



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

**ANALISI E VALUTAZIONE DEI
CRITERI DI SELEZIONE DELLE
OPERAZIONI
SINTESI DEL RAPPORTO**

ANTONIO STRAZZULLO

COMITATO DI SORVEGLIANZA
BOLOGNA, 6 DICEMBRE 2011

OGGETTO DEL RAPPORTO

Analisi dei Criteri di Selezione volta a:

- verifica di pertinenza e significatività dei criteri di selezione indicati all'interno del Programma Operativo Regionale (POR), distinti per ammissibilità, selezione, priorità, rispetto agli obiettivi delle diverse attività e linee di intervento;
- verifica della coerenza dei criteri di selezione utilizzati nei bandi con quelli previsti dal POR;
- verifica della efficacia ex-post dei criteri utilizzati nei bandi rispetto all'obiettivo di selezionare progetti in grado di perseguire in maniera incisiva gli obiettivi operativi dell'Attività.

Tenendo conto di:

- lo stato di attuazione del programma;
- le modifiche intervenute a seguito del CdS del 5 Dicembre 2010.

VERIFICA DI PERTINENZA E SIGNIFICATIVITÀ

Ha considerato come unità di indagine la singola linea di intervento o Attività ed ha svolto le seguenti analisi sui criteri di selezione delle operazioni, distinti in criteri di ammissibilità, valutazione e priorità:

- classificazione dei criteri in base agli elementi che si vogliono rilevare e valutare ai fini della selezione;
- attribuzione di un punteggio di pertinenza ai diversi criteri, per formare una scala ordinale rispetto alla significatività dei criteri stessi;
- valutazione complessiva della pertinenza, rilevanza e significatività dei criteri per ciascuna attività.

VERIFICA DI PERTINENZA E SIGNIFICATIVITÀ METODOLOGIA

I criteri sono stati riclassificati in base agli elementi che generalmente si vogliono rilevare e valutare ai fini della selezione, così indicati:

- requisiti del proponente, ad esempio in termini di possesso di adeguate competenze o capacità economico finanziaria;
- requisiti dell'operazione, come per la coerenza con la normativa di settore o con la programmazione di settore;
- efficacia dell'operazione, rispetto al raggiungimento di obiettivi specifici legati ai risultati attesi dalla sua realizzazione o alla capacità di integrarsi con altre operazioni che contribuiscono alle politiche di sviluppo territoriale regionale;
- efficienza dell'operazione, in termini di rapporto tra risorse stanziare ed obiettivi;

VERIFICA DI PERTINENZA E SIGNIFICATIVITÀ METODOLOGIA (segue /2)

- impatto dell'operazione, come capacità di contribuire allo sviluppo dell'occupazione, alla sostenibilità ambientale o alle pari opportunità;
- innovatività dell'operazione, come capacità di innovazione, miglioramento della qualità e capacità di trasferibilità dei risultati;
- qualifica del proponente, in termini di possesso di competenze che lo distinguono dalla concorrenza in termini di eccellenza;
- sostenibilità economica ed organizzativa dell'operazione, rispetto alla capacità dell'operazione di sostenersi in fase di gestione.

VERIFICA DI PERTINENZA E SIGNIFICATIVITÀ METODOLOGIA (segue /2)

La valutazione del grado di pertinenza/rilevanza dei criteri è stata effettuata ricorrendo ad **una scala di giudizi, a ciascuno dei quali è stato attribuito un numero discreto:**

- bassa pertinenza/rilevanza, punteggio: 1;
- media pertinenza/rilevanza, punteggio: 2;
- alta pertinenza/rilevanza, punteggio: 3.

I punteggi sono stati attribuiti in base alla pertinenza e rilevanza dei criteri rispetto **sia agli obiettivi specifici di Asse sia agli obiettivi operativi di Attività.**

VERIFICA DI PERTINENZA E SIGNIFICATIVITÀ GLI ESITI DELL'ANALISI

Nel complesso, l'analisi di pertinenza dei criteri di selezione rivela **una ottima capacità della Regione nell'individuare criteri riconducibili in maniera diretta e puntuale agli obiettivi di riferimento delle linee di Attività del Programma.**

L'elevato livello di pertinenza dei criteri si riscontra sia in relazione ai requisiti di ammissibilità, sia in relazione ai criteri di valutazione, mentre **più bassa** – ma pur sempre soddisfacente – **appare la pertinenza dei criteri di priorità.**

VERIFICA DI PERTINENZA E SIGNIFICATIVITÀ

GLI ESITI DELL'ANALISI (segue / 2)

L'analisi della classificazione dei criteri è altrettanto positiva:

- Il largo ricorso a criteri attinenti all'efficacia, alla sostenibilità, all'innovatività e all'impatto delle operazioni, segnala l'elevata "tensione" verso il conseguimento di risultati durevoli nel tempo, in grado di produrre rotture positive rispetto al contesto e ricadute ampie sui territori e i destinatari finali target.
- La prevalenza di criteri di priorità incentrati sulle pari opportunità di genere (partecipazione femminile e giovanile), alla facilitazione della fruibilità dei servizi alle persone e allo sviluppo sostenibile (spesso adozione di sistemi di certificazione/gestione ambientale) garantisce un'efficace presa in carico del perseguimento degli obiettivi trasversali comunitari.
- Più che soddisfacente la ricerca costante di coerenza con gli indirizzi e i programmi regionali tematici o di settore (piano energetico, piano telematico, e il piano delle attività produttive) che promuove linee di intervento pienamente conformi alle strategie di politica di sviluppo regionale di più ampio respiro.

VERIFICA DI PERTINENZA E SIGNIFICATIVITÀ GLI ESITI DELL'ANALISI (segue / 3)

Un rafforzamento ulteriore della pertinenza dei criteri si sarebbe potuto realizzare solo in casi specifici e con riferimento ad aspetti molto puntuali, riconducibili in prevalenza:

- alla possibilità di introdurre criteri di priorità aggiuntivi rispetto a quelli identificati;
- alla necessità di rendere maggiormente integrata l'attuazione delle diverse linee di attività del POR;
- di promuovere una maggiore complementarietà delle stesse con linee di intervento previste nell'ambito del POR FSE o del PSR.

In questo ambito, pertanto, sarebbe stato possibile definire – almeno in alcuni casi – criteri in grado di promuovere le sinergie tra i diversi Programmi, in particolare con l'FSE.

VERIFICA DELLA COERENZA DEI CRITERI UTILIZZATI NEI BANDI CON QUELLI PREVISTI DAL POR

Si sono confrontati i criteri di selezione individuati nei bandi di gara o avvisi pubblici (i "criteri di attuazione"), e quelli previsti nel documento approvato entro i sei mesi dall'approvazione del POR (i "criteri programmatici") sulla base dei seguenti elementi:

- la corrispondenza tra i criteri attuativi e quelli programmatici (massima coerenza);
- in caso di difformità nella formulazione o articolazione dei criteri attuativi, il grado di coerenza di questi con i criteri programmatici e, quindi, con gli obiettivi delle attività;
- la coerenza delle griglie di valutazione proposte nei bandi/avvisi pubblici con gli obiettivi di ciascuna attività;

VERIFICA DELLA COERENZA DEI CRITERI

(segue/2)

In particolare, l'analisi mira a mettere in evidenza le differenze più significative, e:

- ad individuarne le cause, in particolare se esse sono riconducibili:
 - alla ridefinizione implicita della strategia e della linea di intervento che si intendeva attuare per l'Attività/linea di intervento;
 - all'individuazione di nuovi fabbisogni;
 - alla definizione di nuovi o diversi strumenti di policy.
- a valutarne gli effetti in termini di rispondenza delle operazioni agli obiettivi del POR

VERIFICA DELLA COERENZA DEI CRITERI

(segue / 3)

L'analisi ha rilevato che esiste una elevata coerenza tra i criteri di selezione indicati nei bandi e quelli previsti in sede di programmazione.

Questa è caratterizzata da una buona frequenza di corrispondenza tra i due gruppi di criteri.

VERIFICA DELLA COERENZA DEI CRITERI

(segue / 4)

Sebbene siano frequenti i casi di mancata corrispondenza tra criteri programmatici e criteri attuativi inerenti gli Obiettivi di riferimento, **nella maggior parte dei casi le differenze rilevate rappresentano delle specificazioni e declinazioni utili a migliorare la chiarezza dei criteri e la loro incisività in fase di selezione.**

Nel caso di specie, ciò è avvenuto soprattutto nel caso dei criteri di valutazione e di priorità, avendo come obiettivo:

- migliorare la coerenza dei criteri con gli obiettivi della linea di attività;
- rimuovere possibili cause di incoerenza nell'applicazione dei criteri;
- facilitare l'attribuzione dei punteggi tra i progetti candidati.

VERIFICA DELLA COERENZA DEI CRITERI

(segue / 5)

Meno positivo è invece il giudizio complessivo sulla ripartizione dei punteggi assegnati di volta in volta ai singoli criteri di valutazione o di priorità, che costituisce, quindi, oggetto di possibile miglioramento. In un numero non trascurabile di casi la distribuzione dei punteggi non rispecchia appieno l'importanza relativa dei diversi criteri ai fini della selezione di progetti di successo rispetto agli obiettivi delle attività.

(Peraltro, in diversi casi di procedure negoziali, dai documenti esaminati non appaiono esplicitati i punteggi da assegnare ai diversi criteri).

Infine, solo raramente l'attribuzione dei punteggi ai criteri di priorità è tale da consentire agli stessi di incidere significativamente sul processo di selezione, in quanto prevalgono i casi di attribuzione di punteggi molto bassi.

VERIFICA DELLA COERENZA DEI CRITERI

(segue / 6)

Da evidenziare ed apprezzare, il ricorso a formule sintetiche come meccanismo di costruzione della graduatoria di valutazione: si tratta in entrambi i casi di meccanismi innovativi, o, comunque, di tentativi di migliorare l'efficienza dei processi di selezione, che possono garantire, soprattutto, una maggior snellezza e certezza del processo istruttorio:

- i due bandi afferenti all'Attività III.1.2, nei quali **la valutazione avviene attraverso un "Indicatore Prestazionale di Sintesi" (IPS)**, nel quale, in entrambi i casi, la traduzione dei criteri di valutazione (i più sensibili) **può considerarsi sufficientemente coerente con i criteri programmatici**;
- il bando "Nuove Imprese" (Attività II.1.2), **ricorre ad una "formula di equilibrio"** di grande interesse, che **cattura molto efficacemente i criteri economici finanziari, ma necessiterebbe di una integrazione per catturare le caratteristiche tecniche dei progetti.**

VERIFICA DELLA EFFICACIA *EX-POST* DEI CRITERI

L'analisi ex-post dei criteri applicati in fase di selezione **mirava a verificare quanto efficaci sono i criteri di valutazione e di priorità nel selezionare i progetti che siano i più coerenti possibili con gli obiettivi specifici dell'attività di intervento e quindi del POR.**

E' stata svolta mediante l'analisi dei risultati dell'applicazione delle griglie di valutazione dei bandi di **un campione di tre procedure**, per valutare i determinanti del successo dei progetti selezionati e ammessi a finanziamento, e i determinanti dell'insuccesso dei progetti esclusi dal finanziamento.

VERIFICA DELLA EFFICACIA *EX-POST* DEI CRITERI

Le procedure di selezione oggetto dell'analisi:

- **Asse 1.** Ricerca industriale e trasferimento tecnologico: Sostegno allo start up di nuove imprese innovative (Attività I 2.1);
- **Asse 3.** Qualificazione energetico-ambientale e sviluppo sostenibile: Sostegno a progetti innovativi nel campo delle tecnologie energetico-ambientali volti al risparmio energetico e all'utilizzo di fonti rinnovabili (Attività III 1.2);
- **Asse 4.** Valorizzazione e qualificazione del patrimonio culturale ed ambientale: Sostegno alla qualificazione delle attività di servizi a supporto della fruibilità del patrimonio ambientale e culturale (Attività IV 2.1).

VERIFICA DELLA EFFICACIA *EX-POST* DEI CRITERI

Attività I.2.1

I criteri di selezione utilizzati nel bando preso in esame sono i seguenti:

Criteri di valutazione:

- Qualità tecnico scientifica del progetto di impresa in termini di:
 - a) Innovatività della proposta rispetto allo stato dell'arte e/o alle condizioni di contesto;
 - b) Chiara individuazione dei prodotti/servizi dell'impresa;
 - c) Sostenibilità nel tempo delle relazioni tecnologiche e scientifiche con le fonti di conoscenza all'origine dell'idea (in caso di spin off).
- Qualità economico-finanziaria del progetto in termini di:
 - d) Sostenibilità e realizzabilità del business plan.

Va sottolineato che la valutazione degli elementi a), b) e c) avviene come parte di un unico criterio e quindi di un unico punteggio, quello della "qualità tecnico-scientifica del progetto di impresa".

Criteri di priorità:

- Interventi finalizzati all'introduzione di innovazione in campo ambientale o alla riduzione dei rischi sui posti di lavoro;
- Rilevanza della componente femminile/giovanile in termini di partecipazione societaria e/o finanziaria al capitale sociale.

L'analisi dell'efficacia dei criteri di priorità non è stata realizzata in quanto essi non sono presenti nelle griglie di valutazione adottate e risultati nelle schede relative alla loro applicazione acquisite presso le strutture attuatrici.

Progetti analizzati: 109



VERIFICA DELLA EFFICACIA *EX-POST* DEI CRITERI

Attività I.2.1 (segue / 2)

L'analisi delle procedure di selezione ha evidenziato una buona significatività dei due criteri di valutazione quanto a innovatività e a sostenibilità delle 31 proposte progettuali ammissibili: circa l'80% delle domande ammissibili ottiene un punteggio che supera ampiamente la sufficienza collocandosi nella fascia centrale di punteggio; nessuna delle proposte progettuali ottiene il massimo del punteggio (50): tuttavia, nel dettaglio dei criteri di valutazione, si evidenzia come una sola proposta progettuale è valutata con il punteggio massimo (30) per qualità tecnico-scientifica, e un punteggio alto (18 punti su 20) per qualità economica-finanziaria del progetto.

A premiare maggiormente le proposte progettuali è la sostenibilità economica-finanziaria che ha un peso maggiore nella selezione delle domande ammesse a finanziamento,

Riguardo il peso assunto dai criteri di innovatività e di sostenibilità sul totale punteggio ottenuto dalle domande ammesse a finanziamento si rileva che:

- circa il 52% delle domande ammesse presenta un buon grado di sostenibilità quanto a dotazione di un business plan sostenibile e realizzabile;
- il 48% delle domande ammesse detiene una discreta innovatività riferita al contenuto tecnologico dei progetti di impresa.

VERIFICA DELLA EFFICACIA *EX-POST* DEI CRITERI

Attività I.2.1 (segue / 3)

Per le domande non ammesse a finanziamento (78 che hanno ricevuto in fase di valutazione un punteggio inferiore ai 35 punti) si evidenzia che:

- tre proposte progettuali, seppure dotate di discreti requisiti tecnico-scientifici, sono risultate carenti in relazione all'esistenza di un business plan sostenibile e realizzabile,;
- la soglia minima non è rispettata per le restanti 75 domande non ammesse a finanziamento: ciò dimostrerebbe che esse sono caratterizzate da debolezza quanto a contenuto tecnologico innovativo e carenza quanto a sostenibilità economica.

Nel considerare che l'obiettivo specifico da conseguire con il bando dell'Attività I 2.1 è di promuovere la nascita e lo sviluppo di nuove imprese innovative, **si può affermare che i criteri utilizzati per la valutazione delle domande di contributo sono risultati complessivamente efficaci, consentendo la selezione di proposte progettuali dotate di un business plan considerato credibile e connotate per un contenuto tecnologico e scientifico significativo.**

VERIFICA DELLA EFFICACIA *EX-POST* DEI CRITERI

Attività III.1.2 (segue / 2)

I criteri utilizzati nel bando sono:

Criteri di valutazione:

- Qualità tecnica del progetto in termini di:
- Massimizzazione del contributo alla riduzione dell'emissione del gas serra;
- Minimizzazione degli impatti ambientali correlati alla realizzazione e all'adeguamento di impianti di produzione e distribuzione di energia;
- Contributo all'utilizzo di fonti rinnovabili, alla riduzione dei consumi energetici ed all'autosufficienza energetica dell'impresa ed uso efficiente delle fonti di energia.
- Qualità economico finanziaria in termini di:
- Congruenza tra il piano finanziario e gli obiettivi del progetto;
- Capacità di cofinanziamento dei proponenti.

Criteri di priorità:

- Progetti presentati da imprese localizzate nelle aree produttive ecologicamente attrezzate di cui all'attività III.1.1 (APEA);
- Rilevanza della componente femminile/giovanile in termini di partecipazione societaria e/o finanziaria al capitale sociale;
- Eventuale applicazione delle BAT (Best Available Techniques) previste dalla Direttiva 9661/CEE (IPPC – Integrated Pollution Prevention and Control).

VERIFICA DELLA EFFICACIA *EX-POST* DEI CRITERI

Attività III.1.2 (segue / 3)

L'analisi di efficacia ex-post dei criteri di selezione, operata su alcune Attività esemplificative dei campi di intervento del Programma, restituisce un quadro nel complesso positivo rispetto alla capacità dei criteri stessi di orientare le proposte progettuali verso gli obiettivi definiti dai bandi.

L'approfondimento sull' (Attività I.2.1) ha mostrato che i punteggi assegnati ai criteri di valutazione sono riusciti a determinare una selezione equilibrata rispetto agli obiettivi da perseguire e non si sono rivelati eccessivamente stringenti, pur in presenza di una soglia minima di punteggio non bassa. Pertanto, l'istanza conoscitiva posta dall'AdG sull'efficacia della selezione di imprese in start up può dirsi risolta positivamente.

VERIFICA DELLA EFFICACIA *EX-POST* DEI CRITERI

Attività III.1.2 (segue / 4)

Aspetto importante dell'analisi di efficacia dell' Attività III.1.2 era costituito dalla verifica del funzionamento del meccanismo dell'Indicatore Prestazionale di Sintesi. **L'IPS sembra essere riuscito a catturare coerentemente i criteri di valutazione programmatici, sebbene il peso relativo degli aspetti tecnici del progetto possano essere evidenziati meglio.** L'IPS, tuttavia, si configura come uno strumento molto efficiente e rapido di determinare la graduatoria delle proposte progettuali, fattore molto rilevante quando si tratta di dare celermente risposta a domande di finanziamento delle imprese.

In relazione ai criteri di priorità il caso preso in considerazione la validità della scelta regionale rispetto alla promozione di caratteristiche progettuali in grado di garantire un più efficace perseguimento degli obiettivi: quasi la metà dei proponenti è stata indotta ad adottare le soluzioni progettuali promosse dai criteri di priorità. Tuttavia, **il peso attribuito agli stessi in termini di punteggio non pare essersi rivelato determinante ai fini dell'ammissione a finanziamento, quanto piuttosto rispetto alla posizione raggiunta dai progetti nella graduatoria finale che tiene conto anche dei criteri di valutazione.** E' raccomandabile rivedere il peso relativo dei criteri di priorità.

VERIFICA DELLA EFFICACIA *EX-POST* DEI CRITERI

Attività IV.2.1

Il terzo caso oggetto di specifica analisi (Attività IV.2.1) ha infine messo in evidenza che i punteggi medi raggiunti dai progetti presentati si sono mantenuti molto al di sotto del massimo teorico. Questo risultato, può essere interpretato sia come l'effetto di una particolare severità della commissione giudicatrice incaricata della selezione delle proposte progettuali sia come difficoltà dei partecipanti al bando nel predisporre proposte progettuali innovative, integrate rispetto alle strategie di rafforzamento delle filiere turistiche regionali e congrue in termini dei costi di progetto.

L'opportunità di lasciare alle Province la possibilità di articolare i criteri in base alle proprie esigenze di selezione, è stata colta solo da tre enti. E' però da rilevare che le selezioni effettuate sulla base di criteri di valutazione ulteriormente declinati appare aver dato migliori frutti in termini di efficacia e articolazione della graduatoria.



VERIFICA DELLA EFFICACIA *EX-POST* DEI CRITERI

Considerazioni

Le esperienze applicative prese in esame dall'analisi, sebbene non possano essere considerate rappresentative rispetto al Programma nel suo complesso, rendono palese come **ai fini di una selezione efficace la definizione dei punteggi da assegnare ai criteri costituisca un elemento altrettanto importante della scelta e della formulazione dei criteri stessi**, potendo incidere significativamente sull'esito finale dei processi valutativi.

In questo senso, si evidenzia **la possibilità di realizzare un miglioramento ulteriore della già buona performance dei criteri adottati, agendo su un'articolazione più diversificata dei punteggi e sul potenziamento del ruolo assegnato ai criteri di priorità**, al fine di rendere veramente determinanti ai fini dell'ammissione o meno al finanziamento pubblico.

CONCLUSIONI SINTETICHE

I criteri di selezione: elemento delicato e derimente del processo di governance di un PO, in quanto anello di congiunzione tra programmazione e attuazione.

La chiarezza della visione programmatica trova espressione nella elevata pertinenza e rilevanza dei criteri rispetto agli obiettivi; la capacità di indirizzo della fase attuativa del PO si esprime (anche) nella coerenza tra criteri programmatici e criteri attuativi, che si traduce e deve trovare conferma nell'efficacia dei processi di selezione.

Fatti salvi i margini di potenziale ulteriore miglioramento, i criteri di selezione delle operazioni del PO FESR della Regione Emilia Romagna sono una espressione più che soddisfacente della capacità di governance del Programma da parte della AdG.



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

GRAZIE DELL'ATTENZIONE!

PER CONTATTI:

ANTONIO STRAZZULLO

ECOTER SRL

VIA PANARO, 14

00199 ROMA

06 8639 1707

A.STRAZZULLO@ECOTER.IT

INFO@ECOTER.IT