in un processo di apprendimento comune e apertura reciproca, peraltro non confrontabile tra una piattaforma e l'altra; si segnalano nel contempo alcune debolezze non generalizzabili a tutti i casi ma ricorrenti. Non tutti gli attori hanno manifestato un'analoga disponibilità a svolgere effettivamente un ruolo proattivo, in particolare le imprese investite di un ruolo di gestione nelle piattaforme hanno manifestato la tendenza a dimenticare la funzione di rappresentanza spostandosi verso la conduzione dei loro interessi puntuali; le associazioni di categoria non sono state coinvolte nelle diverse piattaforme nel loro rispettivo ruolo collegiale di salvaguardia degli interessi delle imprese; le università (i dipartimenti e i laboratori) non sono risultate particolarmente propense a sintonizzarsi su nuove modalità di azione. Tali indicazioni inducono a ritenere che nelle dinamiche relazionali, ci sia stato senz'altro un processo di apprendimento comune, ma perduri o come immaginabile o una tendenza conservatrice rispetto agli stimoli offerti e alle sfide proposte. E' questo un aspetto da curare con attenzione per il consolidamento della rete in quanto condizione per permettere alla sistema dell'innovazione regionale di dispiegare appieno il suo potenziale e di portare effettivamente a valore l'investimento realizzato.
5. La Rete ad Alta Tecnologia è un sistema articolato e complesso nella sua infrastrutturazione e nei suoi meccanismi di funzionamento. Un punto di forza è senz'altro aver razionalizzato e portato a sistema l'offerta di conoscenza e innovazione presente in regione Emilia Romagna senza peraltro snaturarne natura, varietà e sua diversità, nonché aver precostituito una base effettiva per facilitare l'incrocio tra domanda e offerta nel settore e, elemento determinante, stabilito i presupposti affinché si possa fare un salto sostanziale nella qualità dei percorsi dell'innovazione sul territorio. D'altro canto la complessità del sistema potrebbe manifestare delle criticità da gestire, per evitare il riprodursi di dinamiche controproducenti: per un lato prospetta una soglia d'ingresso piuttosto



alta alle imprese che per la prima volta di accostano a tale sistema, di fatto risultando repulsiva per una quantità di realtà di piccole dimensioni più tradizionali (le imprese più dinamiche e innovative si ritiene che in buona misura siano già state coinvolte o avvertite; queste ASTER, stima possano essere approssimativamente 4.000 in regione); si corre il rischio della ricostituzione di circoli chiusi basati su rapporti consolidati, anche personali, tra poche imprese, università e relativi laboratori, ben lontani dalla logica di *open-lab* che dovrebbe caratterizzare l'ecosistema regionale dell'innovazione; da ultimo c'è il rischio che il sistema tenda a *burocratizzarsi* per potersi sostenere e funzionare, essendo questo un rischio fatale.

6. Il mantenimento delle sinergie e delle connessioni dinamiche che attraverso la Rete si sono costituite, rompendo o abbassando le barriere che di norma rendono difficile la collaborazione tra impresa università e pubblica amministrazione, sono preconditione essenziale per rendere più incisiva la capacità di tradurre le idee, le conoscenze disponibili in effettiva opportunità per l'impresa. Per ciò è necessario che per un lato tutti gli attori acquisiscano la capacità di mantenere una visione di ecosistema (ruolo delle policy e dei policy maker), accettare da parte delle imprese un cambio di mentalità e di maggiore disponibilità all'ascolto nonché alla capacità di stabilire più forti sinergie impresa-impresa (ruolo delle associazioni), assumere una prospettiva di riferimento strategico di medio e lungo termine superando la mera ricerca di soluzione di breve termine ad esigenze urgenti ed immediate (ruolo delle imprese).
7. La formalizzazione delle connessioni e delle sinergie, che ad esempio può cristallizzarsi nella condivisione di diritti brevettuali, o nello sfruttamento a diverso titolo di risultati di una ricerca industriale, non viene ritenuto da parte degli attori come un fattore di particolare rilievo al fine di consolidare e assicurare la sostenibilità del sistema. Anzi si è registrato il timore che tenda a prevalere un approccio burocratico che potrebbe compromettere meccanismi e forme di collaborazione che hanno dato buona prova di funzionamento. E' un elemento di notevole sensibilità su cui ragionare, la questione infatti riguarda la sostenibilità di lungo termine della Rete, in quanto determinato meccanismi di formalizzazione dei rapporti, che superino la dimensione di un progetto puntuale, costituiscono il presupposto affinché progressivamente si consolidi il sistema delle relazioni e quindi il sistema.
8. In vari casi è stata fatta la considerazione che una parte dei progetti collaborativi realizzati abbia risposto o a problemi puntuali di un'impresa, vicina o nel novero della cosiddetta *innovazione incrementale* ovvero ad attività di ricerca già in fase di sviluppo da parte dei laboratori e in generale delle università, riproposte in forma di ricerca industriale. Si pone quindi una sfida significativa nell'introdurre elementi di discontinuità verso progetti di ricerca industriale *di rottura*, sul piano dello sfruttare le sinergie, questo aspetto prospetta diversi elementi di riflessione:
  - stimolare una maggiore proattività delle imprese,
  - rompere, o meglio fare evolvere, il vincolo Tecnopoli-università verso una crescente indipendenza dei progetti dei laboratori della Rete dalla dimensione accademica, bilanciando la forza attrattiva dell'Università e il rischio di allontanamento delle imprese,
  - sostenere progetti di ricerca più ambiziosi;
  - stimolare l'appropriazione da parte delle imprese della conoscenza elaborata nelle università, anche attraverso un'azione di *technology scouting*;
  - infine distinguere la differente prospettiva della ricerca industriale:
    - progetti di breve termine orientati alla soluzione i problemi immediati e urgenti;

- progetti di medio-lungo termine, implicano la volontà di accettare il rischio dell'insuccesso, la sfida di mettere in discussione i rispettivi ruoli consolidati tra gli attori coinvolti, la capacità di perseguire risultati di maggiore impatto strategico, anche se differito. In ultima istanza è necessaria una evoluzione del concetto di rischio di impresa raccogliendo la sfida del salto tecnologico.

## 6. GLI INTERVENTI NELL'AMBITO DELLA QUALIFICAZIONE ENERGETICO-AMBIENTALE E SVILUPPO SOSTENIBILE (ASSE III DEL POR)

### Domanda valutativa generale:

*L'interazione tra interventi di sistema e interventi a sostegno della competitività economica previsti dal POR hanno dato luogo, e, nel caso, in che misura a connessioni e sinergie che hanno aumentato il valore aggiunto dell'insieme degli interventi a garanzia di un più significativo impatto del POR? E' possibile rilevare caratteri di sostenibilità in tali effetti?*

La domanda valutativa specifica, può allora essere formulata come:

7. *Gli interventi del campo della RSI messi in atto dal POR hanno dato luogo al verificarsi di un effetto sistema?*
  - *Le relazioni create, sono stabili?*
  - *E' possibile determinare se e quanto l'intervento regionale ha contribuito/è riuscito a spostare la ricerca verso aree più orientate al mercato?*

### Definizioni

l'effetto sistema in un sistema di innovazione regionale, è inteso come *la densità di interazioni tra operatori pubblici e privati nel generare, applicare e trasferire conoscenze con una finalità produttiva*. Le interazioni possono essere:

- i) *Orizzontali*, con riferimento alle *conoscenze possedute* (imprese e istituzioni pubbliche con simili competenze sviluppano conoscenze insieme) oppure con riferimento alla *posizione sul mercato* (imprese decidono insieme di dividere i rischi e i costi relativi all'acquisizione di determinate conoscenze);
- ii) *Verticali* con riferimento alle *conoscenze possedute* (è possibile identificare tra i partner un produttore ed un utilizzatore di conoscenza) oppure con riferimento alla *posizione sul mercato* (ci sono un produttore a monte e un utilizzatore a valle).

L'assunto implicito è che un tessuto produttivo denso di interazioni nella conoscenza moltiplichi gli effetti economici della conoscenza stessa, aumenti la diffusione delle innovazioni, consenta di identificare opportunità produttive, tecnologiche e di mercato. Le interazioni non sono, quindi, tra loro esclusive, ma al contrario possono essere multiple.

## ASSE III - QUALIFICAZIONE ENERGETICO-AMBIENTALE E SVILUPPO SOSTENIBILE

L'Asse III ha come obiettivo specifico: *Sostenere la qualificazione ambientale ed energetica del sistema produttivo, articolato negli obiettivi operativi Promuovere la competitività energetica e la riqualificazione energetico-ambientale e Promuovere soluzioni sperimentali di mobilità sostenibile e di logistica merci e persone finalizzate all'efficienza energetica o all'utilizzo di energie a minor impatto ambientale*. Tra le attività, quella forse più rilevante ai fini della visione sinergica della Regione è la III.1.1 *Innalzare la dotazione energetico-ambientale delle aree produttive, volta a finanziare le cosiddette APEA (Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate) che avrebbero dovuto costituire l'elemento sistemico dell'architettura dell'Asse*. Tuttavia, i progressi attuativi di tale attività

mostrano numerosi elementi di criticità che è probabile conducano a realizzazioni sostanzialmente minori di quelli attesi. L'indagine valutativa, partendo dall'analisi delle cause di tali ritardi, dovrebbe cercare di cogliere, da un lato quanto delle sinergie attese si sia comunque messo in moto, dall'altro, se è possibile derivare lezioni circa l'efficacia e l'efficienza rispetto agli obiettivi degli strumenti messi in atto.

Le domande valutative emergenti sono le seguenti:

8. *Allo stato attuale, numerosi progetti APEA (interventi di sistema) mostrano significativi ritardi di attuazione degli interventi che potrebbero condurre a realizzazioni sostanzialmente minori di quelli attesi:*
  - *quali le cause?*
  - *in che misura si sono attivati i meccanismi sinergici attesi dal programmatore regionale?*
9. *Ai fini del futuro periodo di programmazione:*
  - *si possono trarre indicazioni sulla efficacia ed efficienza degli approcci di policy adottati ai fini della visione sistemica del programmatore regionale?*
  - *si possono trarre indicazioni su eventuali correttivi alle misure adottate per garantire gli outcome attesi e massimizzare l'impatto del POR?*

## 6.1. Premessa

La Regione Emilia Romagna ha sempre dedicato un alto grado di priorità alle tematiche legate alla *green economy* e certamente anche il supporto con fondi FESR allo sviluppo di investimenti collettivi legati alle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA), costituisce nel bene e nel male un esperimento di grande interesse, sia per gli aspetti tecnologici ed organizzativa che implica, sia per l'ambiziosa metodologia di lavoro che è stata adottata. Certamente, una volta l'esperimento sarà giunto a completa attuazione e gli investimenti saranno giunti a regime, sarà di grande interesse tentare di comprendere in che misura il contributo del POR FESR avrà effettivamente costituito un'opportunità di crescita della competitività delle imprese e del sistema delle aree produttive nel suo complesso.

In queste pagine, sulla base degli elementi conoscitivi resi fin qui disponibili, tentiamo una lettura complessiva del processo in atto, tentando di focalizzare quelli che a nostro avviso costituiscono gli elementi-chiave per comprendere i risultati fin qui raggiunti. Elementi che hanno a che vedere tanto con il quadro esterno, di tipo macro-economico, che quelli interni all'Amministrazione regionale: le sue leggi ed i regolamenti, le scelte organizzative, le metodologie di lavoro ed i procedimenti adottati.

## 6.2. Introduzione: politiche o norme? Un tentativo di risposta a una domanda complessa

La risposta implicita alla domanda del titolo potrà apparire ovvia: tuttavia essa intende essere innanzitutto un *warning*, un invito ad evitare valutazioni semplicistiche rispetto ad un obiettivo o ad alle attività ad esso collegate o caratterizzate per definizione da un elevatissimo livello di complessità,

che come noto l'attuale fase di attuazione del PO non ha potuto raggiungere. Vale quindi la pena richiamare alcuni elementi di storia del tema delle Aree Ecologicamente Attrezzate (AEA, poi divenute Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate o APEA).

a. Una valutazione che pretenda di essere un minimo equilibrata non dovrebbe dimenticare cosa effettivamente le APEA o ovvero le Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate o hanno rappresentato nel nostro Paese:

1. nascono come frutto di un processo normativo multilivello, iniziato con il d.lgs 112/1998 Bassanini (art. 26), in cui si stabilisce da un lato l'esigenza di introdurre o rafforzare la dimensione della gestione ambientale anche a livello di area produttiva (e non solo d'impresa), riconoscendo la necessità di avviare una gestione unitaria delle stesse, mediante un Gestore Unico che sarebbe anche potuto divenire titolare di autorizzazioni ambientali collettive nonché soggetto di semplificazioni nei processi autorizzativi;
2. la Regione Emilia-Romagna (così come le altre 7 regioni italiane che hanno recepito l'oggetto-APEA nel proprio ordinamento) le introduce nel proprio ordinamento con gli artt. A-13 ed A-14 della l.r. 20/2000 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), stabilendone innanzitutto la caratteristica di strumento della pianificazione territoriale, oltre a ciò indicandone i contenuti ambientali e territoriali imprescindibili.
3. le successive Linee-Guida (contenute nell'Atto di Indirizzo n° 118/2007 della RER, promulgato dopo un lungo periodo di gestazione) declina puntualmente i requisiti ambientali e territoriali da soddisfare per raggiungere lo status di APEA, la dualità fra nuove aree (per definizione da realizzare come APEA) e aree esistenti (di cui migliorare il profilo di sostenibilità, nella misura del possibile) le caratteristiche e le possibilità operative del Soggetto Gestore, le modalità secondo cui il settore pubblico indirizza l'agire del Soggetto Gestore.

b. Con ciò facendo, i legislatori o da Bassanini in poi o intendono invertire la rotta rispetto ad un modo di operare che aveva visto le questioni ambientali in gran parte assenti dai processi di realizzazione delle aree produttive piccole e grandi (soprattutto piccole) che caratterizzano il nostro Paese e la nostra Regione: basti pensare che, come si desume dall'Atlante delle Aree Produttive (realizzato da ERVET SpA negli anni '90, su base provinciale) nella stessa Emilia-Romagna, ancora a metà del decennio la maggioranza delle aree produttive era sprovvista di allaccio alla pubblica fognatura. Ciò certamente ci distingue o in negativo o rispetto alle esperienze di punta che negli stessi anni si venivano sviluppando in numerosi contesti mondiali (Danimarca, Austria, Stati Uniti, Canada, Paesi Bassi, ma anche Sudafrica, Filippine, ecc.) e che sono ricordate come Parchi Eco-industriali (Eco-industrial Parks).

c. Tuttavia o e questo è a nostro avviso un punto centrale anche per spiegare il quadro odierno o nessuna di queste esperienze nasceva dalla promulgazione di norme: si trattava in molti casi di esperienze auto-generate (es. la Eco-industrial Symbiosis di Kalundborg, in Danimarca, oppure l'Eco-industrial Park di Burnside, in Canada) oppure comunque di esperienze incentivate da politiche pubbliche dirette a rendere più sostenibile la gestione dei processi produttivi industriali (es. la politica

di sostenibilità del governo olandese, centrata sulla valorizzazione dei flussi di energia e materiali di scarto)<sup>4</sup>.

d. Tutte queste esperienze vedevano nella sostenibilità innanzitutto un fattore di competitività, cui i soggetti insediati nelle aree ed i loro stakeholders pubblici potevano/dovevano proattivamente ispirarsi. In altri termini, si è trattato di un processo evolutivo convergente, fatto di azioni dal basso e di politiche pubbliche volte a valorizzare l'ambiente come opportunità: il rispetto della normativa ambientale, nelle buone pratiche mondiali era né più né meno che un punto di partenza, il cui rispetto era considerato più o meno ovvio. Cosa che, al contrario, nel contesto italiano evidentemente non era affatto, tanto da da indicare o nell'Introduzione all'Atto di Indirizzo o la necessità di *.. un'ampia e progressiva diffusione di aree produttive dotate di requisiti tecnici ed organizzativi finalizzati a minimizzare e a gestire le pressioni sull'ambiente nell'ottica dell'approccio di precauzione e prevenzione dell'inquinamento ..*

Si tratta quindi di una serie di elementi di contesto che o come vedremo più avanti o hanno seguito a produrre effetti complessi che, sommati ai fattori legati alla crisi, intervenuti successivamente, hanno certamente reso molto più difficile il raggiungimento dell'obiettivo specifico dell'Asse 3 *o Sostenere la qualificazione ambientale ed energetica del sistema produttivo*, gli obiettivi operativi correlati *o Promuovere la competitività energetica e la riqualificazione energetico-ambientale* e *o Promuovere soluzioni sperimentali di mobilità sostenibile e di logistica merci e persone finalizzate all'efficienza energetica o all'utilizzo di energie a minor impatto ambientale* e o soprattutto o le attività volte a *o Innalzare la dotazione energetico-ambientale delle aree produttive*, direttamente funzionale a sostenere la APEA ovvero l'elemento sistemico dell'architettura dell'Asse.

### 6.3. Il quadro emergente dall'attuazione del POR

a. Innanzitutto conviene ricordare la scelta fatta dalla Regione Emilia-Romagna in ordine all'attuazione dell'attività relativa alle APEA: con delibera promulgata nell'Ottobre del 2007<sup>5</sup>, si opta per una modalità di *o procedura negoziata* con le Province, laddove ognuna di esse viene invitata a *o candidare* le aree produttive da *o elevare* allo status di APEA, in base a quanto specificato nei:

- Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale;
- Piani Strutturali Comunali;
- Accordi Territoriali ex art. 15 della l.r. 20/2000 (mediante i quali devono attuarsi le APEA).

I tempi concessi alle Province per svolgere l'operazione di candidatura corrispondono a poco più di 60 giorni (con scadenza 31 Dicembre 2007).

b. Anche se o necessariamente o conformi alle Linee-Guida contenute nell'Atto di Indirizzo, i *o requisiti* per candidare un'area sono piuttosto onerosi e certamente non semplici da ottemperare, in quanto viene richiesto un'approfondito quadro conosciuto delle aree candidate nonché un'altrettanto

<sup>4</sup> A tale riguardo, un quadro piuttosto ampio ed esaustivo dei processi in atto alla scala mondiale era riportato in: "Aree Ecologicamente Attrezzate: manuale delle tecniche, esperienze e metodi" – Progetto Interreg IIIC "ECOLAND", Sipro, 2006

<sup>5</sup> cfr.: **DGR xxx/2007** di approvazione delle Modalità di svolgimento della procedura finalizzata alla realizzazione di Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate nell'ambito della programmazione territoriale", all. 1 al POR FESR 2007-2013

approfondito quadro degli interventi prioritari da realizzare per i diversi comparti ambientali (dei quali descrivere tipologia, obiettivi, impatti ambientali attesi, tempi e modalità di realizzazione, attuatori, ecc.). Sebbene la riflessione sull'attuazione delle APEA fosse già in corso in alcune province della Regione (es. Ferrara, Bologna, Forlì-Cesena), solo in pochissimi casi erano già disponibili quadri conoscitivi siffatti, che presumevano l'aver realizzato un'analisi ambientale molto complessa (piuttosto simile a quella richiesta per lo standard del regolamento EMAS). Ma che anche presupponevano l'esistenza di un soggetto organizzato collettivo alla scala di area produttiva o che potesse promuovere e coordinare la realizzazione di tale azione conoscitiva.

c. Delle 44 proposte giunte dalle nove province regionali, tenuto conto dell'obiettivo della massima diffusività territoriale, della cantierabilità e della maggiore efficacia energetico-ambientale degli interventi<sup>6</sup>, la Regione ritiene di ripartire i contributi previsti (144.461.139 €) fra 40 proposte, distribuite in tutte le province. La decisione della Regione sarà di finanziare mediante risorse FESR i soli interventi correlati alla sostenibilità energetica (95.650.628 €, per interventi coerenti con il Piano Energetico Regionale), lasciando alle risorse del bilancio regionale il sostegno a tutti gli altri interventi diretti alla sostenibilità ambientale e territoriale (57.170.467 €, per interventi conformi coi requisiti delle Linee-Guida).

d. L'esplicitamento della procedura di finanziamento condurrà all'individuazione di 29 interventi effettivi, di cui a fine 2013 solamente 13 erano giunti alla stipula della convenzione per l'effettiva realizzazione degli interventi (per un ammontare complessivo di investimenti pari a 12.804.569 €)<sup>7</sup>. Si veda a tale riguardo la tabella seguente, che riporta il quadro al 2013 dell'avanzamento delle convenzioni relative alle APEA<sup>8</sup>.

Provincia / denomin. area	Comune/i	Contributo per energia previsto (€)	Convenzione (si/no)	Contributo POR (€)
<b>Piacenza</b>				
Polo logistico PIP Le Moseö	Piacenza	750.000,00	no	-
S. Nazzero	Monticelli d'Angina	524.625,00	no	-
Ex Eridania Cà Nova	Sarmato	504.000,00	si	3.232.553,45
Barabasca Ca.Re.Co	Fiorenzuola d'Arda - Cortemaggiore	2.961.000,00	no	-
<b>Totale</b>		<b>4.739.625,00</b>	<b>1</b>	<b>3.232.553,45</b>
<b>Parma</b>				
SPIP	Parma	2.986.000,00	no	-
I Filagni	Collecchio	4.875.000,00	si	1.229.080
Marcono ó ex Carbochimica	Fidenza	3.800.000,00	si	2.035.470

<sup>6</sup> cfr.: DGR 142/2010 di approvazione dei progetti di APEA, presentati a valere sulla Manifestazione di Interesse.

<sup>7</sup> Fonte: primo Rapporto Tematico "Energia e Sostenibilità Ambientale", dicembre 2013

<sup>8</sup> La tabella riporta le informazioni desunte dalla DGR 142/2010 di approvazione delle proposte di investimento sulle APEA, limitata alla quota destinata ad interventi energetici (escludendo quindi gli investimenti ambientali, a valere sul bilancio regionale); le quote sono poi poste a confronto con i contributi effettivamente erogati dal POR al 2013.

Pilastro	Langhirano Felino -	6.000.000,00	no	-
<b>Totale</b>		<b>17.661.000,00</b>	<b>2</b>	<b>3.264.550</b>
<b>Reggio Emilia</b>				
Fora di Cavola	Toano	4.690.000,00	no	-
Prato Gavassa	Reggio Emilia ó Correggio ó S.Martino	2.618.000,00	no	-
Rolo Fabbri -	Rolo - Fabbri	1.252.000,00	si	1.059.920
Mancasale	Reggio Emilia - Bagnolo di Piano	4.894.500,00	no	-
Corte Tegge	Cavriago ó Reggio Emilia	3.146.000,00	si	450.000
<b>Totale</b>		<b>16.600.500,00</b>	<b>2</b>	<b>1.509.920</b>
<b>Modena</b>				
PIP Gazzate	Nonantola	1.405.387,50	no	-
PIP	Bomporto	7.055.816,58	no	-
PIP 9 ó PIP 10	Modena	4.150.839,50	no	-
Capoluogo	Mirandola	10.210.230,0	no	-
Polo produttivo	S. Felice s/. Panaro	4.062.000,00	no	-
Sovracomunale Cartiera	Castelfranco Emilia	2.076.900,00	no	-
<b>Totale</b>		<b>28.961.173,58</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Bologna</b>				
Ponte Rizzoli	Ozzano Emilia	3.015.200,00	si	50.000
San Carlo	Castel Guelfo	1.486.585,00	no	-
Cento	Budrio	635.000,00	no	-
Gumiera	Camugnano	917.500,00	no	-
Tavernelle	Calderara di Reno ó Sala Bolognese	987.500,00	no	-
<b>Totale</b>		<b>7.041.785,00</b>	<b>1</b>	<b>50.000</b>
<b>Ferrara</b>				
Sipro Giovanni S.	Ostellato	346.397,00	si	1.047.785
Pomposa P.te Quagliotto	Codigoro	393.739,50	si	984.200
Via Copernico Argenta	Argenta	239.572,80	si	625.600
Comparto Sipro Ferrara Nord	Ferrara	454.866,00	no	-
<b>Totale</b>		<b>1.434.575,30</b>	<b>3</b>	<b>2.657.585</b>



Ravenna				
Via Naviglio	Bagnacavallo	25.000,00	si	611.765,69
Le Bassette	Ravenna	3.683.002,57	si	118.400,00
Centro merci via Cavatorta	Lugo - Cotignola	1.257.800,00	si	17.793,98
Polo produttivo S. Patrizio	Conselice	1.779.042,79	no	-
Zona Industriale 2	Russi	5.038.200,00	no	-
Autostrada ó Naviglio ó S. Silvestro	Faenza	100.000,00	no	-
<b>Totale</b>		<b>11.883.045,36</b>	<b>3</b>	<b>747.959,6</b>
Forlì ó Cesena				
Pievesestina	Cesena	1.104.000,00	no	-
Villa Selva	Forlì	1.725.000,00	si	1.342.000,00
Area Comune	Gambettola	500.525,00	no	-
<b>Totale</b>		<b>3.329.525,00</b>	<b>1</b>	<b>1.342.000,00</b>
Rimini				
Raibano	Riccione ó Misano A. - Coriano	2.547.000,00	no	-
Triangolone	Santarcangelo di R.	1.152.400,00	no	-
Att. Economiche Val Conca	San Clemente	300.000,00	no	-
<b>Totale</b>		<b>3.999.400,00</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Totale aree ammesse: 29</b>		<b>giunte a convenzione</b>	<b>13</b>	
<b>Totale contributo proposto/erogato</b>		<b>95.650.629,10</b>		<b>12.804.568,05</b>

e. A titolo di commento di quanto riportato in tabella, si può considerare:

- delle 29 convezioni previste, ne sono state sottoscritte solamente 13;
- in molti casi, laddove si è giunti alla stipula della convezione, l'importo investito in interventi energetici ha superato in maniera anche significativa la quota inizialmente prevista;
- fanno eccezione le aree di Parma, Bologna e Ravenna, in cui gli interventi hanno totalizzato quote inferiori al preventivato (anche largamente);
- le province di Rimini e Modena non realizzano fin qui alcun intervento (Modena ó insieme a Reggio Emilia - era peraltro la Provincia che aveva ipotizzato il budget d'investimento largamente maggiore per l'energia);

- sotto il profilo finanziario, gli investimenti realizzati al 2013 raggiungono appena il 13,3% di quanto preventivato.

#### 6.4. Il quadro rispetto agli obiettivi prestazionali

I dati sotto riportati fanno riferimento al Rapporto Annuale di Esecuzione 2013 e, pur nella loro parzialità, forniscono un quadro abbastanza interessante dei risultati raggiunti rispetto agli interventi promossi per le APEA regionali.

a. Innanzitutto, i dati relativi alle realizzazioni degli interventi programmati di efficientamento energetico e di realizzazione di impianti FER nelle APEA fa registrare un consistente aumento nell'arco di un anno: dall'unico intervento cumulato nel 2012 si passa ai 7 della fine del 2013 (si tratta di impianti fotovoltaici realizzati nelle APEA di Ferrara e Ravenna), mentre ulteriori 5 interventi risultavano in fase di realizzazione. Tuttavia, pur facendo registrare un'accelerazione sensibile, si è ancora piuttosto distanti non solo dai 40 interventi pre-fissati (impossibili da raggiungere per definizione) ma anche dai 29 che si è deciso di finanziare, essendo il quadro delle convenzioni sottoscritte ancora attestato a circa la metà.

Si tenga peraltro conto che il primo intervento concluso si verifica nel 2011 a quattro anni di distanza dal lancio dell'operazione: essendosi trattato di procedura negoziale, è realistico ipotizzare che i complessi adempimenti che tale procedura implicava abbiano determinato tempi di attuazione di lunghezza oltremodo problematica. È certamente rilevante ricordare qui che è per normativa vigente che le APEA si realizzano mediante Accordo Territoriale ex art. 15 della l.r. 20/2000. Uno strumento che per definizione comporta tempi di sottoscrizione lunghi, in quanto da un lato partecipato da una pluralità di attori a diverse scale (Comuni, Province e Regione), dall'altro, poiché la realizzazione di APEA implica operazioni di riordino dell'organizzazione territoriale delle aree produttive, vi è l'esigenza di procedere a forme di perequazione territoriale, mentre la sola concettualizzazione del Soggetto Gestore previsto dalla legge è certamente operazione complessa e di non breve durata, specialmente laddove non pre-esistessero forme di gestione collettiva delle aree (pubblica o pubblico-privata).

b. L'entrata a regime degli impianti fotovoltaici realizzati nelle APEA fa compiere un balzo in avanti anche all'indicatore di risultato 1 «Energia elettrica prodotta da FER (in Mwh)»: dai circa 16.000 dell'anno precedente, si passa agli oltre 55.000 Mwh del 2013. Tuttavia, considerati i soli due anni restanti rispetto alla rilevazione del dato, l'obiettivo dei 195.000 Mwh appare comunque ancora piuttosto distante.

c. Rispetto all'obiettivo di «riduzione delle emissioni di gas serra (Kt. equivalente di CO<sub>2</sub>)» (indicatore di risultato 2), il valore registrato al 2013 (60,08 Kt) risulta identico a quello dell'anno precedente, restando attestato peraltro a circa 1/3 del valore obiettivo. Il dato in sé appare scarsamente significativo: ciò in quanto l'incremento di energia prodotta da FER avrebbe di per sé dovuto indurre un effetto positivo sull'andamento dell'indicatore (in termini di CO<sub>2</sub> evitata).

d. Una possibile lettura può trovarsi laddove si consideri la diminuzione - pur se minima - nei valori dell'indicatore 3 «TEP annui risparmiati», segno evidente del rallentamento complessivo dell'intero quadro. Ovvero, in altri termini, ciò che appare (ma che andrebbe confermato mediante letture dirette più approfondite, operate nei singoli contesti) è che, sebbene la produzione potenziale di energia da

FER aumenti, in realtà la staticità del contesto produttivo faccia sì che tale produzione non vada (ancora) a regime. Sarà interessante a tale riguardo verificare i risultati rilevati dal prossimo RAE.

In termini di lettura complessiva realizzazioni/risultati ciò che comunque si osserva è una grande lentezza nell'avvio e messa a regime del processo connesso con l'attuazione della misura, considerando che al 6° anno di programma (dei 9 complessivi), ne era stato realizzato solamente 1 dei (pur già ridotti) 29 interventi previsti mentre allo scadere dell'8° anno, pur in assenza di un dato consolidato al riguardo si può ipotizzare che gli interventi realizzati ammonteranno complessivamente a 12. Un'accelerazione sensibile e positiva ma che (mancando un solo anno di attuazione) difficilmente sembra in condizione di colmare il divario che ci separa dal raggiungimento dell'obiettivo.

Con ogni evidenza, non si tratta qui di esprimere un giudizio di merito di positivo/negativo, quanto di tentare di comprendere il più realisticamente possibile le ragioni di un risultato così distante dagli obiettivi immaginati; è ciò che si tenterà di fare nei paragrafi che seguono.

### 6.5. I colli di bottiglia del processo di attuazione

Sebbene le ragioni addotte nei RAE circa le cause dell'attuale situazione di ritardo siano convincenti al di là di ogni ragionevole dubbio (crisi, crollo della domanda, patto di stabilità che blocca l'avanzare della spesa, cambiamenti troppo frequenti nel quadro legislativo nazionale), esse appaiono insufficienti a darne una spiegazione efficace.

a. Innanzitutto il punto di partenza ovvero la scelta programmatica di promuovere le APEA mediante il PO FESR. Si tratta di una scelta certamente ambiziosa che punta a far compiere un salto di qualità significativo e complessivo all'intero sistema regionale delle aree produttive: si ritiene si possa interpretare in tal senso la scelta del programmatore di indire una manifestazione d'interesse per tutte le Province della Regione affinché proponessero progetti di APEA. Tuttavia, il fatto stesso che fra l'approvazione delle Linee-Guida (13 giugno 2007) e il lancio della chiamata (ottobre dello stesso anno) il tempo per sviluppare progetti sostenibili dal punto di vista dei requisiti richiesti dalla normativa appare con ogni evidenza insufficiente, in quanto, anche ammesso che tutte le scelte preliminari in ordine alle APEA da promuovere fossero già state fatte, il livello di dettaglio tecnico e di accuratezza delle analisi ambientali e territoriali da svolgere prima di giungere ad un qualsiasi quadro attendibile di interventi prioritari richiede un lavoro intensivo di molti mesi, da svolgersi da parte di tecnici altamente qualificati e dalle competenze fortemente diversificate.

Si tratta infatti di come detto pocanzi di un tipo di analisi delle complessità dell'Analisi Ambientale Iniziale prevista dal Reg. EMAS (cui peraltro le Linee-Guida si sono ispirate, anche per quanto riguarda il Programma di Miglioramento Ambientale e le funzioni di indirizzo e gestione dell'area, indipendenti l'una dall'altra).

b. Oltre a ciò, la scelta programmatica viene effettuata in una fase in cui la crisi ancora non è esplosa né si poteva ragionevolmente immaginare (col semplice buon senso) la durissima piega che avrebbe assunto, anche e forse soprattutto nei termini dell'implementazione di politiche di rigore, dagli effetti probabilmente benefici sulle finanze pubbliche ma certamente depressivi sulla propensione agli investimenti (ed all'erogazione di credito da parte degli istituti finanziari).

È certamente vero e questo è un fatto sicuramente molto positivo che la crisi abbia determinato l'interruzione di un ciclo economico in cui il settore immobiliare è stato caratterizzato da una spiccatissima tendenza al consumo di territorio, con realizzazioni di aree residenziali e produttive con relazioni quanto meno incerte con la domanda effettiva. E tuttavia un siffatto scenario non poteva se non determinare (al massimo) un orientamento al riuso sostenibile del sistema di aree esistenti.

Non va certamente dimenticato che i progetti si basano su un meccanismo di realizzazione che prevede un cofinanziamento, con un ritorno degli investimenti derivante dalla vendita di aree a nuovi insediati: è piuttosto evidente come la crisi, che ha comportato una minore domanda di insediamento da parte delle imprese, ha reso molto difficoltoso questo percorso e in taluni casi alcuni progetti non sono risultati più realizzabili.

c. A questo livello entra in gioco la comprensione di fattibilità e cantierabilità degli interventi: l'orientamento che, dal punto di vista pratico, implica conseguenze molto pesanti, dal punto di vista strettamente della progettazione di interventi di sostenibilità. È infatti certamente più complesso e laborioso conoscere un sistema produttivo cresciuto in maniera non pianificata, individuandone i punti di debolezza ambientale e territoriale e progettandone i possibili piani di miglioramento, che non progettare un'area produttiva di ultima generazione ex-novo, facendo riferimento agli standard più avanzati delle BAT (Best Available Technologies) così come raccomandato dalle Linee-Guida.

L'aspetto veramente critico del progettare investimenti per il miglioramento dell'esistente è comprendere fino a che punto conviene effettivamente intervenire su opere e tecnologie in opera, rispetto all'opzione del demolire e ricostruire<sup>9</sup>. Si tratta di un aspetto che probabilmente avrebbe richiesto una riconsiderazione del tipo di processo di attuazione ipotizzato per l'attività, verso forme più flessibili e rapide.

d. Un'attenzione particolare merita la scelta di concentrare le risorse FESR sulla sola energia: sebbene vi potessero essere limiti al supporto ad altre categorie di interventi ambientali (per le regole europee, il rispetto della normativa ambientale non è finanziabile, in quanto scontato), la focalizzazione sulla sola dimensione energetica è risultata problematica e non apportatrice del massimo del risultato: da un lato infatti i bisogni erano in molto più diversificati (così come emerge peraltro dalla semplice lettura della struttura tematica molto articolata delle Linee-Guida), dall'altro ciò che è emerso come proposte progettuali è una significativa focalizzazione sulle tecnologie fotovoltaiche, le più facili e immediata delle soluzioni possibili in materia di sostenibilità energetica nonché quella viabile anche in assenza di forme di cooperazione effettiva fra imprese; ma anche quella che fa riscontrare i benefici ambientali minori, in ragione della sua portata relativamente limitata. Investimenti e fra l'altro riguardo ai quali i soggetti responsabili della gestione delle aree produttive hanno dichiarato che non avrebbero mai realizzato, in assenza del contributo che è stato loro concesso.

Una controprova di questo fatto parrebbe potersi individuare nel relativo successo del Fondo Rotativo per la Green Economy, più semplice e flessibile (pur se vi è stata la necessità di correggere il tiro sulle dimensioni minime e massime dei progetti), laddove si osserva che dei 98 progetti approvati (dati aggiornati al luglio 2014):

---

<sup>9</sup> A tale riguardo – ed in una relazione certamente collaterale e non diretta – parrebbe quanto mai interessante approfondire le informazioni (ancora molto generali) inerenti l'effetto generato dal sisma del 2012 sulla propensione all'innovazione delle imprese colpite.

- 69 progetti si concentrano su fotovoltaico e co-generazione, che nell'insieme totalizzano insieme oltre i 2/3 degli investimenti sostenuti (oltre 12 mln, di p su poco meno di 17 mln totali);
- per contro, vi è una totale assenza di investimenti in smart grids che è in quanto basate sul principio della generazione distribuita e implicherebbe lo sviluppo di articolate forme di cooperazione fra soggetti generatori diversi, in grado di gestire flussi bi-direzionali di energia (sia centro-periferia che periferia-centro del sistema di distribuzione);
- ancora, la presenza un solo progetto destinato alla creazione di reti condivise per la produzione e autoconsumo di energia da FER (1% delle risorse investite complessive).

e. Vi è poi un elemento che forse fin qui poco considerato è legato all'innovazione della manifestazione di interesse, che comunque costituiva un fattore di grande complessità: ovvero il fatto che il finanziamento alle APEA fosse subordinato alla realizzazione di infrastrutture collettive. Le interviste realizzate in fase di valutazione mid-term hanno consentito di evidenziare un forte apprezzamento, da parte dei gestori delle aree, per la proposta avanzata dal POR, in quanto potenziale contributo da un lato per limitare l'ormai anti-economica (e anti-ecologica) polverizzazione degli insediamenti produttivi, e dall'altro di migliorare la dotazione infrastrutturale, mitigare gli impatti ambientali attraverso il contenimento dei consumi energetici e l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili.

Tuttavia, non va dimenticato che la realizzazione di infrastrutture collettive implica l'effettiva esistenza di una dimensione collettiva delle imprese insediate, con la presenza di ambiti di indirizzamento di cooperazione in cui analizzare il contesto, verificare e condividere i bisogni e progettare le soluzioni, tenuto conto della necessità di stabilire una relazione di cooperazione fra settore privato e settore pubblico (in quanto titolare delle prerogative legate alla pianificazione, alle autorizzazioni, ecc.).

f. Si tratta di un fatto che quest'ultimo è che nel contesto del 2007/2008 non poteva che costituiva molto probabilmente l'eccezione, certamente non la regola. A tale proposito appare piuttosto interessante quanto riportato dal report di Regione Emilia-Romagna ed ERVET *«Le aree ecologicamente attrezzate in Italia è stato dell'arte e prospettive»* (2010) che, nell'analizzare la situazione in oggetto nelle 8 regioni italiane in cui era stata promossa una legislazione specifica - oltre alla RER ed al Friuli Venezia-Giulia (in cui vige una legislazione sui consorzi industriali fin dagli anni '60), Toscana, Marche, Liguria, Piemonte, Abruzzo, Puglia e Calabria) è indica alcuni elementi di un certo interesse:

- vi sono regioni che rilasciano una attestazione del raggiunto stato di APEA mentre altre no (fra esse l'Emilia-Romagna), mentre i criteri ed i metodi di valutazione sono frequentemente diversi;
- i processi di creazione delle APEA variano in base al contesto, dai processi fortemente incentrati sulla pianificazione, come nel caso della RER, a quelli più basati sulla partecipazione di cittadini e imprese, come nel caso delle Marche;
- in 13 dei 14 casi-studio analizzati, consistenti essenzialmente nelle APEA esistenti all'epoca dello studio, il Soggetto Gestore operante (o comunque candidato a divenirlo) era pre-esistente al progetto stesso di APEA, nella gran parte dei casi da molti anni (quando non da decenni, come nel caso del Friuli Venezia-Giulia).

Si tratta di elementi che da un lato indicano con chiarezza che la creazione di un Gestore Unico di area non è un processo che si compie dall'oggi al domani<sup>10</sup> (specie se la complessità delle problematiche da gestire è molto elevata), dall'altro introducono elementi di differenziazione rilevanti fra le diverse aree del nostro Paese, laddove a requisiti diversi per raggiungere uno status che si supporrebbe omogeneo, possono anche corrispondere esigenze di investimenti diversi. Un fattore non irrilevante, quando si tratta di decidere di scelte d'investimento anche onerose, sia per i soggetti pubblici (i Comuni) che per le imprese insediate nelle aree.

g. Questi ultimi elementi ci introducono ad un ulteriore fatto, legato alla gestione delle aree: la consultazione del sito del progetto EtaBeta (promosso dalla Rete Cartesio)<sup>11</sup> e dedicato all'innovazione nella progettazione e gestione delle aree produttive, dalla consultazione della sezione di data base sulle aree ecologicamente attrezzate/parchi ecoindustriali in Italia e nel mondo, si desume che nella grandissima maggioranza dei casi i gestori unici d'area o erano espressione dell'esigenza pre-esistente di collaborazione proattiva - autonomamente generatasi - sorta fra le imprese insediate per far fronte a problematiche comuni, oppure erano comunque frutto di politiche pubbliche nate ed implementate per promuovere la sostenibilità, comunque al di fuori di schemi pianificatori più o meno generalmente qualificati (ciò che non significa mancanza di regole, semmai l'assunzione che la dimensione di sostenibilità costituisce un asset di competitività).

Si tratta di una situazione che in Emilia-Romagna non si verificava se non in alcuni casi (ad es. dove operavano le varie società d'area: SIPRO, Soprip, SPIP, Stepra, ecc., alcune delle quali oggi peraltro fallite); in molti casi non vi erano quindi interlocutori solidi derivanti da forme organizzative pre-esistenti, cosicché l'interlocuzione si è dovuta orientare verso i Comuni, nella maggioranza dei casi privi di una cultura tecnica specifica derivante dall'esperienza. E sotto questo profilo, la scelta di puntare ad operazioni pubbliche su pubblico (cioè finanziatore da un lato e responsabile dell'indirizzo e gestore dall'altro) non ha certamente dato i risultati positivi che ci si attendeva.

---

<sup>10</sup> Cfr. anche: "Programmare e realizzare Aree Ecologicamente Attrezzate ó attori, strumenti, contenuti", SIPRO, 2007

<sup>11</sup> Cfr. <http://apea.ervet.it/Surveys.asp?GrdQuestionariPage=1>

## 6.6. Casi-studio dall'attuazione del POR

Gli interventi sono stati differenti a seconda delle specificità dell'area. Riportiamo di seguito le principali caratteristiche dell'investimento e/o i servizi realizzati e che si intendono realizzare.

**APEA di Codigoro.** Nell'area di Codigoro sono stati realizzati due impianti fotovoltaici: uno di potenza in KW pari a 580,8 e l'altro di 856,8 KW, quindi per una potenza complessiva installata pari a 1.437,6 KW. Gli impianti sono stati connessi alla rete entrambi nel 2011 (uno nel mese di ottobre e l'altro nel mese di novembre) e hanno prodotto in un anno complessivamente 1.912.741,4 KW/h di energia.

La S.I.PRO. nell'ambito dell'attività del POR, oltre alla realizzazione degli impianti ha realizzato una mappatura dell'area con le principali infrastrutture dell'area e le caratteristiche delle imprese insediate, sotto il profilo settoriale, dimensionale, di consumi di energia; in particolare attraverso un'indagine ha sottoposto alle imprese insediate un questionario che ha rilevato le caratteristiche anagrafiche delle imprese, la propensione all'export, la gestione del personale e ha rilevato i fabbisogni delle imprese insediate in termini di energia, mobilità, gestione rifiuti, ICT, ricerca e sviluppo, credito e sicurezza.

Le principali problematiche emerse non riguardano tanto aspetti di natura energetica, quanto altri fattori che incidono sulla competitività delle imprese, ed in particolare:

- l'indisponibilità della banda larga per la connessione a Internet; sono pochissime infatti le imprese che vengono raggiunte da questo servizio;
- la presenza di micro polveri emesse dalle "Fonderie di Modena" nell'ambito del suo processo produttivo, che causano problemi ambientali;
- un problema con i rifiuti, legato al numero inadeguato e a una cattiva distribuzione dei cassonetti dei rifiuti sul territorio dell'area e alla totale assenza di contenitori finalizzati alla raccolta differenziata;
- infine la scarsa illuminazione e l'inefficiente servizio di manutenzione dei lampioni che sono percepite dalle imprese anche come possibile causa di problemi legati alla sicurezza all'interno dell'area.

**APEA di Ostellato.** Nell'area di Ostellato sono stati realizzati tre impianti fotovoltaici: uno di potenza in KW pari a 500,3, il secondo di 115,2 KW e l'altro di 860,2 KW, quindi per una potenza complessiva installata pari a 1.475,7 KW. Gli impianti sono stati connessi alla rete nell'agosto del 2011 e dopo un anno hanno prodotto complessivamente 1.771.328,5 KW/h di energia.

Anche in questa APEA, la S.I.PRO nell'ambito dell'attività del POR, ha realizzato una mappatura dell'area con le principali infrastrutture dell'area e le caratteristiche delle imprese insediate, sotto il profilo settoriale, dimensionale, di consumi di energia e, attraverso un'indagine diretta, ha rilevato i fabbisogni delle imprese insediate in termini di servizi, prevalentemente negli ambiti della sicurezza, della gestione rifiuti, mobilità, energia, ICT, ricerca e sviluppo, credito, ecc. L'analisi oltre ad aver consentito una mappatura dei fabbisogni e delle ipotesi di priorità di intervento, ha permesso di

identificare azioni in alcuni ambiti particolarmente strategici per le imprese e per l'area nel suo complesso. In particolare:

- Energia. È stata identificata l'APEA di Ostellato come luogo ideale per avviare un progetto pilota di interventi che riguardino la produzione di energia e l'efficienza energetica, quale ad esempio l'*energy manager* di area, approvvigionamento di energia elettrica e gas naturale per tutte le imprese insediate in modo da raggiungere condizioni economiche più vantaggiose rispetto a quelle ottenibili da parte di una singola impresa, consulenza nei campi della produzione di energia da fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica.
- Mobilità sostenibile. Istituire la figura del *Mobility Manager* d'area con il compito di coordinare e valutare i diversi Piani di spostamento casa lavoro elaborati dalle aziende in un'ottica di sistema, orientata alla promozione dei mezzi di trasporto collettivi e di servizi di trasporto integrativi, innovativi e ambientalmente sostenibili.

Inoltre attraverso la somministrazione e l'elaborazione di quasi 300 questionari sottoposti ai dipendenti delle imprese più rappresentative dell'area (su un universo di un migliaio di dipendenti) sempre sul tema della mobilità sostenibile, sono emerse delle indicazioni che, anche se necessitano di essere ulteriormente approfondite, offrono alcune indicazioni.

**APEA di Argenta.** Nell'area di Argenta è stato realizzato un piccolo impianto fotovoltaico, di potenza in KW pari a 414,4, che è stato connesso alla rete a novembre del 2011. L'impianto ha prodotto 19.377,00 KW/h nel 2011 e 575.904,01 nel 2012.

**APEA Bagnacavallo Via Naviglio.** Nell'APEA Bagnacavallo Via Naviglio sono stati realizzati due impianti fotovoltaici: uno di potenza in KW pari a 900 KW e l'altro di 99 KW. Gli impianti sono stati connessi alla rete nel 2011 e nei due anni di funzionamento (2011 e 2012) hanno prodotto complessivamente 2.682.734,60 KW/h di energia. I benefici previsti per la collettività sono: l'analisi preliminare ambientale dell'APEA, la copertura delle spese relative all'illuminazione pubblica e vi è intenzione di accantonare i ricavi dell'impianto per realizzare il sottovia ferroviario e delle altre opere infrastrutturali per migliorare la logistica dell'area

**APEA Bassette.** Nell'APEA Bassette Ovest è stato realizzato un piccolo impianto fotovoltaico di 20 KW di potenza, che è entrato in funzione il 2 Luglio del 2013. È stata realizzata anche in questa area l'analisi preliminare ambientale.

In primo luogo gli interventi realizzati sono certamente rispondenti e finalizzati all'obiettivo specifico di promuovere la competitività energetica delle aree produttive e delle imprese dell'Emilia Romagna e con quello operativo di sostenere la riqualificazione ambientale ed energetica del sistema produttivo.

Gli interventi hanno attivato un processo virtuoso in grado di contribuire positivamente all'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, alla riduzione dei consumi e delle emissioni di CO<sub>2</sub>, fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi europei, attribuiti ai vari Stati Membri, per il 2020 dalla direttiva 2009/28/CE, che impone all'Italia un obiettivo del 17% di utilizzo di fonti rinnovabili a copertura del consumo finale. Ma oltre al doveroso rispetto degli impegni ambientali, gli interventi hanno elevato la competitività delle imprese manifatturiere, attraverso un processo di riduzione dei



costi di produzione conseguente all'abbattimento dei costi energetici e/o a compensare gli elevati costi energetici. In particolare nel bando relativo al "Sostegno ai progetti innovativi nel campo delle tecnologie energetico -ambientali volti al risparmio energetico e all'utilizzo di fonti rinnovabili", la maggiore partecipazione si è avuta in comparti dove il consumo di energia è elevato ed è quindi evidente che lo strumento del POR sia servito per ottimizzare una voce di costo importante per la competitività del sistema imprese.

## 7. GLI INTERVENTI RIFERITI ALLA VALORIZZAZIONE E QUALIFICAZIONE DEL PATRIMONIO AMBIENTALE E CULTURALE (ASSE IV DEL POR)

### 7.1. Introduzione

Il presente capitolo restituisce la valutazione sulle connessioni e sinergie sviluppate tra interventi di sistema e interventi a sostegno della competitività economica attivati nell'ambito dell'Asse IV - "Valorizzazione e qualificazione del patrimonio ambientale e culturale" del POR FESR Emilia Romagna 2007-2013.

L'Asse si articola negli obiettivi e nelle attività di seguito riportati:

Tab. 7.1 Quadro degli Obiettivi e delle Attività dell'Asse IV

Obiettivo specifico	Obiettivi operativi	Attività
Tutelare, valorizzare e promuovere il patrimonio ambientale e culturale della regione a sostegno dello sviluppo socio-economico ed in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile	IV.1 Valorizzare e promuovere le risorse ambientali e culturali a sostegno dello sviluppo socio-economico	IV.1.1 Interventi di valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale
		IV.1.2 Attività di promozione integrata del patrimonio ambientale e culturale
	IV.2 Qualificare ed innovare i servizi e le attività per accrescere il livello di fruibilità del patrimonio ambientale e culturale	IV.2.1 Sostegno alla qualificazione delle attività di servizi a supporto della fruibilità del patrimonio culturale ed ambientale
	IV.3 <i>Mantenere il livello di competitività ed attrattività delle aree colpite dal sisma attraverso la rivitalizzazione delle attività economiche e dei servizi</i>	IV.3.1 <i>Allestimento di aree destinate ad attività economiche e di servizio</i>
IV.3.2 <i>Sostegno alla localizzazione delle imprese</i>		

L'obiettivo operativo IV.3 è stato introdotto nel POR a seguito degli eventi sismici del maggio 2012, al fine di fornire un sostegno immediato agli operatori economici delle aree colpite e quindi mantenere il livello di attrattività delle aree stesse. Tali attività non sono oggetto della presente valutazione.

Oggetto specifico della valutazione sono stati, quindi, gli interventi finanziati a valere sulle Attività IV.1.1, IV.1.2 e IV.2.1, ovvero nello specifico:

- Gli interventi di valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale (Attività IV.1.1), formulati su base negoziale attraverso accordi tra la Regione, le Province, quali organismi intermedi e gli enti attuatori selezionati entro il termine del 30 giugno 2008<sup>12</sup>;

12

- Gli interventi di promozione integrata del patrimonio ambientale e culturale (Attività IV.1.2) selezionati su base negoziale attraverso accordi intercorsi tra la Regione e le Province quali organismi intermedi contestualmente agli interventi di valorizzazione previsti nell'ambito dell'Attività IV.1.1 ed in parte attivati direttamente dalla RER tramite enti strumentali della Regione stessa;
- Gli interventi di qualificazione delle attività a supporto della fruibilità del patrimonio culturale ed ambientale (Attività IV.2.1), finanziati con bando chiuso il 30 settembre 2009 e selezionati dalle diverse Province della RER.

Dalla descrizione degli obiettivi e delle attività appena menzionate, si comprende che all'Asse IV è stato affidato, nell'ambito del POR FESR, il compito di innescare un processo virtuoso di cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati che esaltasse il ruolo dei fattori ambientali e culturali nello sviluppo socioeconomico del territorio regionale.

Le azioni pubbliche per la valorizzazione (IV.1.1) e promozione (IV.1.2) di beni culturali e naturali dovevano costituire la base ed il riferimento degli interventi privati per la qualificazione dell'offerta (IV.2.1), utilizzando un approccio sinergico nella formulazione degli obiettivi perseguiti ed integrato nella strategia attuativa.

La selezione e la progettazione degli interventi doveva avvenire a livello locale, dove la possibilità di un'attenta messa a fuoco dei bisogni di intervento poteva consentire di mobilitare in forma diretta i differenti portatori di interesse.

Programmazione strategica e programmazione operativa dovevano così saldarsi in un unico processo aperto ad eventuali aggiustamenti ed integrazioni delle azioni avviate.

## 7.2. Le domande valutative

L'analisi sottesa alla redazione di tale documento di valutazione sulle connessioni e sinergie sviluppate tra interventi di sistema (quindi interventi pubblici a valere sulle Attività IV.1.1 e IV.1.2) e interventi a sostegno della competitività (quindi interventi promossi dalla componente privata per l'ampliamento e la qualificazione dell'offerta a valere sull'Attività IV.2.1) si è sviluppata a partire dalle domande di valutazione concordate con le controparti regionali.

Nello specifico, le domande valutative sono state definite attraverso un processo che ha visto l'interazione tra il valutatore e le controparti regionali - in particolare l'Autorità di Gestione e la Struttura di Coordinamento del POR FESR - e poi la ulteriore revisione sulla base della condivisione delle domande stesse con i principali *stakeholders*.

Le domande sono state formulate nell'ottica di verificare se le azioni dell'Asse IV abbiano dato luogo a sinergie e connessioni in grado di aumentare il valore aggiunto degli interventi e gli impatti sul territorio, nonché di valutare se gli effetti riscontrati possano assumere caratteri sistemici e di sostenibilità.

---

Invito a presentare manifestazione di interesse approvato con la deliberazione di Giunta regionale n. 64 del 21/01/08 che pone come termine di scadenza la data del 30 aprile 2008, poi prorogato al 30/06/2008 con la deliberazione di Giunta regionale n. 498 del 14/04/2008.

Le domande valutative emergenti sono:

- L'offerta pubblica ha creato/sollecitato la domanda privata o è stata concepita in base ad una domanda privata potenziale espressa e rilevata? Se sono rilevabili le ricorrenze di entrambi i casi, si possono rilevare differenze di efficacia (o di *outcome*)?
- Quanto l'individuazione dei beni oggetto di intervento è stata efficace nel focalizzarsi su oggetti effettivamente capaci di trainare l'economia?
- Quanto sono stati efficaci i meccanismi per il coordinamento degli interventi pubblici e privati? Quali lezioni se ne possono trarre?

#### Domanda di valutazione n°1

Il POR FESR prevedeva, per l'Asse IV, l'attuazione di interventi integrati sotto i profili settoriale (valorizzazione congiunta del patrimonio ambientale e culturale), territoriale (effetti rilevabili all'interno degli stessi ambiti fisici) e soprattutto operativo (cooperazione tra operatori pubblici ed operatori privati).

Le azioni di natura pubblica, in questa logica, avrebbero dovuto rendere possibili e attivare, e promuovere le azioni private, esercitando dunque un'azione di stimolo nei confronti di queste ultime.

La valutazione avrebbe dovuto approfondire le relazioni e le interazioni tra i due tipi di azioni per valutare l'efficacia degli strumenti utilizzati rispetto agli obiettivi e alla capacità di sviluppare sinergie in grado di generare impatti positivi per il territorio, ed eventualmente trarne degli insegnamenti.

#### Domanda di valutazione n° 2

Affinché gli interventi programmati nell'ambito dell'Asse IV fossero effettivamente in grado di sostenere lo sviluppo socioeconomico del territorio interessato era necessario che contribuissero a renderlo più attraente per le scelte dei visitatori e degli investitori.

La valutazione doveva dunque analizzare e misurare il contributo potenzialmente fornito dagli interventi all'incremento di attrattività del territorio e approfondire la congruenza, rispondenza e consistenza dei beni oggetto di intervento con gli obiettivi perseguiti, e la loro idoneità a migliorare l'attrattività ed a trainare l'economia dei territori interessati.

#### Domanda di valutazione n°3

Ulteriore elemento di valutazione consisteva nel livello di efficacia delle azioni volte al coordinamento dei due tipi di azioni, condizione obbligata per progettare e realizzare interventi sia integrati che specifici.

Di particolare interesse per la programmazione delle politiche future è la valutazione finalizzata alla determinazione dell'elemento trainante nella cooperazione pubblico-privato, ed alle eventuali lezioni che si possono trarre dall'esperienza maturata per migliorare le azioni di coordinamento.

### **7.3. La metodologia adottata**

In linea con quanto previsto nella Nota Metodologica approvata dalla RER per la predisposizione del Rapporto sulle connessioni e sinergie sviluppate tra interventi di sistema e interventi a sostegno della

competitività economica il metodo di analisi adottato si basa su un *set* di informazioni e indicatori raccolti per la valutazione *on going* degli interventi di Valorizzazione e qualificazione del patrimonio culturale ed ambientale (il Rapporto è stato consegnato nella versione definitiva nel mese di Novembre 2014), attuati attraverso l'Asse IV che - di fatto - informano l'analisi valutativa sulle connessioni e sinergie sviluppate.

In particolare, la metodologia adottata per la raccolta e la elaborazione delle informazioni è fondata su di un *mix* tra analisi *desk* e indagini dirette. Le indagini dirette sono state funzionali a far emergere considerazioni e giudizi da parte operatori pubblici e privati (insieme degli *stakeholders* coinvolti nell'implementazione dell'Asse in questione) che hanno partecipato all'attuazione del Programma e che completano il *set* di informazioni acquisite attraverso l'analisi *desk*.

### L'Analisi desk

Il lavoro di analisi *desk* si è aperto con la raccolta della **normativa in materia di valorizzazione del patrimonio naturale e culturale** in vigore sia di livello statale che di livello regionale. Contestualmente, la struttura preposta alla valutazione delle Attività dell'Asse IV, ha provveduto alla raccolta e analisi dei **documenti programmatici inerenti la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale**<sup>13</sup>, compresi i programmi cofinanziati dall'Unione Europea. Particolare attenzione in questa fase è stata posta ai programmi regionali e ai programmi di valorizzazione e promozione del territorio attivati a livello provinciale, che hanno rappresentato il fulcro delle azioni di valorizzazione e di promozione del patrimonio a livello territoriale. Ad integrazione di tali attività si è proceduto all'individuazione e alla raccolta dei bandi ed avvisi pubblici di attuazione delle operazioni previste in fase programmatica.

Lo studio e l'analisi della documentazione ha consentito, in primo luogo, di realizzare un lavoro di **ricostruzione dei legami di coerenza interna** tra i differenti strumenti di finanziamento attivati, per poi passare alla successiva fase di verifica della **complementarietà/integrazione tra obiettivi ed attività** afferenti ai diversi strumenti di finanziamento. L'attività svolta ha consentito quindi di verificare la **sussistenza di connessioni e sinergie tra gli obiettivi specifici** selezionati e le attività ad essi relazionate, nonché di verificare l'esistenza di una **visione unitaria** a livello strategico o programmatico per quanto riguarda la valorizzazione e la promozione del patrimonio ambientale e culturale. Le analisi condotte hanno consentito - infine - di valutare la coerenza della strategia adottata con gli interventi attivati dal Programma.

L'analisi di bandi, procedure di valutazione, documenti inerenti la selezione degli interventi e delle **proposte progettuali finanziate** nell'ambito dell'Asse IV ha permesso di verificare il grado di coerenza tra gli obiettivi specifici perseguiti dal POR e le tipologie di investimento attivate dagli operatori pubblici (Attività IV.1.1 e IV.1.2) e privati (Attività IV.2.1). L'attività di analisi dei dati

---

<sup>13</sup> Nello specifico, i principali documenti rilevanti ai fini dell'attuazione delle attività dell'Asse IV, sono: Documenti normativi e programmatici; Bandi/ Avvisi pubblici e manifestazioni d'interesse; Linee-guida per l'attuazione dell'attività IV.1.1; Elenco degli interventi selezionati a conclusione del lavoro di concertazione tra Regione e Province e delle procedure attivate con bando (Attività IV.2.1); Schema di convenzione tra Regione e Province per l'attuazione degli interventi previsti nell'ambito dell'attività IV.1.1; PVPT (Piano di Valorizzazione Provinciale e territoriale) delle nove Province della Regione, nonché dei documenti programmatici regionali e provinciali sui quali essi si fondano; dati forniti dal sistema di monitoraggio del POR FESR in merito ai progetti finanziati e realizzati nell'ambito delle attività IV.1.1, IV.1.2 e IV.2.1.

forniti dal sistema di monitoraggio regionale è stata inoltre funzionale alla ricostruzione della distribuzione degli investimenti sia pubblici che privati, al fine di coglierne gli aspetti di **complementarietà/sinergia**, nonché di definire il quadro sullo stato di attuazione/avanzamento degli interventi. I risultati del lavoro svolto hanno gettato le basi per lo svolgimento delle indagini dirette attraverso un'attività di rilevazione di informazioni tarata sulle realtà locali e volta a valutare l'efficacia della programmazione negoziata (Attività IV.1.1 e IV.1.2) e l'impatto socioeconomico delle azioni previste a favore degli operatori privati (Attività IV.2.1).

L'attività di *analisi desk* ha quindi rappresentato uno *step* indispensabile per pervenire alla formulazione di strumenti tarati sulla molteplicità delle situazioni locali.

### Le indagini dirette

Le indagini dirette, che si sono sostanziate in interviste a operatori e *opinion leader* delle Amministrazioni regionali e provinciali, sono state utili alla raccolta di informazioni funzionali alla valutazione dell'efficacia della programmazione negoziata impiegata per il conseguimento degli obiettivi specifici dell'Asse IV, con particolare riguardo alle Attività IV.1.1 e IV.1.2. A tal fine sono stati in primo luogo acquisiti pareri e testimonianze degli operatori che, nelle differenti amministrazioni pubbliche, hanno provveduto all'elaborazione ed all'applicazione degli strumenti di programmazione utilizzati per la promozione delle attività di interesse pubblico.

In secondo luogo, con riferimento all'attività IV.2.1, sono stati acquisiti ó oltre che presso gli *opinion leader* di cui si è detto, anche presso testimoni privilegiati operanti in strutture private ó elementi informativi in merito alle motivazioni che hanno sostenuto le imprese nel presentare proposte di finanziamento nei settori oggetto della valutazione, nonché sul livello atteso/auspicato di impatto socioeconomico delle attività previste nelle proposte formulate.

In particolare, ai fini della elaborazione del Rapporto di valutazione *on going* sugli interventi di valorizzazione e qualificazione del patrimonio culturale ed ambientale e dello svolgimento delle analisi rilevanti allo scopo ó che di fatto costituiscono la base informativa e conoscitiva su cui si fonda la attuale valutazione sullo sviluppo di connessioni e sinergie tra gli interventi messi in campo - sono state effettuate le seguenti interviste<sup>14</sup>:

- i) per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna:
  - al Direttore dell'Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali
  - alla Responsabile del Servizio Turismo e Qualità Aree Turistiche
- ii) a tutte le Province attraverso funzionari designati ad hoc;
- iii) ai Presidenti della Unione di Prodotto delle Città d'arte, Cultura e Affari e della Unione di Prodotto Costa Adriatica.

---

<sup>14</sup> Le interviste sono state effettuate attraverso la somministrazione di appositi questionari, fatta eccezione per quelle relative al punto III, effettuate via telefono.

#### 7.4. L'attuazione delle attività della classe Iv ó Alcune informazioni

La Regione, per l'attuazione delle Attività IV.1.1. E delle Attività IV.1.2 di competenza provinciale e regionale, ha definito una procedura di tipo negoziale che vede, insieme alle proprie strutture, il coinvolgimento attivo ó attraverso l'Autorità di Gestione ó delle nove Amministrazioni Provinciali nell'individuazione e nella condivisione degli interventi da finanziare. L'invito a presentare manifestazione di interesse approvato con la deliberazione di Giunta regionale n. 64 del 21/01/08 che prevede la possibilità di partecipazione alla procedura negoziale per le Amministrazioni provinciali e identifica quali potenziali beneficiari gli enti locali, anche in forma associata, e loro consorzi, pone come termine di scadenza la data del 30 aprile 2008, poi prorogato al 30/06/2008 con la deliberazione di Giunta regionale n. 498 del 14/04/2008. La procedura attuativa messa in campo dalla Regione determina, di fatto, la formulazione di strategie da attivare a livello locale centrate sui beni oggetto di valorizzazione che condizionano la selezione degli interventi da attivarsi attraverso le Attività IV.1.2 e IV.2.1. Gli *step* attuativi prevedono, infatti: 1) la definizione di linee-guida sull'attuazione dell'Attività IV.1.1. che contengono il quadro strategico regionale, definizione, struttura e contenuti dei PVPT (Piani di Valorizzazione Provinciali Territoriali e le tipologie e caratteristiche dei progetti, incluse le azioni di promozione (Attività IV.1.2); 2) il lancio della manifestazione di interesse; 3) l'istituzione di un tavolo di concertazione tra Regione e Province; 4) la predisposizione da parte delle Province dei PVPT secondo quanto previsto nelle linee-guida; 5) la sottoscrizione di convenzioni tra Regione e Province definite sulla base degli stessi PVPT.

Per quanto riguarda l'Attività IV.2.1., con la deliberazione n. 445 del 21/04/2009 è stato approvato il bando per l'incentivazione di iniziative private, vincolate a quelle di valorizzazione finanziate nell'ambito dell'attività IV.1.1. E IV.1.2. E dunque alle scelte effettuate nei PVPT (Piano di Valorizzazione Provinciale Territoriale).

Secondo quanto emerge dalle attività di analisi, studio e ricerca, realizzate anche attraverso la consultazione del Sistema di Monitoraggio SFINGE - Sistema di gestione e controllo del POR per la redazione del Rapporto di valutazione on going degli interventi di "Valorizzazione e qualificazione del patrimonio culturale e ambientale", gli interventi di valorizzazione attivati nell'ambito del territorio regionale sono stati 96 (in quanto articolazione funzionale di 38 progetti) per quanto riguarda i progetti pubblici (Attività IV.1.1.)<sup>15</sup>; 26 per quanto riguarda gli interventi di promozione gestiti dalle Province e dalla RER (Attività IV.1.2)<sup>16</sup>; 275 per quanto riguarda i progetti privati (Attività IV.2.1.)<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Le informazioni sullo stato di attuazione degli interventi sono state raccolte in via prioritaria attraverso SFINGE - Sistema di gestione e controllo del POR. Per l'attività IV.1.1. le informazioni sono state raccolte nel mese di dicembre 2013 e sottoposte a successiva verifica nel mese di marzo 2014. Fonte: Rapporto di Valutazione "Valorizzazione e qualificazione del patrimonio culturale e ambientale", 19 Novembre 2014.

<sup>16</sup> Le informazioni sullo stato di attuazione degli interventi sono state raccolte in via prioritaria attraverso SFINGE - Sistema di gestione e controllo del POR. Per l'attività IV.1.2. la raccolta delle informazioni si è conclusa nel mese di marzo 2014. Fonte: Rapporto di Valutazione "Valorizzazione e qualificazione del patrimonio culturale e ambientale", 19 Novembre 2014.

<sup>17</sup> Le informazioni sullo stato di attuazione degli interventi sono state raccolte in via prioritaria attraverso SFINGE - Sistema di gestione e controllo del POR. Per l'attività IV.2.1. la raccolta delle informazioni si è conclusa nel mese di febbraio 2014; tali informazioni sono poi state sottoposte a successiva verifica nel mese di marzo 2014. Fonte: Rapporto di Valutazione "Valorizzazione e qualificazione del patrimonio culturale e ambientale", 19 Novembre 2014.

Gli interventi pubblici si sono concentrati soprattutto nelle province di Rimini (15,79% del totale), Ravenna (15,79%) e Forlì-Cesena (13,16%), e dunque in tre delle province costiere; quelli privati, per cui si registra una concentrazione territoriale analoga, vedono tuttavia il primato di progetti finanziati nella provincia di Forlì-Cesena (17,09%), seguita da quelle di Rimini (15,64%) e Ravenna (13,45%). Lo stato attuativo appare avanzato per tutte le attività dell'Asse oggetto di valutazione e i ritardi conseguiti, in larga parte riconducibili a fattori esterni, lasciano presagire che non sussistano impedimenti al regolare completamento dei progetti e al perseguimento degli obiettivi prefissati dal POR<sup>18</sup>.

## 7.5. Risposte alle domande di valutazione e raccomandazioni

**Domanda di Valutazione n° 1:** *L'offerta pubblica ha creato/sollecitato la domanda privata o è stata concepita in base ad una domanda privata potenziale espressa e rilevata? Se sono rilevabili le ricorrenze di entrambi i casi, si possono rilevare differenze di efficacia (o di outcome)?*

Come già anticipato, il PVPT è lo strumento attraverso il quale la strategia regionale in materia di valorizzazione e promozione del patrimonio culturale e ambientale si articola a livello territoriale, acquistando caratteristiche e contorni precisi nelle differenti realtà locali.

Nell'insieme i PVPT traducono le opzioni programmatiche in un percorso che conduce all'identificazione delle risorse oggetto degli investimenti (**Attività IV.1.1**) ed evidenzia le possibili ricadute di questi ultimi sul rafforzamento della competitività dei rispettivi territori e sulla loro capacità di attrarre dall'esterno investimenti e flussi di visitatori. In questo quadro le Province, nella logica della programmazione concertata che ispira il POR, hanno fatto da stimolo e strumento propulsore per la progettualità degli enti locali, ed hanno raccolto da essi le proposte progettuali coerenti con le indicazioni delle Linee-guida regionali.

La sintesi del percorso di concertazione tra le parti istituzionali economiche e sociali finalizzato ad individuare i territori ed i relativi beni da valorizzare è stata quindi realizzata attraverso i PVPT.

I PVPT hanno rappresentato inoltre lo strumento attraverso cui le Province hanno provveduto ad inquadrare i progetti da realizzare nelle rispettive strategie provinciali di valorizzazione del territorio, e a descrivere le integrazioni attese con le tipologie di interventi privati finalizzati ad incrementare la fruizione dei beni pubblici da valorizzare attraverso l'Attività IV.1.1.

I progetti da sostenere attraverso l'Attività IV.1.2 sono quindi stati concepiti come integrati nei sistemi dell'offerta turistica delle differenti Province e strettamente connessi agli interventi a valere sull'Attività IV.1.1. I criteri di selezione di tali interventi sono stati appropriatamente elaborati al fine di garantire un elevato grado di integrazione e coordinamento delle azioni promozionali e delle iniziative di *marketing*. Tra i criteri di ammissibilità figurano, infatti, *Coerenza con quanto stabilito dalle Linee-guida regionali per l'attuazione dell'Attività IV.1.1 del POR FESR 2007-2013, strumento di attuazione dell'Attività IV.1.1*; *Coerenza con il pertinente Programma di Valorizzazione e Promozione dei Territori (PVPT) predisposto dalle singole Province sulla base delle Linee-guida regionali*; *Integrazione e coerenza con le strategie regionali di promozione*; *Complementarità con l'Attività IV.1.1 relativamente al bene da promuovere*. Rispetto a tali criteri, nel Rapporto

<sup>18</sup> Fonte: Rapporto di valutazione on going sugli interventi di Valorizzazione e qualificazione del patrimonio culturale e ambientale, Novembre 2014 ó Allegati A (Attività IV.1.1); Allegato B (Attività IV.1.2); Allegato C (Attività IV.2.1).



l'analisi e valutazione dei criteri di selezione delle operazioni del giugno 2012, il valutatore esprimeva un giudizio positivo e che viene qui confermato di elevata pertinenza, in quanto tali criteri risultano molto ben focalizzati rispetto alle specificità dell'intervento e alle necessità di integrazione con l'attività IV.1.1.

Il grado di coerenza e la pertinenza degli interventi di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (Attività IV.1.1) e delle iniziative di promozione collegate (Attività IV.1.2) previste nell'ambito degli stessi PVPT ed attivati da Province ed enti strumentali alla RER sono differenti nei territori interessati: si configurano elevati nei casi delle province di Modena, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini; medi per quelle di Bologna, Cesena, Ferrara e Parma; più contenuti per la provincia di Piacenza rispetto agli obiettivi specifici dell'Asse a cui si riferiscono

In relazione all'attività IV.2.1 "Sostegno alla qualificazione delle attività di servizi a supporto della fruibilità del patrimonio ambientale e culturale", la cui selezione è stata affidata alle Province, l'analisi effettuata dal valutatore e riportata nel Rapporto "Analisi e valutazione dei criteri di selezione delle operazioni" del giugno 2012 mostrava in generale un'elevata pertinenza dei criteri di selezione identificati in fase di programmazione. Il giudizio positivo riguardava, sia i criteri di ammissibilità, sia i criteri di valutazione. Tra questi figurano "Coerenza con i PVPT in termini di integrazioni attese tra progettualità pubblica e privata" (criterio di ammissibilità) e "Qualità tecnica del progetto in termini di livello di integrazione degli interventi con i PVPT" (criterio di valutazione). La sinergia tra progetti pubblici (Attività IV.1.1) e progetti privati (Attività IV.2.1) fortemente e appropriatamente ricercata in fase di programmazione attraverso meccanismi che hanno garantito la coerenza tra il POR, la normativa regionale di settore e le linee programmatiche adottate dalle Province secondo gli indirizzi regionali, appare parzialmente indebolita in fase di attuazione. In particolare, l'avvio in parallelo delle procedure (Attività IV.1.1 e Attività IV.1.2) non ha consentito o in taluni casi o di selezionare quei progetti sostenuti dalla componente privata a più elevato contenuto qualitativo e che meglio avrebbero consentito la fruizione di beni finanziati attraverso l'attività IV.1.1. Altro elemento di freno alla generazione degli impatti attesi consiste nella tipologia di progetti presentati, in larga parte promossi da piccole imprese operanti in settori tradizionali e con scarso grado di innovatività: ciò ha confinato ad ambiti ristretti il miglioramento dei servizi a beneficio della fruibilità dei beni valorizzati.

Le analisi condotte in relazione ai diversi step di valutazione, evidenziano quindi che i meccanismi messi in campo ai livelli regionali e provinciali in fase di programmazione, sono da considerarsi pertinenti e strumentali a sollecitare la domanda privata, sebbene un maggior coordinamento in fase attuativa avrebbe potuto garantire un più elevato impatto degli interventi privati (Attività IV.2.1) Più difficilmente invece, l'offerta pubblica e l'azione istituzionale avrebbero potuto sostenere la qualità delle proposte presentate dagli operatori privati e sollecitare una maggiore propensione all'innovazione e all'operatività in ambiti tecnologici e settori capaci di migliorare e diversificare le modalità di fruizione dei beni ambientali e culturali valorizzati: ciò, anche in considerazione di un significativo indebolimento della componente privata derivante dalla condizione di crisi che pervade l'economia nazionale.

Per una più esaustiva valutazione degli effetti generati dalla realizzazione degli interventi dell'Asse IV sul territorio, va al contempo sottolineato che gli interventi pubblici (Attività IV.1.1) non risultano distribuiti in modo omogeneo sul territorio regionale, ma che sono maggiormente concentrati nelle province di Rimini (15,79% del totale), Ravenna (15,79%) e Forlì-Cesena (13,16%), a cui sostanzialmente si allinea la distribuzione territoriale degli interventi privati (Attività IV.2.1): 17,09%

del totale nella Provincia di Forlì-Cesena; 15,64% nella Provincia di Rimini; 13,45% nella Provincia di Ravenna. La concentrazione degli interventi di qualificazione dell'offerta turistica su determinate aree del territorio discende pertanto, a giudizio del valutatore, da due fattori: 1) una modalità di riparto delle risorse tra le varie Province che recepisce le procedure delle leggi di settore del commercio 41/99 e del turismo 40/02 Titolo II, bilanciate al 50%; 2) una maggiore capacità di attivazione della componente privata nelle aree in cui il turismo è maggiormente sviluppato e presente a livelli più elevati.

Tali considerazioni, inducono ad affermare che l'offerta pubblica è stata quindi concepita anche in relazione ad una domanda privata potenziale che avrebbe prospettato più elevati livelli impatto degli interventi sul territorio. Maggiori dotazioni finanziarie attengono, infatti, a quei territori dove è presente una importante massa critica in termini di operatori privati e turisti.

Si può dunque formulare l'ipotesi che le aree caratterizzate dai più elevati livelli di turismo diffuso (in particolare balneare) abbiano espresso la più elevata progettualità degli Enti pubblici e la più elevata partecipazione degli operatori privati.

**Domanda di valutazione n° 2: Quanto l'individuazione dei beni oggetto di intervento è stata efficace nel focalizzarsi su oggetti effettivamente capaci di trainare l'economia?**

L'individuazione dei beni oggetto di intervento (Attività IV.1.1) - avvenuta in base a procedure negoziali che hanno visto il coinvolgimento della Regione, delle nove Province della RER e degli enti attuatori - ha seguito logiche parzialmente differenti nei diversi territori interessati, seppur coerenti con gli obiettivi del POR e con le Linee-guida regionali. L'attività negoziale, che si fonda su un ruolo di rilievo che viene attribuito alle singole Province, ha fatto sì che la scelta dei beni oggetto di intervento fosse fortemente influenzata dalle strategie provinciali e dalle esigenze e peculiarità dei territori. Si assiste, pertanto, sia alla definizione e successiva realizzazione di progetti in aree già valorizzate, sia in aree attualmente escluse dai flussi turistici. Se quindi, si hanno situazioni in cui i progetti selezionati hanno integrato interventi precedenti, garantendo continuità e offrendo opportunità di consolidamento e valorizzazione in aree che già attraggono significativi flussi di turisti e visitatori; si assiste anche a casi in cui i progetti individuati tendono a privilegiare segmenti minori del patrimonio, e dunque beni scarsamente o non del tutto valorizzati. Ciò, naturalmente, influenza la capacità dei progetti di essere trainanti e di produrre effetti in termini di attrattività dei territori interessati. È ovviamente dai progetti realizzati per la valorizzazione di beni ancora marginali o attinenti a segmenti minori del patrimonio che ci si può attendere un impulso maggiore per lo sviluppo di un'economia basata sul turismo, capace di creare ricchezza e di incrementare i livelli occupazionali sul territorio.

Attraverso i progetti integrati si è tentato di dilatare la capacità di attivazione di singoli beni o di specifiche situazioni ad ambiti territoriali più ampi di quelli ad essi relativi: ambiti nei quali l'integrazione tra differenti beni e/o situazioni potesse consentire di aumentare gli effetti dei progetti.

La localizzazione dei beni culturali e naturali sostenuti attraverso l'Attività IV.1.1 ha, tuttavia, necessariamente condizionato l'efficacia dei progetti di qualificazione e ampliamento della fruizione dell'offerta turistica finanziati a valere sull'Attività IV.2.1: ben diverso, infatti, può essere valutato

l'impatto di un incremento (o della creazione) di servizi in un'area attualmente esclusa da flussi turistici, da quello di un incremento analogo in un'area fortemente turisticizzata.

Una esaustiva valutazione dell'efficacia nella individuazione dei beni oggetto di intervento da effettuarsi a conclusione del Programma relativamente al conseguimento dei *target* auspicati e sulla base della quantificazione degli indicatori di risultato selezionati, dovrà quindi tener conto del fatto che i progetti pubblici o che, se pur non sempre trainanti, hanno comunque condizionato la localizzazione di quelli privati o hanno interessato sia beni inclusi in aree già ampiamente valorizzate che beni ancora da valorizzare.

### **Domanda di valutazione n° 3: Quanto sono stati efficaci i meccanismi per il coordinamento degli interventi pubblici e privati? Quali lezioni se ne possono trarre?**

Il modello di *Governance* adottato per il conseguimento degli obiettivi operativi dell'Asse IV si basa sul ruolo centrale della Regione e su un sistema di ampia delega alle Province per l'attuazione delle Attività. Compete di fatto alle Province, di concerto con le strutture regionali, la definizione di azioni e progetti pubblici (Attività IV.1.1 e Attività IV.1.2) da sostenere attraverso le risorse del POR, mentre soltanto ad esse o sia pur nell'ambito di una strategia condivisa o è stata affidata la selezione dei progetti privati (Attività IV.2.1). La struttura di *Governance* adottata, fondata su solidi principi di concertazione, ha favorito pertanto il pieno coinvolgimento degli *stakeholders* ed il potenziamento del grado di responsabilizzazione degli operatori rispetto al comune obiettivo di sostenere lo sviluppo socioeconomico attraverso la valorizzazione e promozione del patrimonio culturale.

Le procedure adottate, caratterizzate da una importante fase negoziale per quanto riguarda l'Attività IV.1.1 sono valutate positivamente e costituiscono o di fatto o la base a cui si ancorano le procedure attivate per la selezione (e nel caso dell'Attività IV.1.2 anche le procedure di attuazione) degli interventi finanziati a valere sull'Attività IV.1.2 e IV.2.1. Si registra uno spiccato grado di coerenza tra gli interventi selezionati a valere sull'Attività IV.1.1 e le Attività IV.1.2 che o secondo quanto emerge dalle indagini di campo- è stato mantenuto anche in fase attuativa prevedendo l'adattamento degli interventi di promozione, sia in termini dimensionali che temporali, a quelli di valorizzazione.

La soluzione adottata di prevedere l'adozione di Progetti Integrati (Attività IV.1.1) nell'ambito dei quali vengono realizzati una pluralità di interventi semplici e di dimensioni più contenute, diffusi sul territorio e con focus su specifici temi, appare efficace. Ciò infatti, da un lato sostiene l'integrazione dell'azione verso obiettivi comuni, dall'altro agevola il regolare avanzamento dei progetti stessi. Il giudizio positivo espresso dagli interlocutori coinvolti nel processo di attuazione (referenti regionali e provinciali) conferma la ripetibilità di tale modalità attuativa che - nella fase di sperimentazione coincidente con il presente periodo di programmazione o ha contribuito ad un innalzamento delle capacità progettuali e attuative delle Province.

Testimonianza dell'efficacia della procedura negoziale utilizzata, nonché della scelta di ricorrere all'utilizzo di Progetti Integrati, è pervenuta da parte delle istituzioni responsabili in fase di indagine di campo presso gli interlocutori privilegiati. A giudizio degli stessi ciò ha consentito, da un lato la scelta di aree ancora marginali in termini di attrattività turistica, dall'altro di rafforzare un sistema di cooperazione tra Comuni e Province che ha favorito la diffusione di uno stile di lavoro giudicato molto positivamente.

I progetti privati (Attività IV.2.1.), nell'ottica dell'Asse IV, avrebbero dovuto fornire un supporto adeguato alla fruibilità di beni e situazioni interessati dai progetti pubblici (Attività IV.1.1), ampliare e migliorare l'offerta dei servizi a beneficio di turisti e visitatori attratti dai beni oggetto di valorizzazione.

Tra progetti pubblici e progetti privati avrebbero dovuto dunque stabilirsi delle vere e proprie connessioni e sinergie, finalizzate alla valorizzazione turistica dei segmenti di patrimonio culturale e naturale fatti oggetto delle attività del Programma.

L'attivazione in parallelo della manifestazione d'interesse relativa ai progetti pubblici e del bando relativo ai progetti privati ha di fatto limitato l'efficacia della cooperazione attivata, non consentendo di selezionare, tra i progetti privati, quelli che meglio avrebbero potuto agevolare la fruizione degli oggetti valorizzati attraverso l'Attività IV.1.1. Un limite in questo senso è rappresentato anche dalle tipologie di progetti proposti da imprese per lo più di piccole dimensioni ed operanti in settori di tipo "tradizionale" che di fatto hanno confinato ad ambiti funzionalmente ristretti il miglioramento dei servizi a beneficio della fruibilità dei beni valorizzati. Si nota, infatti, a livello regionale una significativa incidenza di imprese alberghiere (14,55% del totale delle imprese aggiudicatarie) e di ristoranti con somministrazione (13,82% del totale delle imprese aggiudicatarie) tra i beneficiari di contributo. A queste seguono bar e altri esercizi simili (7,27% del totale delle imprese aggiudicatarie); imprese operanti nel settore aree di campeggio e aree attrezzate per camper e roulotte (5,45% del totale delle imprese aggiudicatarie) e nella gestione di stabilimenti balneari: marittimi, lacuali e fluviali (2,91% del totale delle imprese aggiudicatarie)<sup>19</sup>. Si tratta di attività spesso a contenuto innovativo debole che difficilmente possono contribuire ad una fruizione "intelligente" dei beni culturali valorizzati. D'altra parte il fatto che i contenuti dei progetti privati siano risultati spesso, più attenti alle esigenze immediate del mercato locale, turistico e non, che non ai bisogni riconducibili alle potenzialità espresse dal mercato turistico esterno, risente senza dubbio delle difficoltà che soprattutto le imprese di piccole e piccolissime dimensioni hanno avvertito nell'individuare servizi realmente innovativi in grado di innalzare la qualità della fruizione di beni e, al tempo stesso, la propria competitività.

Se, da un lato, si nota una debolezza del sistema produttivo nella capacità di formulare proposte innovative e strettamente connesse alla fruibilità dei beni valorizzati attraverso l'Attività IV.1.1, dall'altro emerge una non del tutto soddisfacente applicazione -da parte delle istituzioni- dei criteri mirati a privilegiare l'innovatività e l'efficace inserimento nella filiera turistica regionale, in fase di selezione degli stessi.

Di tali aspetti sarà necessario tener conto in successivi cicli di programmazione in cui si preveda di attivare meccanismi volti a creare sinergie e connessioni tra interventi di sistema pubblici ed interventi privati in un'ottica di ampliamento della fruibilità di beni/situazioni valorizzate anche a fini turistici. Ciò al fine di garantirne l'efficacia, la sostenibilità, ma soprattutto di creare le condizioni affinché la cooperazione tra enti pubblici ed operatori privati nel perseguire gli obiettivi prefissati sia in linea con le strategie adottate, con le aspettative formulate e attentamente ricercate in fase programmatica attraverso lo scambio tra i diversi soggetti.

<sup>19</sup> Fonte: Rapporto di valutazione on going sugli interventi di "Valorizzazione e qualificazione del patrimonio culturale e ambientale, Novembre 2014" (Allegato C (Attività IV.2.1).

Va tuttavia sottolineato che, nel complesso, i criteri attuativi dell'Asse IV ed i meccanismi di coordinamento attivati sono da considerarsi validi, avendo condotto al completamento al 31 dicembre 2013 del 62,22% degli interventi finanziati (Attività IV.1.1: 57,29%; Attività IV.1.2: 30,77%; Attività IV.2.1: 66,91%).

### PARTE III CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Rispetto alle questioni valutative poste alla base del presente rapporto che, forse in premessa al presente paragrafo vale la pena di ribadire, non riguardano l'efficacia o l'efficienza degli interventi innovativi finanziati attraverso il POR FESR o la valutazione dei risultati specifici prodotti sul piano tecnico, scientifico e dell'innovazione bensì se si siano generate, stabilite e mantenute delle effettive sinergie e connessioni tra i soggetti che hanno sviluppato o partecipato allo sviluppo di attività nell'ambito dell'Asse 1 del POR FESR e, in parte tra questo e gli altri, con riferimento particolare all'Asse 2.

Seconda considerazione a titolo di premessa, dato l'orientamento programmatico dichiarato nel POR per le attività volte a stimolare l'innovazione, rafforzare la rete, si pone non tanto il problema se sia confermata la capacità di stabilire sinergie, la cui risposta date le premesse è l'Asse 1 avendo tale primario obiettivo - possiamo dare per scontata, almeno formalmente, quanto in che termini tali sinergie si siano sviluppate, in che termini si siano evolute ed maturate e infine se si può ragionevolmente considerare che il "Sistema" di connessioni e sinergie continuerà ad evolvere e a svilupparsi e in quale direzione.

Gli elementi valutativi che vengono proposti qui nel seguito partono da queste premesse.

9. I dati di attuazione generale dell'Asse 1 e i riscontri raccolti nel corso dell'attività sul campo danno conto di una linea di azione che ha funzionato in modo complessivamente positivo, pur con elementi di differenza nei diversi contesti e nonostante l'irruzione della pesante e perdurante crisi economica.
10. La costruzione della Rete Alta Tecnologia, soprattutto per quanto riguarda la sua presenza territoriale (pensando in particolare ai 10 Tecnopoli), sicuramente è un caso concreto della necessità e capacità di intervenire nelle aree territoriali in modo adattivo, partendo dalle effettive vocazioni locali (peraltro questa è una delle premesse fondanti della logica comunitaria della *Smart Specialization Strategy*). La capacità di "territorializzare" gli interventi è un fattore che indubbiamente ha contribuito a poter consuntivare un bilancio positivo dell'esperienza e dell'operatività dell'Asse 1 sia in termini generali che dal punto di vista dell'effettivo successo nella costruzione di connessioni e sinergie tra gli attori sul territorio. Purtroppo, si pone la necessità di una maggiore selettività nella definizione delle specializzazioni proprie di ciascun Tecnopolo, rafforzandone la specifica vocazione e nel contempo stimolando le complementarità all'interno della Rete e conferendo quindi più forza alle connessioni tra le diverse piattaforme, tra i laboratori e i centri. Si può ritenere che "la mano invisibile" del mercato potrà svolgere nel tempo un suo ruolo di selezione, ma sarebbe utile un presidio strategico che governi questo processo, al fine di ovviare a distorsioni, rispetto alle effettive esigenze e caratteristiche dei sistemi della ricerca e produttivi locali.
11. ASTER ha svolto in modo efficiente la funzione di governo della Rete e di costruzione del "sistema", mettendo in evidenza l'esperienza maturata quale attore determinante nella costruzione del sistema regionale dell'innovazione, svolgendo in ciò la sua opera di catalizzatore delle dinamiche associative e collaborative tra i diversi attori di volta in volta coinvolti. Da considerare un possibile tendenziale rapporto di dipendenza dall'azione di ASTER, e quindi di debolezza

insita nei soggetti della Rete, piattaforme tematiche e Tecnopoli in primis, rispetto alla loro reale capacità di mantenere le sinergie e i rapporti collaborativi.

12. Gli diversi attori coinvolti all'interno della Rete e nei progetti collaborativi hanno potuto instaurare e mantenere rapporti via via più stabili e robusti, essendo questo un esito del sistema relazionale che si è posto in essere. Questo è risultato in un processo di apprendimento comune e apertura reciproca, peraltro non confrontabile tra una piattaforma e l'altra; si segnalano nel contempo alcune debolezze non generalizzabili a tutti i casi ma ricorrenti. Non tutti gli attori hanno manifestato un'analoga disponibilità a svolgere effettivamente un ruolo proattivo, in particolare le imprese investite di un ruolo di gestione nelle piattaforme hanno manifestato la tendenza a dimenticare la funzione di rappresentanza spostandosi verso la conduzione dei loro interessi puntuali; le associazioni di categoria non sono state coinvolte nelle diverse piattaforme nel loro rispettivo ruolo collegiale di salvaguardia degli interessi delle imprese; le università (i dipartimenti e i laboratori) non sono risultate particolarmente propense a sintonizzarsi su nuove modalità di azione. Tali indicazioni inducono a ritenere che nelle dinamiche relazionali, ci sia stato senz'altro un processo di apprendimento comune, ma perduri o come immaginabile o una tendenza conservatrice rispetto agli stimoli offerti e alle sfide proposte. E' questo un aspetto da curare con attenzione per il consolidamento della rete in quanto condizione per permettere alla sistema dell'innovazione regionale di dispiegare appieno il suo potenziale e di portare effettivamente a valore l'investimento realizzato.
13. La Rete ad Alta Tecnologia è un sistema articolato e complesso nella sua infrastrutturazione e nei suoi meccanismi di funzionamento. Un punto di forza è senz'altro aver razionalizzato e portato a sistema l'offerta di conoscenza e innovazione presente in regione Emilia Romagna senza peraltro snaturarne natura, varietà e sua diversità, nonché aver precostituito una base effettiva per facilitare l'incrocio tra domanda e offerta nel settore e, elemento determinante, stabilito i presupposti affinché si possa fare un salto sostanziale nella qualità dei percorsi dell'innovazione sul territorio. D'altro canto la complessità del sistema potrebbe manifestare delle criticità da gestire, per evitare il riprodursi di dinamiche controproducenti: per un lato prospetta una soglia d'ingresso piuttosto alta alle imprese che per la prima volta di accostano a tale sistema, di fatto risultando repulsiva per una quantità di realtà di piccole dimensioni più tradizionali (le imprese più dinamiche e innovative si ritiene che in buona misura siano già state coinvolte o avvertite; queste ASTER, stima possano essere approssimativamente 4.000 in regione); si corre il rischio della ricostituzione di circoli chiusi basati su rapporti consolidati, anche personali, tra poche imprese, università e relativi laboratori, ben lontani dalla logica di "open-lab" che dovrebbe caratterizzare l'ecosistema regionale dell'innovazione; da ultimo c'è il rischio che il sistema tenda a "burocratizzarsi" per potersi sostenere e funzionare, essendo questo un rischio fatale.
14. Il mantenimento delle sinergie e delle connessioni dinamiche che attraverso la Rete si sono costituite, rompendo o abbassando le barriere che di norma rendono difficile la collaborazione tra impresa università e pubblica amministrazione, sono preconditione essenziale per rendere più incisiva la capacità di tradurre le idee, le conoscenze disponibili in effettiva opportunità per l'impresa. Per ciò è necessario che per un lato tutti gli attori acquisiscano la capacità di mantenere una visione di ecosistema (ruolo delle policy e dei policy maker), accettare da parte delle imprese un cambio di mentalità e di maggiore "disponibilità all'ascolto" nonché alla capacità di stabilire più forti sinergie impresa-impresa (ruolo delle associazioni), assumere una prospettiva di

riferimento strategico di medio e lungo termine superando la mera ricerca di soluzione di breve termine ad esigenze urgenti ed immediate (ruolo delle imprese).

15. La formalizzazione delle connessioni e delle sinergie, che ad esempio può cristallizzarsi nella condivisione di diritti brevettuali, o nello sfruttamento a diverso titolo di risultati di una ricerca industriale, non viene ritenuto da parte degli attori come un fattore di particolare rilievo al fine di consolidare e assicurare la sostenibilità del sistema. Anzi si è registrato il timore che tenda a prevalere un approccio burocratico che potrebbe compromettere meccanismi e forme di collaborazione che hanno dato buona prova di funzionamento. E' un elemento di notevole sensibilità su cui ragionare, la questione infatti riguarda la sostenibilità di lungo termine della Rete, in quanto determinati meccanismi di formalizzazione dei rapporti, che superino la dimensione di un progetto puntuale, costituiscono il presupposto affinché progressivamente si consolidi il sistema delle relazioni e quindi il sistema.
16. In vari casi è stata fatta la considerazione che una parte dei progetti collaborativi realizzati abbia risposto o a problemi puntuali di un'impresa, vicina o nel novero della cosiddetta "innovazione incrementale" ovvero ad attività di ricerca già in fase di sviluppo da parte dei laboratori e in generale delle università, riproposte in forma di ricerca industriale. Si pone quindi una sfida significativa nell'introdurre elementi di discontinuità verso progetti di ricerca industriale "di rottura", sul piano dello sfruttare le sinergie, questo aspetto prospetta diversi elementi di riflessione:
- stimolare una maggiore proattività delle imprese,
  - rompere, o meglio fare evolvere, il vincolo Tecnopoli-università verso una crescente indipendenza dei progetti dei laboratori della Rete dalla dimensione accademica, bilanciando la forza attrattiva dell'Università e il rischio di allontanamento delle imprese,
  - sostenere progetti di ricerca più ambiziosi;
  - stimolare l'appropriazione da parte delle imprese della conoscenza elaborata nelle università, anche attraverso un'azione di *technology scouting*;
  - infine distinguere la differente prospettiva della ricerca industriale:
    - progetti di breve termine orientati alla soluzione i problemi immediati e urgenti;

progetti di medio-lungo termine, implicano la volontà di accettare il rischio dell'insuccesso, la sfida di mettere in discussione i rispettivi ruoli consolidati tra gli attori coinvolti, la capacità di perseguire risultati di maggiore impatto strategico, anche se differito. In ultima istanza è necessaria una evoluzione del concetto di rischio di impresa raccogliendo la sfida del "salto tecnologico".

In primo luogo gli interventi realizzati sono certamente rispondenti e finalizzati all'obiettivo specifico di "promuovere la competitività energetica delle aree produttive e delle imprese dell'Emilia Romagna e con quello operativo di "sostenere la riqualificazione ambientale ed energetica del sistema produttivo".

Gli interventi hanno attivato un processo virtuoso in grado di contribuire positivamente all'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, alla riduzione dei consumi e delle emissioni di CO<sub>2</sub>, fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi europei, attribuiti ai vari Stati Membri, per il 2020 dalla direttiva 2009/28/CE, che impone all'Italia un obiettivo del 17% di utilizzo di fonti rinnovabili a copertura del consumo finale. Ma oltre al doveroso rispetto degli impegni ambientali, gli interventi



hanno elevato la competitività delle imprese manifatturiere, attraverso un processo di riduzione dei costi di produzione conseguente all'abbattimento dei costi energetici e/o a compensare gli elevati costi energetici. In particolare nel bando relativo al "Sostegno ai progetti innovativi nel campo delle tecnologie energetico-ambientali volti al risparmio energetico e all'utilizzo di fonti rinnovabili", la maggiore partecipazione si è avuta in comparti dove il consumo di energia è elevato ed è quindi evidente che lo strumento del POR sia servito per ottimizzare una voce di costo importante per la competitività del sistema imprese.

Domanda di Valutazione n° 1: *L'offerta pubblica ha creato/sollecitato la domanda privata o è stata concepita in base ad una domanda privata potenziale espressa e rilevata? Se sono rilevabili le ricorrenze di entrambi i casi, si possono rilevare differenze di efficacia (o di outcome)?*

Come già anticipato, il PVPT è lo strumento attraverso il quale la strategia regionale in materia di valorizzazione e promozione del patrimonio culturale e ambientale si articola a livello territoriale, acquistando caratteristiche e contorni precisi nelle differenti realtà locali.

Nell'insieme i PVPT traducono le opzioni programmatiche in un percorso che conduce all'identificazione delle risorse oggetto degli investimenti (**Attività IV.1.1**) ed evidenzia le possibili ricadute di questi ultimi sul rafforzamento della competitività dei rispettivi territori e sulla loro capacità di attrarre dall'esterno investimenti e flussi di visitatori. In questo quadro le Province, nella logica della programmazione concertata che ispira il POR, hanno fatto da stimolo e strumento propulsore per la progettualità degli enti locali, ed hanno raccolto da essi le proposte progettuali coerenti con le indicazioni delle Linee-guida regionali.

La sintesi del percorso di concertazione tra le parti istituzionali economiche e sociali finalizzato ad individuare i territori ed i relativi beni da valorizzare è stata quindi realizzata attraverso i PVPT.

I PVPT hanno rappresentato inoltre lo strumento attraverso cui le Province hanno provveduto ad inquadrare i progetti da realizzare nelle rispettive strategie provinciali di valorizzazione del territorio, e a descrivere le integrazioni attese con le tipologie di interventi privati finalizzati ad incrementare la fruizione dei beni pubblici da valorizzare attraverso l'Attività IV.1.1.

I progetti da sostenere attraverso l'Attività IV.1.2 sono quindi stati concepiti come integrati nei sistemi dell'offerta turistica delle differenti Province e strettamente connessi agli interventi a valere sull'Attività IV.1.1. I criteri di selezione di tali interventi sono stati appropriatamente elaborati al fine di garantire un elevato grado di integrazione e coordinamento delle azioni promozionali e delle iniziative di marketing. Tra i criteri di ammissibilità figurano, infatti, "Coerenza con quanto stabilito dalle Linee-guida regionali per l'attuazione dell'Attività IV.1.1 del POR FESR 2007-2013, strumento di attuazione dell'Attività IV.1.1"; "Coerenza con il pertinente Programma di Valorizzazione e Promozione dei Territori (PVPT) predisposto dalle singole Province sulla base delle Linee-guida regionali"; "Integrazione e coerenza con le strategie regionali di promozione"; "Complementarità con l'Attività IV.1.1 relativamente al bene da promuovere". Rispetto a tali criteri, nel Rapporto "Analisi e valutazione dei criteri di selezione delle operazioni" del giugno 2012, il valutatore esprimeva un giudizio positivo e che viene qui confermato di elevata pertinenza, in quanto tali criteri

risultano molto ben focalizzati rispetto alle specificità dell'intervento e alle necessità di integrazione con l'Attività IV.1.1.

Il grado di coerenza e la pertinenza degli interventi di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (Attività IV.1.1) e delle iniziative di promozione collegate (Attività IV.1.2) previste nell'ambito degli stessi PVPT ed attivati da Province ed enti strumentali alla RER sono differenti nei territori interessati: si configurano elevati nei casi delle province di Modena, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini; medi per quelle di Bologna, Cesena, Ferrara e Parma; più contenuti per la provincia di Piacenza rispetto agli obiettivi specifici dell'Asse a cui si riferiscono

In relazione all'Attività IV.2.1 *«Sostegno alla qualificazione delle attività di servizi a supporto della fruibilità del patrimonio ambientale e culturale»*, la cui selezione è stata affidata alle Province, l'analisi effettuata dal valutatore e riportata nel Rapporto *«Analisi e valutazione dei criteri di selezione delle operazioni»* del giugno 2012 mostrava in generale un'elevata pertinenza dei criteri di selezione identificati in fase di programmazione. Il giudizio positivo riguardava, sia i criteri di ammissibilità, sia i criteri di valutazione. Tra questi figurano *«Coerenza con i PVPT in termini di integrazioni attese tra progettualità pubblica e privata»* (criterio di ammissibilità) e *«Qualità tecnica del progetto in termini di livello di integrazione degli interventi con i PVPT»* (criterio di valutazione). La sinergia tra progetti pubblici (Attività IV.1.1) e progetti privati (Attività IV.2.1) fortemente e appropriatamente ricercata in fase di programmazione attraverso meccanismi che hanno garantito la coerenza tra il POR, la normativa regionale di settore e le linee programmatiche adottate dalle Province secondo gli indirizzi regionali, appare parzialmente indebolita in fase di attuazione. In particolare, l'avvio in parallelo delle procedure (Attività IV.1.1 e Attività IV.1.2) non ha consentito ó in taluni casi ó di selezionare quei progetti sostenuti dalla componente privata a più elevato contenuto qualitativo e che meglio avrebbero consentito la fruizione di beni finanziati attraverso l'Attività IV.1.1. Altro elemento di freno alla generazione degli impatti attesi consiste nella tipologia di progetti presentati, in larga parte promossi da piccole imprese operanti in settori *«tradizionali»* e con scarso grado di innovatività: ciò ha confinato ad ambiti ristretti il miglioramento dei servizi a beneficio della fruibilità dei beni valorizzati.

Le analisi condotte in relazione ai diversi step di valutazione, evidenziano quindi che i meccanismi messi in campo ai livelli regionali e provinciali in fase di programmazione, sono da considerarsi pertinenti e strumentali a sollecitare la domanda privata, sebbene un maggior coordinamento in fase attuativa avrebbe potuto garantire un più elevato impatto degli interventi privati (Attività IV.2.1) Più difficilmente invece, l'offerta pubblica e l'azione istituzionale avrebbero potuto sostenere la qualità delle proposte presentate dagli operatori privati e sollecitare una maggiore propensione all'innovazione e all'operatività in ambiti tecnologici e settori capaci di migliorare e diversificare le modalità di fruizione dei beni ambientali e culturali valorizzati: ciò, anche in considerazione di un significativo indebolimento della componente privata derivante dalla condizione di crisi che pervade l'economia nazionale.

Per una più esaustiva valutazione degli effetti generati dalla realizzazione degli interventi dell'Asse IV sul territorio, va al contempo sottolineato che gli interventi pubblici (Attività IV.1.1) non risultano distribuiti in modo omogeneo sul territorio regionale, ma che sono maggiormente concentrati nelle province di Rimini (15,79% del totale), Ravenna (15,79%) e Forlì-Cesena (13,16%), a cui sostanzialmente si allinea la distribuzione territoriale degli interventi privati (Attività IV.2.1): 17,09% del totale nella Provincia di Forlì-Cesena; 15,64% nella Provincia di Rimini; 13,45% nella Provincia di Ravenna. La concentrazione degli interventi di qualificazione dell'offerta turistica su determinate

aree del territorio discende pertanto, a giudizio del valutatore, da due fattori: 1) una modalità di riparto delle risorse tra le varie Province che recepisce le procedure delle leggi di settore del commercio 41/99 e del turismo 40/02 Titolo II, bilanciate al 50%; 2) una maggiore capacità di attivazione della componente privata nelle aree in cui il turismo è maggiormente sviluppato e presente a livelli più elevati.

Tali considerazioni, inducono ad affermare che l'offerta pubblica è stata quindi concepita anche in relazione ad una domanda privata potenziale che avrebbe prospettato più elevati livelli impatto degli interventi sul territorio. Maggiori dotazioni finanziarie attengono, infatti, a quei territori dove è presente una importante massa critica in termini di operatori privati e turisti.

Si può dunque formulare l'ipotesi che le aree caratterizzate dai più elevati livelli di turismo diffuso (in particolare balneare) abbiano espresso la più elevata progettualità degli Enti pubblici e la più elevata partecipazione degli operatori privati.

Domanda di valutazione n° 2: *Quanto l'individuazione dei beni oggetto di intervento è stata efficace nel focalizzarsi su oggetti effettivamente capaci di trainare l'economia?*

L'individuazione dei beni oggetto di intervento (Attività IV.1.1) - avvenuta in base a procedure negoziali che hanno visto il coinvolgimento della Regione, delle nove Province della RER e degli enti attuatori - ha seguito logiche parzialmente differenti nei diversi territori interessati, seppur coerenti con gli obiettivi del POR e con le Linee-guida regionali. L'attività negoziale, che si fonda su un ruolo di rilievo che viene attribuito alle singole Province, ha fatto sì che la scelta dei beni oggetto di intervento fosse fortemente influenzata dalle strategie provinciali e dalle esigenze e peculiarità dei territori. Si assiste, pertanto, sia alla definizione e successiva realizzazione di progetti in aree già valorizzate, sia in aree attualmente escluse dai flussi turistici. Se quindi, si hanno situazioni in cui i progetti selezionati hanno integrato interventi precedenti, garantendo continuità e offrendo opportunità di consolidamento e valorizzazione in aree che già attraggono significativi flussi di turisti e visitatori; si assiste anche a casi in cui i progetti individuati tendono a privilegiare segmenti minori del patrimonio, e dunque beni scarsamente o non del tutto valorizzati. Ciò, naturalmente, influenza la capacità dei progetti di essere trainanti e di produrre effetti in termini di attrattività dei territori interessati. È ovviamente dai progetti realizzati per la valorizzazione di beni ancora marginali o attinenti a segmenti minori del patrimonio che ci si può attendere un impulso maggiore per lo sviluppo di un'economia basata sul turismo, capace di creare ricchezza e di incrementare i livelli occupazionali sul territorio.

Attraverso i progetti integrati si è tentato di dilatare la capacità di attivazione di singoli beni o di specifiche situazioni ad ambiti territoriali più ampi di quelli ad essi relativi: ambiti nei quali l'integrazione tra differenti beni e/o situazioni potesse consentire di aumentare gli effetti dei progetti.

La localizzazione dei beni culturali e naturali sostenuti attraverso l'Attività IV.1.1 ha, tuttavia, necessariamente condizionato l'efficacia dei progetti di qualificazione e ampliamento della fruizione dell'offerta turistica finanziati a valere sull'Attività IV.2.1: ben diverso, infatti, può essere valutato l'impatto di un incremento (o della creazione) di servizi in un'area attualmente esclusa da flussi turistici, da quello di un incremento analogo in un'area fortemente turisticizzata.

Una esaustiva valutazione dell'efficacia nella individuazione dei beni oggetto di intervento da effettuarsi a conclusione del Programma relativamente al conseguimento dei *target* auspicati e sulla base della quantificazione degli indicatori di risultato selezionati, dovrà quindi tener conto del fatto che i progetti pubblici o che, se pur non sempre trainanti, hanno comunque condizionato la localizzazione di quelli privati o hanno interessato sia beni inclusi in aree già ampiamente valorizzate che beni ancora da valorizzare.

Domanda di valutazione n° 3: *Quanto sono stati efficaci i meccanismi per il coordinamento degli interventi pubblici e privati? Quali lezioni se ne possono trarre?*

Il modello di *Governance* adottato per il conseguimento degli obiettivi operativi dell'Asse IV si basa sul ruolo centrale della Regione e su un sistema di ampia delega alle Province per l'attuazione delle Attività. Compete di fatto alle Province, di concerto con le strutture regionali, la definizione di azioni e progetti pubblici (Attività IV.1.1 e Attività IV.1.2) da sostenere attraverso le risorse del POR, mentre soltanto ad esse o sia pur nell'ambito di una strategia condivisa o è stata affidata la selezione dei progetti privati (Attività IV.2.1). La struttura di *Governance* adottata, fondata su solidi principi di concertazione, ha favorito pertanto il pieno coinvolgimento degli *stakeholders* ed il potenziamento del grado di responsabilizzazione degli operatori rispetto al comune obiettivo di sostenere lo sviluppo socioeconomico attraverso la valorizzazione e promozione del patrimonio culturale.

Le procedure adottate, caratterizzate da una importante fase negoziale per quanto riguarda l'Attività IV.1.1 sono valutate positivamente e costituiscono o di fatto o la base a cui si ancorano le procedure attivate per la selezione (e nel caso dell'Attività IV.1.2 anche le procedure di attuazione) degli interventi finanziati a valere sull'Attività IV.1.2 e IV.2.1. Si registra uno spiccato grado di coerenza tra gli interventi selezionati a valere sull'Attività IV.1.1 e le Attività IV.1.2 che o secondo quanto emerge dalle indagini di campo- è stato mantenuto anche in fase attuativa prevedendo l'adattamento degli interventi di promozione, sia in termini dimensionali che temporali, a quelli di valorizzazione.

La soluzione adottata di prevedere l'adozione di Progetti Integrati (Attività IV.1.1) nell'ambito dei quali vengono realizzati una pluralità di interventi semplici e di dimensioni più contenute, diffusi sul territorio e con focus su specifici temi, appare efficace. Ciò infatti, da un lato sostiene l'integrazione dell'azione verso obiettivi comuni, dall'altro agevola il regolare avanzamento dei progetti stessi. Il giudizio positivo espresso dagli interlocutori coinvolti nel processo di attuazione (referenti regionali e provinciali) conferma la ripetibilità di tale modalità attuativa che - nella fase di sperimentazione coincidente con il presente periodo di programmazione o ha contribuito ad un innalzamento delle capacità progettuali e attuative delle Province.

Testimonianza dell'efficacia della procedura negoziale utilizzata, nonché della scelta di ricorrere all'utilizzo di Progetti Integrati, è pervenuta da parte delle istituzioni responsabili in fase di indagine di campo presso gli interlocutori privilegiati. A giudizio degli stessi ciò ha consentito, da un lato la scelta di aree ancora marginali in termini di attrattività turistica, dall'altro di rafforzare un sistema di cooperazione tra Comuni e Province che ha favorito la diffusione di uno stile di lavoro giudicato molto positivamente.

I progetti privati (Attività IV.2.1.), nell'ottica dell'Asse IV, avrebbero dovuto fornire un supporto adeguato alla fruibilità di beni e situazioni interessati dai progetti pubblici (Attività IV.1.1), ampliare e

migliorare l'offerta dei servizi a beneficio di turisti e visitatori attratti dai beni oggetto di valorizzazione.

Tra progetti pubblici e progetti privati avrebbero dovuto dunque stabilirsi delle vere e proprie connessioni e sinergie, finalizzate alla valorizzazione turistica dei segmenti di patrimonio culturale e naturale fatti oggetto delle attività del Programma.

L'attivazione in parallelo della manifestazione d'interesse relativa ai progetti pubblici e del bando relativo ai progetti privati ha di fatto limitato l'efficacia della cooperazione attivata, non consentendo di selezionare, tra i progetti privati, quelli che meglio avrebbero potuto agevolare la fruizione degli oggetti valorizzati attraverso l'Attività IV.1.1. Un limite in questo senso è rappresentato anche dalle tipologie di progetti proposti da imprese per lo più di piccole dimensioni ed operanti in settori di tipo "tradizionale" che di fatto hanno confinato ad ambiti funzionalmente ristretti il miglioramento dei servizi a beneficio della fruibilità dei beni valorizzati. Si nota, infatti, a livello regionale una significativa incidenza di imprese alberghiere (14,55% del totale delle imprese aggiudicatarie) e di ristoranti con somministrazione (13,82% del totale delle imprese aggiudicatarie) tra i beneficiari di contributo. A queste seguono bar e altri esercizi simili (7,27% del totale delle imprese aggiudicatarie); imprese operanti nel settore aree di campeggio e aree attrezzate per camper e roulotte (5,45% del totale delle imprese aggiudicatarie) e nella gestione di stabilimenti balneari: marittimi, lacuali e fluviali (2,91% del totale delle imprese aggiudicatarie)<sup>20</sup>. Si tratta di attività spesso a contenuto innovativo debole che difficilmente possono contribuire ad una fruizione "intelligente" dei beni culturali valorizzati. D'altra parte il fatto che i contenuti dei progetti privati siano risultati spesso, più attenti alle esigenze immediate del mercato locale, turistico e non, che non ai bisogni riconducibili alle potenzialità espresse dal mercato turistico esterno, risente senza dubbio delle difficoltà che soprattutto le imprese di piccole e piccolissime dimensioni hanno avvertito nell'individuare servizi realmente innovativi in grado di innalzare la qualità della fruizione di beni e, al tempo stesso, la propria competitività.

Se, da un lato, si nota una debolezza del sistema produttivo nella capacità di formulare proposte innovative e strettamente connesse alla fruibilità dei beni valorizzati attraverso l'Attività IV.1.1, dall'altro emerge una non del tutto soddisfacente applicazione -da parte delle istituzioni- dei criteri mirati a privilegiare l'innovatività e l'efficace inserimento nella filiera turistica regionale, in fase di selezione degli stessi.

Di tali aspetti sarà necessario tener conto in successivi cicli di programmazione in cui si preveda di attivare meccanismi volti a creare sinergie e connessioni tra interventi di sistema pubblici ed interventi privati in un'ottica di ampliamento della fruibilità di beni/situazioni valorizzate anche a fini turistici. Ciò al fine di garantirne l'efficacia, la sostenibilità, ma soprattutto di creare le condizioni affinché la cooperazione tra enti pubblici ed operatori privati nel perseguire gli obiettivi prefissati sia in linea con le strategie adottate, con le aspettative formulate e attentamente ricercate in fase programmatica attraverso lo scambio tra i diversi soggetti.

---

<sup>20</sup> Fonte: Rapporto di valutazione on going sugli interventi di "Valorizzazione e qualificazione del patrimonio culturale e ambientale, Novembre 2014" (Allegato C (Attività IV.2.1).

Va tuttavia sottolineato che, nel complesso, i criteri attuativi dell'Asse IV ed i meccanismi di coordinamento attivati sono da considerarsi validi, avendo condotto al completamento al 31 dicembre 2013 del 62,22% degli interventi finanziati (Attività IV.1.1: 57,29%; Attività IV.1.2: 30,77%; Attività IV.2.1: 66,91%).

## ALLEGATI