

**LINEE GUIDA PER LA PROGRAMMAZIONE E LA VALUTAZIONE
EX ANTE: INDICAZIONI METODOLOGICHE E DI INDIRIZZO PER
L'ACCOMPAGNAMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE
OPERATIVA 2000-2006**

(maggio 1999)

INDICE

1. ASPETTI GENERALI: OBIETTIVI E CONTENUTO DELLE LINEE GUIDA.....	3
1.1 OBIETTIVI E DESTINATARI DELLE LINEE GUIDA	3
1.2 FONTI DELLE LINEE GUIDA.....	3
1.3 LE LINEE GUIDA NEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI.....	4
1.4 ASPETTI ORGANIZZATIVI DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA VALUTAZIONE EX ANTE.....	5
1.5 RUOLO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI.....	6
1.6 AUTORITÀ AMBIENTALI E VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA	6
1.7 OBIETTIVI, ASSI PRIORITARI E QUADRO LOGICO	7
1.8 IL QUADRO D’INSIEME. PROGRAMMAZIONE E VALUTAZIONE EX ANTE.....	13
2. FASI DELLA PROGRAMMAZIONE OPERATIVA E DELLA VALUTAZIONE EX ANTE.....	14
2.1 DESCRIZIONE E ANALISI DELLA SITUAZIONE ATTUALE	12
2.2 STRATEGIA, PRIORITÀ E OBIETTIVI.....	23
2.3 PIANO FINANZIARIO.....	32
2.4 VALUTAZIONE DI IMPATTO.....	34
2.5 IL PARTENARIATO.....	35
2.6 ATTUAZIONE E IMPLEMENTAZIONE.....	36
3. SINTESI FINALE. ARTICOLAZIONE E INDICI DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E DI VALUTAZIONE EX ANTE.....	40

1. ASPETTI GENERALI: OBIETTIVI E CONTENUTO DELLE LINEE GUIDA

1.1 Obiettivi e destinatari delle linee guida

Le presenti "linee guida" sono dirette a favorire l'impostazione dei documenti di programmazione e valutazione ex ante per i programmi del nuovo ciclo di programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali.

Considerati gli obiettivi assunti attraverso la delibera CIPE 22 dicembre 1998 e le successive fasi di programmazione che hanno condotto all'elaborazione degli Orientamenti per il Piano di Sviluppo per il Mezzogiorno, le "linee guida" sono in questa fase dirette a fornire indicazioni per la redazione dei Programmi Operativi (PO) delle regioni obiettivo 1 (dunque per i Programmi Operativi Regionali - POR - e per i Programmi Operativi Nazionali - PON).

Naturalmente, con gli opportuni adattamenti, possono costituire utile riferimento anche per la programmazione e valutazione dei Docup per le regioni del Centro Nord.

Le "linee guida" intendono in particolare definire un quadro di indirizzi omogenei per la formulazione dei programmi operativi e indicare "regole minime" per il rispetto dei requisiti di qualità e di efficacia della valutazione *ex-ante*.

La valutazione *ex-ante*, negli indirizzi forniti dal Regolamento e dal Servizio della Commissione Europea e adottati per queste linee guida, è intesa come un *processo*, articolato in fasi che precedono e accompagnano l'elaborazione dei programmi, integrato e compreso nell'esercizio di programmazione.

I Programmi Operativi sono dunque il risultato dell'interazione dialettica fra attività di formulazione del programma e attività di valutazione *ex ante*.

In questo quadro le "linee guida" assumono quindi quale obiettivo quello di dare indicazioni operative sulle modalità di attuazione delle attività di valutazione perché risultino:

- conformi alle indicazioni e agli orientamenti della Commissione e quindi con caratteristiche e requisiti tali da consentire una rapida approvazione dei programmi;
- utili ed efficaci nell'accompagnare l'attività di programmazione e nell'orientare quest'ultima ad acquisire caratteri di coerenza interna ed esterna e di efficacia rispetto ai nodi di sviluppo su cui si intende intervenire;
- caratterizzate dall'adozione di regole minime comuni e da indirizzi metodologici che consentano di assicurare standard qualitativi omogenei;
- orientate ad assicurare condizioni di verificabilità delle previsioni e di forte interconnessione - tecnica e funzionale - con le fasi di valutazione successive (intermedia, finale, ex post).

1.2 Fonti delle linee guida

Linee guida per la programmazione e la valutazione ex-ante (programmazione operativa OB.1 2000-2006)

Le presenti "linee guida" sono state redatte sulla base dei seguenti documenti regolamentari e di indirizzo tecnico e programmatico:

- Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (bozza provvisoria)
- Commissione Europea - DG XVI "L'evaluation ex ante des interventions au titre de l'objectif 1 et 2 pour la période 2000-2006", document technique et explicatif des services de la Commission (versione maggio 1999)
- Commissione Europea - DG XVI "Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents Objectives 1 et 2 2000-2006" (versione gennaio 1999)
- Commissione Europea "I fondi strutturali e il coordinamento con i fondi di coesione. Progetto di orientamento per i programmi del periodo 2000-2006 (1999)
- Commissione Europea - DG XI "Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione Europea" agosto 1998
- Comitato Nazionale Delibera CIPE 22 dicembre 1998 "Orientamenti per il Piano di Sviluppo per il Mezzogiorno", aprile 1999.

La coerenza con il complesso di queste fonti di riferimento assicura e garantisce la conformità degli indirizzi indicati alle indicazioni programmatiche e tecniche sia comunitarie (della Commissione Europea) sia nazionali (del CIPE e del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica).

1.3 Le linee guida nel ciclo di programmazione dei fondi strutturali

Le attività di valutazione, secondo il dettato dei regolamenti dei fondi, dovranno accompagnare tutta la fase di programmazione e attuazione degli interventi per il periodo 2000-2006.

Le presenti linee guida inaugurano un metodo, condiviso con le altre Amministrazioni centrali, secondo il quale il DPS intende seguire e indirizzare, sotto il profilo tecnico, le attività di analisi e di valutazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali, lavorando insieme ai soggetti che saranno responsabili della loro programmazione e attuazione e fornendo, in questo ambito, strumenti operativi per migliorare le procedure di programmazione e di valutazione e per favorire l'adozione dei metodi intesi ad aumentare efficacia ed efficienza delle scelte operative.

Questo documento di linee guida riguarda specificamente la fase di formulazione dei programmi operativi ("Linee guida per la programmazione e la valutazione ex ante"). Anche le altre fasi del processo di programmazione dei fondi strutturali saranno accompagnate da indirizzi tecnici e di orientamento. In particolare:

- entro il 31 luglio saranno fornite le linee guida relative alla fase di formulazione dei complementi di programmazione e indirizzate quindi a supportare la fase di definizione delle misure nonché le linee guida relative alla definizione e applicazione del sistema di indicatori;
- successivamente (in autunno) saranno fornite le linee guida: i) per la valutazione "micro", vale a dire gli indirizzi tecnici volti a supportare la fase attuativa dei programmi con particolare riferimento a metodi volti ad ottimizzare, in relazione al sistema di obiettivi, la scelta di progetti; ii) per la valutazione dei "grandi progetti".

1.4 Aspetti organizzativi della programmazione e della valutazione ex ante

Pur facendo parte dello stesso processo di formulazione dei programmi operativi, secondo le indicazioni della Commissione, la valutazione *ex ante* deve essere oggetto di un apposito rapporto di valutazione, presentato dallo Stato Membro alla Commissione come allegato ai programmi.

La presentazione dei programmi operativi alla Commissione comporta dunque la formulazione di due documenti distinti: il documento di programmazione (il Programma Operativo) e il documento di valutazione *ex ante*.

Di entrambe le attività (di programmazione e di valutazione *ex ante*) - e quindi anche di entrambi i documenti - è responsabile l'autorità di gestione designata per il programma¹.

Sulle modalità operative di realizzazione delle attività di programmazione e valutazione non vi sono regole stabilite. Secondo la Commissione, tuttavia, è raccomandabile, oltre che opportuno, che l'autorità di gestione del programma attribuisca il compito di formulare il programma operativo, da un lato, e di effettuare la valutazione *ex ante*, dall'altro, a due soggetti diversi, in modo da consentire una dialettica effettiva e un reale reciproco apporto fra le due attività.

In particolare la valutazione *ex ante* può essere affidata ad una struttura (Ufficio) dell'autorità di gestione diversa da quella responsabile della programmazione o, anche, essere affidata ad un soggetto esterno. Da questo punto di vista la Commissione non indica una regola precisa, limitandosi ad evidenziare come, nel caso di incarico esterno, le autorità di gestione titolari di programmi nel ciclo 1994-99 possano ricorrere, per coprire i costi di tale incarico, alle risorse delle misure di assistenza tecnica.

Là dove tali procedure non risultino applicabili e, comunque, per le autorità di gestione non titolari di programmi 1994-99, per l'attività di valutazione *ex ante* del programma il DPS, a richiesta, metterà a disposizione strutture tecniche di supporto, formate da tecnici dell'Amministrazione che si potranno avvalere, a loro volta, dell'attività della struttura di assistenza tecnica del QCS 1994-99.

Il DPS, coadiuvato dagli organismi tecnici designati dalle Amministrazioni capofila per l'attuazione degli interventi cofinanziati con risorse FEOGA e FSE, garantirà inoltre la sorveglianza tecnica su tutto il processo di programmazione e valutazione *ex ante*, assicurando in particolare, in collaborazione con le autorità di gestione, la coerenza metodologica e di contenuti fra programmi operativi e Piano di Sviluppo del Mezzogiorno nonché il conseguimento, per quanto riguarda i processi di programmazione e valutazione *ex ante* di ognuno dei programmi operativi, di livelli qualitativi adeguati e funzionali ad una loro tempestiva trasmissione e ad un'agevole e rapida approvazione da parte della Commissione.

L'attività volta ad assicurare il rispetto di requisiti minimi di qualità degli esercizi di programmazione e valutazione *ex ante* dei programmi operativi, sarà svolta dal DPS, in collaborazione con le autorità di gestione dei programmi, con particolare riferimento, fra gli altri, ad alcuni criteri guida raccomandati negli orientamenti della Commissione Europea. In particolare dei criteri di:

- valutazione del fabbisogno e delle necessità di intervento per indurre condizioni di sviluppo nelle regioni di riferimento: adeguatezza delle analisi, qualità e pertinenza delle informazioni statistiche e socioeconomiche utilizzate, correttezza ed efficacia delle procedure di individuazione dei bisogni di intervento e delle questioni - chiave per lo sviluppo;

¹ Secondo il Regolamento quadro dei fondi strutturali si definisce "autorità di gestione" del programma "un'autorità o un organismo pubblico o privato, nazionale, regionale o locale designato dallo Stato membro per la gestione di un intervento ai fini del presente regolamento oppure lo Stato membro allorché sia il medesimo ad esercitare detta funzione".

- adeguatezza della logica e della coerenza del programma: coerenza della struttura di programma rispetto all'analisi della situazione e dei bisogni e valutazione della stima dei risultati attesi rispetto agli obiettivi di sviluppo regionali;
- solidità dell'impianto programmatico: capacità di incidere sulle questioni - chiave individuate nell'analisi; congruità delle risorse impegnate e dei tempi previsti;
- efficacia dei metodi di programmazione e valutazione *ex ante*: rispetto delle indicazioni fornite dalla Commissione e dalle autorità nazionali (così come sintetizzate nelle presenti linee guida); conseguimento di livelli di qualità minima; metodi utilizzati e loro efficacia;
- validità delle analisi svolte: adeguatezza del sistema di informazioni utilizzato e correttezza ed efficacia delle analisi effettuate;
- credibilità e realismo delle stime e delle previsioni effettuate: collegamento logico fra analisi e previsioni e stime riportate nel programma;
- chiarezza e imparzialità delle analisi; dialettica fra programmazione e valutazione *ex ante*; trasparenza nell'esposizione anche di eventuali aspetti di rischio collegati alla strategia individuata e scelta.

1.5 Ruolo delle Amministrazioni Centrali

In questo paragrafo si inseriranno le indicazioni relative al ruolo nel processo di programmazione e valutazione ex-ante delle Amministrazioni centrali, sulla base degli orientamenti che ciascuna Amministrazione è invitata a formulare e delle indicazioni già contenute nei rapporti interinali settoriali.

1.6 Ruolo delle autorità ambientali

Per la rilevanza assunta dalle tematiche ambientali fra i fattori in grado di incidere sui livelli e la qualità della vita dei suoi cittadini, l'Unione Europea prevede una sempre più stretta integrazione delle problematiche ambientali all'interno dei programmi e delle politiche: anche i programmi dei Fondi strutturali devono quindi essere improntati al rispetto degli obiettivi e della normativa comunitaria in materia ambientale. A tal fine occorre garantire che la considerazione e la valutazione degli aspetti ambientali siano strettamente integrate a tutte le fasi di programmazione, attuazione e valutazione dei programmi comunitari.

Questo obiettivo può essere conseguito, sul piano operativo, associando le autorità ambientali al processo di programmazione e valutazione *ex ante* dei PO, favorendone la partecipazione operativa – sul piano della analisi e della valutazione degli aspetti ambientali - a tutte le fasi in cui il processo si articola.

L'esigenza a cui rispondere, con la massima efficacia possibile, consiste nell'inserire la valutazione ambientale strategica nel processo decisionale sin dai primi momenti di definizione degli interventi in modo da orientarlo e qualificarlo.

In tale contesto un ruolo specifico dovrà essere svolto dalle autorità ambientali² nel mettere a disposizione la più ampia base informativa necessaria per la valutazione e nel fornire aiuto e assistenza tecnica per l'identificazione precoce degli impatti negativi generati dai piani o dai grandi progetti, e delle soluzioni percorribili per ridurli.

² Le autorità competenti in materia ambientale sono "i ministeri nazionali e gli organismi regionali, agenzie e altri organismi pubblici responsabili dello sviluppo delle politiche e della legislazione nazionale e regionale in campo ambientale e che svolgono un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio delle stesse" (Commissione Europea - DG XI "Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione Europea" agosto 1998)

Nella fase di avvio della programmazione, peraltro, la partecipazione delle autorità ambientali al processo di formulazione dei PO e di valutazione *ex ante* dovrà tradursi anche in un apporto, concreto e operativo, almeno sotto quattro profili:

- redazione, in coordinamento con le strutture di programmazione dell'autorità di gestione, delle parti dei due documenti relativi agli aspetti ambientali;
- ricognizione, verifica ed eventuale integrazione delle condizioni atte a garantire la finanziabilità delle tipologie di intervento a carattere ambientale (disponibilità di piani di settore, disponibilità e vigenza di piani paesistici ecc.);
- garanzia del rispetto della normativa comunitaria;
- garanzia della rappresentanza e del coinvolgimento dei soggetti cui sono affidate competenze in materia di tutela e valorizzazione ambientale.

1.7 Obiettivi, assi prioritari e quadro logico

In generale

Negli "Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006" (di seguito Orientamenti PSM) è delineato il quadro di riferimento complessivo per l'elaborazione sia del Piano di Sviluppo per l'insieme delle aree obiettivo 1, sia dei singoli PO (regionali e nazionali).

Nel rimandare agli Orientamenti PSM per tutti i necessari approfondimenti (in ordine al quadro generale, agli indirizzi settoriali, ai principi fondanti e ai "requisiti di merito" della programmazione) di seguito si riporta una breve sintesi degli aspetti maggiormente collegati alla formulazione dei programmi: il sistema di obiettivi e l'articolazione in assi prioritari; la definizione del "quadro logico" per la programmazione e per la valutazione.

Il sistema di obiettivi e gli assi prioritari

L'art.130 A del trattato prevede che, per rafforzare la coesione economica e sociale, la Comunità deve assumere l'obiettivo di ridurre il divario fra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. L'art.130 B prevede che tale azione venga sostenuta attraverso i "fondi strutturali". Per le aree obiettivo 1 i fondi strutturali assumono quale obiettivo "*promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo*", vale a dire, secondo un'articolazione più esplicita:

- a. ridurre il ritardo di sviluppo delle regioni più svantaggiate rispetto alla media europea: indurre un aumento del P.I.L. pro-capite delle aree più svantaggiate maggiore che nelle altre aree dell'Unione;
- b. ridurre il disagio sociale e il potenziale di risorse umane inutilizzate.

Più precisamente in base al documento "Orientamenti" la strategia di massimizzazione della crescita del PSM è orientata al seguente obiettivo generale: *assicurare nel Mezzogiorno condizioni di vita e di contesto economico-sociale e ambientale tali da permettere e incentivare la permanenza, l'afflusso e l'investimento di risorse mobili; ottenere così, entro il quarto anno del settennio 2000-2006, un tasso di crescita del Mezzogiorno pari al doppio di quello medio dell'Unione Europea e ridurre drasticamente il disagio sociale.*

Parte integrante e fine ultimo di questo obiettivo generale è un netto aumento dell'occupazione regolare: accrescendo i tassi di attività; riducendo la quota di occupazione sommersa e il tasso di disoccupazione.

Ogni programma in cui si articola il PSM per le regioni obiettivo 1 deve contribuire - il più possibile in modo diretto e quantificabile - al conseguimento di tale obiettivo, assumendolo come ambito di riferimento e come criterio di orientamento del processo di programmazione sia settoriale che territoriale.

*Le politiche volte a conseguirlo essi collegata non si sostanziano pertanto in una semplice strategia di domanda, ma soprattutto un'azione dal lato dell'offerta indirizzata a produrre una discontinuità nei comportamenti degli operatori, spingendoli a investire e a favorire di conseguenza il balzo di sviluppo del Mezzogiorno. Affinché ciò sia possibile, la programmazione 2000-2006, seguendo i principi e i requisiti prima indicati, deve favorire i meccanismi autopropulsivi non lineari di crescita già parzialmente in atto, che sfruttino economie di agglomerazione, di scala e di localizzazione e consentano di portare, entro tempi ragionevoli, il potenziale produttivo del Mezzogiorno in linea con il resto d'Europa. Deve, in altre parole, incentrare l'azione di programmazione su alcune componenti in grado di indurre la necessaria discontinuità nel modello di crescita del Mezzogiorno, assumendo quindi il ruolo di *variabili di rottura* nel percorso della programmazione 2000-2006.*

Le *variabili di rottura*, insieme ai meccanismi virtuosi che esse sarebbero in grado di attivare, sono state individuate in base ad una ricognizione delle tendenze naturali in atto in molte aree del Mezzogiorno:

- capacità di esportare e, insieme, grado di indipendenza economica (in particolare autosufficienza nella produzione di beni di investimento)
- capacità di attrazione dei consumi turistici;
- intensità di accumulazione del capitale;
- capacità di attrazione degli investimenti esteri;
- partecipazione della popolazione al mercato del lavoro;
- capacità di offrire lavoro regolare;
- capacità di esportare prodotti elevata o crescente produttività;
- capacità innovativa;
- capacità di sviluppo dei servizi alle imprese;
- capacità di sviluppo dei servizi sociali;
- capacità di finanziamento;
- condizioni di legalità e coesione sociale.

L'obiettivo generale di accelerazione della crescita e di riduzione del disagio sociale viene perseguito nel programma attraverso il conseguimento di questi obiettivi intermedi. Il PSM si configura così come un programma volto a favorire tendenze naturali già in atto: si tratta di identificare per ogni area territoriale la strategia programmatica e la combinazione di interventi atti ad assicurarlo.

A questo scopo l'obiettivo generale è articolato in un grappolo di "obiettivi globali" tra loro fortemente connessi:

1. Creare nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile, preservare le possibilità di sviluppo nel lungo periodo e accrescere la qualità della vita dei cittadini, espandere la fruibilità di risorse naturali (obiettivo globale principale dell'asse "risorse naturali").
2. Stabilire le condizioni per nuove opportunità imprenditoriali nel settore della cultura e delle attività culturali, accrescere la qualità della vita dei cittadini, la fiducia e il benessere sociale; valorizzare, tutelare e rendere maggiormente fruibili le risorse culturali (obiettivo globale principale dell'asse "risorse culturali").
3. Indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la dotazione, la disponibilità e la qualità delle risorse umane. Far crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali; rafforzare la rete dei centri di competenza del Mezzogiorno ed i collegamenti tra sottosistema scientifico ed imprenditoriale. Ridurre i tassi di disoccupazione, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività informali (e quindi la loro produttività), valorizzare le risorse femminili, favorire i processi di recupero della fiducia e del benessere sociale e ridurre la marginalità sociale (obiettivo globale principale dell'asse "risorse umane").

4. Creare le condizioni economiche adatte allo sviluppo imprenditoriale e alla crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività, la coesione e cooperazione sociale in aree concentrate del territorio. Promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali e l'emersione di quel tessuto di imprese che spesso confluiscono nell'area del "sommerso" (obiettivo globale principale dell'asse "sviluppo locale").
5. Favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese. Creare condizioni economiche, amministrative e sociali adatte allo sviluppo imprenditoriale. Aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali. Combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale (obiettivo globale principale dell'asse "città").
6. Aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali. Creare condizioni di contesto per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative. Favorire i processi di recupero della fiducia sociale (obiettivo globale principale dell'asse "reti").

Tali obiettivi globali possono essere, in questa fase, utilmente assunti come primo riferimento oltre che per la formulazione del Piano di Sviluppo anche per l'impostazione della programmazione operativa.

Gli obiettivi del Piano di Sviluppo vengono perseguiti attraverso una strategia di intervento articolata in sei assi prioritari che costituiscono il riferimento programmatico per i programmi di investimento volti alla valorizzazione delle risorse delle regioni obiettivo 1 (risorse naturali, culturali, umane) in aree di concentrazione (città, sistemi locali di sviluppo) anche attraverso il rafforzamento della loro dotazione infrastrutturale e di servizi (investimenti nelle reti e nei nodi di servizio).

Gli assi prioritari in cui si articola la strategia di sviluppo del Piano sono pertanto:

- valorizzazione delle risorse naturali e ambientali;
- valorizzazione delle risorse culturali e storiche;
- valorizzazione delle risorse umane;
- miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata;
- sistemi locali di sviluppo;
- reti e nodi di servizio.

Ogni asse prioritario di intervento costituisce l'ambito programmatico di riferimento per le linee di intervento della programmazione operativa.

Ogni asse prioritario assume pertanto quale proprio obiettivo globale uno o più degli obiettivi globali del Piano e definisce il sistema di obiettivi specifici corrispondenti alle linee di intervento della programmazione operativa convergenti verso il conseguimento degli obiettivi globali assunti a riferimento.

La programmazione operativa come articolazione territoriale del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno

Il Piano di Sviluppo per le regioni obiettivo 1 si articolerà in programmi operativi – prevalentemente di caratteri integrato e riferiti ad ambiti territoriali e a titolarità regionale – volti al conseguimento, in una logica di coerenza e di integrazione, degli obiettivi globali e specifici del Piano di sviluppo e degli assi prioritari di intervento.

Il criterio di fondo che ispira tale strategia è quello della programmazione integrata, vale a dire la scelta di operare in programmi integrati regionali (e in alcuni programmi operativi nazionali che dovranno peraltro

prevedere una puntuale “regionalizzazione” delle linee di intervento previste), riferimento territoriale per il complesso delle azioni si sviluppo, qualunque ne sia il soggetto attuatore e la fonte di finanziamento.

Anche i programmi operativi regionali assumono la stessa articolazione di obiettivi globali e di assi prioritari di intervento del Piano di Sviluppo, costituendone di fatto una specificazione regionale (il modo in cui nella singola regione si conseguono gli obiettivi globali di Piano secondo una strategia specifica articolata nei sei assi prioritari ma costruita sulla base delle scelte che la Regione fa in relazione alle risorse di cui è più dotata e che vuole valorizzare e al mix di obiettivi specifici che ne discendono).

Ogni programma operativo assumerà quindi come *proprio obiettivo globale* uno o più degli obiettivi globali indicati per il Piano e misurerà (quantificandolo in tutti i casi possibili) il *contributo specifico* che da ognuna delle linee di intervento individuate come prioritarie (gli assi prioritari di intervento della programmazione operativa) potrà venire al conseguimento di uno o più di tali obiettivi globali.

Nella fase di programmazione operativa ogni programma operativo sarà pertanto articolato in assi prioritari di intervento ognuno dei quali:

- (a) dichiarerà il proprio sistema di *obiettivi specifici* quale finalità precipua delle tipologie di intervento omogenee e convergenti comprese nell'asse;
- (b) indicherà sempre le variabili di rottura su cui intende prioritariamente puntare;
- (c) definirà, nella misura e con il livello di quantificazione possibili, il contributo che dal conseguimento di *tale sistema di obiettivi specifici* è atteso per il conseguimento dell'*obiettivo globale* corrispondente e per indurre e contribuire alla discontinuità dei punti di rottura.

La dimostrazione e la quantificazione delle connessioni dirette e del legame fra i due livelli di obiettivi definisce la coerenza interna del programma e della sua articolazione in assi prioritari e stabilisce il terreno per la valutazione della sua efficacia.

Ad ogni linea di intervento delineata nella programmazione operativa possono risultare associabili più obiettivi specifici corrispondenti ad una molteplicità di effetti attesi rispetto agli obiettivi globali. In questi casi è non di meno quasi sempre individuabile *l'obiettivo specifico principale* (quello più corrispondente alla tipologia di intervento proposta e quindi caratterizzato da maggiore intensità degli effetti e/o da maggiore corrispondenza alla "missione" assegnata a quella tipologia di intervento) ed è quindi possibile distinguerlo da *obiettivi (effetti) specifici collegati*, concorrenti al conseguimento dello stesso o di altri obiettivi globali assunti dal programma.

Per consentire un esercizio di programmazione il più possibile trasparente e verificabile si ritiene necessario, che i programmi operativi *indichino sempre quale sia l'obiettivo specifico principale della linea di intervento proposta* distinguendo da questo gli effetti attesi riferibili ad obiettivi specifici collegati. E' appena il caso di rilevare come l'efficacia della linea di intervento proposta rispetto al conseguimento degli obiettivi globali del programma deve essere valutata con riferimento rilevante all'obiettivo specifico principale.

Il quadro logico della strategia di intervento

Gli orientamenti per la programmazione e la valutazione della Commissione Europea propongono uno schema in cui inserire la programmazione e la valutazione delle politiche cofinanziate dai Fondi Strutturali. In questo schema, le relazioni tra i vari livelli di programmazione sono definite dal quadro logico (coerenza verticale tra obiettivi) e dall'articolazione a cascata (coerenza orizzontale tra livelli).

L'applicazione dello schema logico della Commissione alla situazione italiana, alla luce delle indicazioni e delle scelte di programmazione deve essere impostato sulla base:

1. della relazione tra Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM) e Programmi Operativi;

2. delle scelte relative alla definizione degli assi e le misure in cui si articolano i programmi operativi

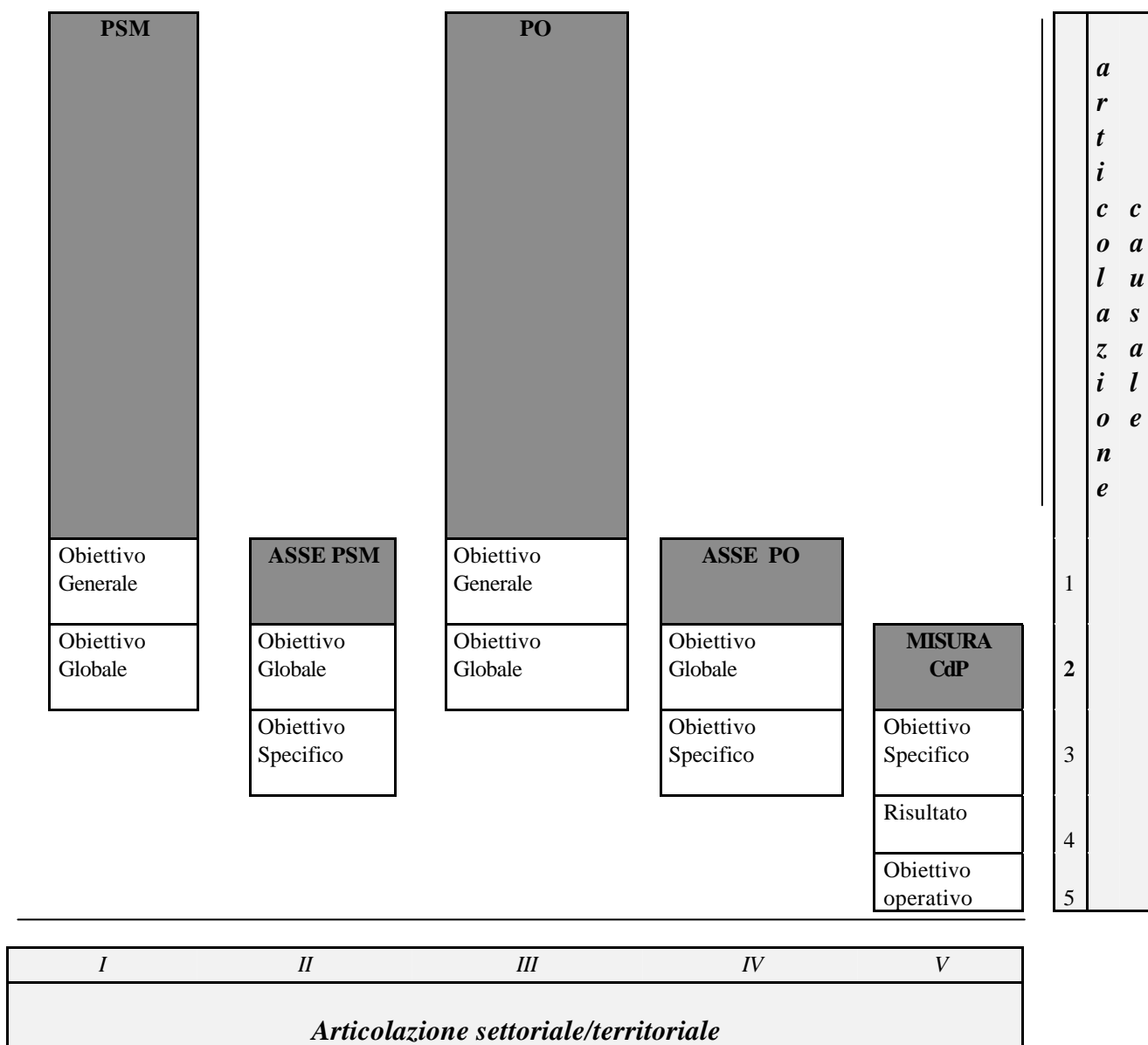
La figura 1 propone un adattamento dello schema dell'articolazione a cascata della Commissione adattata a modello di programmazione delineato, per le regioni obiettivo 1, negli Orientamenti PSM.

Rispetto allo schema proposto dalla Commissione (che assume un'ottica di programmazione settoriale e non regionale: il programma operativo è lo strumento di attuazione di un'asse), si considerano gli obiettivi dei PO regionali una disaggregazione territoriale degli obiettivi dell'intera area e non obiettivi di ordine inferiore.

Per questo motivo gli obiettivi del PO sono allo stesso livello degli obiettivi del PSM. Questo significa che, nel definire gli obiettivi a livello di PO regionale, si farà riferimento agli obiettivi generali, globali e specifici fissati a livello nazionale nel PSM, indicando quali obiettivi si assumono a livello regionale e con quale peso (quantificazione). Questa articolazione rimane valida anche per gli eventuali programmi operativi nazionali: il programma nazionale è una articolazione settoriale di un'asse del PSM che copre l'intero territorio dell'obiettivo 1.

Per quanto riguarda il sistema di obiettivi l'adozione di questo schema induce una notevole semplificazione. Nello schema proposto, infatti, si definisce un'unica scala di obiettivi articolata nei 5 livelli causali (livelli orizzontali), indipendentemente dal livello di programmazione (livello verticale). Gli obiettivi globali (es. aumento delle esportazioni) si chiamano allo stesso modo a livello di PSM, di asse di PSM, di PO e di asse di PO. La variazione tra livelli di programmazione riguarderà l'articolazione settoriale e/o territoriale dell'obiettivo (rispettivamente aumento delle esportazioni a livello di Mezzogiorno, di settore industriale, di regione, di settore industriale nella regione).

Figura 1: L'articolazione a cascata degli obiettivi



1.8 Il quadro d'insieme. Programmazione e valutazione ex ante

La formulazione dei programmi operativi è il risultato dell'azione congiunta e integrata (dell'interazione) fra attività di programmazione e attività di valutazione *ex ante*. Quest'ultima accompagna – in una logica di integrazione e di collaborazione dialettica – tutta la fase di programmazione.

Tuttavia, come rilevato, nelle indicazioni della Commissione l'attività di programmazione e valutazione *ex ante* sono realizzate da due soggetti diversi e danno luogo a due distinti documenti.

E' quindi necessario definire, sul piano strettamente operativo, quali siano compiti e competenze del soggetto (ufficio, struttura) responsabile della formulazione del programma e quelli del soggetto responsabile della valutazione *ex ante* e, di conseguenza, quali siano i contenuti specifici dei due distinti documenti.

Nel capitolo 2, a tal fine, si descrivono analiticamente (e distintamente per i due documenti) i contenuti delle attività di programmazione (formulazione dei programmi operativi) e di valutazione *ex ante*, definendone requisiti minimi e proponendo approcci e metodi.

Tale descrizione è articolata in 6 paragrafi, corrispondenti ai capitoli dei documenti di programmazione e valutazione *ex ante* così come sono proposti, tenendo conto e adattando le indicazioni del Regolamento generale dei Fondi e dei documenti di orientamento comunitari, nel successivo capitolo 3.

2. FASI DELLA PROGRAMMAZIONE OPERATIVA E DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

2.1 Descrizione e analisi della situazione attuale

A. PROGRAMMAZIONE

L'articolo 16 del Regolamento generale dei Fondi Strutturali stabilisce (punto 1a) che i Piani debbano "descrivere, quantificandola, la situazione attuale relativamente alle disparità, ai ritardi e alle potenzialità di sviluppo" e che in essi siano indicate "le risorse finanziarie mobilitate ed i principali risultati conseguiti nel periodo di programmazione precedente, tenendo conto dei risultati disponibili delle valutazioni".

L'esperienza dei precedenti periodi di programmazione evidenzia che l'analisi di contesto è stata spesso considerata come un obbligo derivante dai Regolamenti, in cui ci si è limitati ad una descrizione qualitativa e statica della situazione socioeconomica. Una analisi approfondita del contesto di riferimento costituisce invece la base per l'impostazione della strategia nella fase di predisposizione dei Programmi Operativi.

Essendo finalità dell'analisi di contesto l'individuazione e la gerarchizzazione dei bisogni e la definizione della loro relazione con priorità ed obiettivi, le indicazioni della Commissione portano a considerare i seguenti come *requisiti minimi e fondamentali* dell'analisi di contesto:

- a) la descrizione della situazione attuale deve essere adeguatamente quantificata (attraverso opportuni indicatori di contesto da monitorare durante l'attuazione del programma) con particolare riferimento alle disparità in termini di reddito, di occupazione, di dotazione infrastrutturale e dovrà dar conto dei livelli di competitività ed innovazione del sistema economico, nonché dello stato del mercato del lavoro;
- b) la situazione ambientale dell'area deve essere adeguatamente analizzata ai fini dell'integrazione della dimensione ambientale nella predisposizione della strategia del PO;
- c) l'analisi della situazione in termini di pari opportunità tra uomini e donne deve essere integrata nel PO in modo completo e visibile;
- d) l'analisi di contesto, opportunamente integrata dai risultati delle valutazioni precedenti, dovrà essere finalizzata alla definizione della strategia;

Oltre alle indicazioni e ai requisiti derivanti dai Regolamenti e dagli orientamenti della Commissione Europea, nella messa a punto dell'analisi di contesto dei Programmi Operativi per l'obiettivo 1 si terranno in considerazione anche le implicazioni delle scelte metodologiche e strategiche effettuate nel documento "Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno".

In particolare, l'analisi di contesto dovrà presentare un grado di approfondimento e completezza che consenta di porre le basi per:

- a) l'individuazione delle "variabili di rottura" più sensibili rispetto alle quali il programma orienta la propria strategia;
- b) la definizione della strategia a livello di asse prioritario;
- c) l'applicazione dei principi di concentrazione e di integrazione degli interventi a livello territoriale, nei luoghi ritenuti cruciali per lo sviluppo.

Per una impostazione della strategia coerente con gli "Orientamenti per il PSM", i PO dovranno dunque basarsi su una analisi della situazione di partenza riferita non solo alla regione nel suo complesso, ma anche alle specificità delle diverse aree della regione rispetto alle priorità identificate a livello nazionale: la valorizzazione delle risorse immobili (naturali, culturali, umane), la concentrazione nei luoghi ritenuti potenzialmente più innovativi (città e sistemi locali), il potenziamento del tessuto connettivo (reti e nodi di servizio).

Per i PON l'analisi della situazione di partenza del settore risponderà agli stessi requisiti derivanti dagli orientamenti nazionali e comunitari. In particolare, l'analisi della situazione di partenza sarà specificata con un dettaglio regionale e, dove opportuno, sub-regionale.

Secondo gli orientamenti della Commissione Europea, in questa prima fase di programmazione la valutazione ex-ante dovrebbe assicurare che l'analisi di contesto contenuta nei PO risponda ai requisiti derivanti dagli orientamenti nazionali e comunitari. A tale fine, la valutazione ex-ante fornisce un contributo diretto e antecedente alla formulazione dell'analisi di contesto all'interno del PO, attraverso una approfondita analisi dei risultati dei precedenti periodi di programmazione e una analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e delle minacce³. L'analisi di contesto contenuta nei PO integrerà le principali conclusioni delle analisi svolte in sede di valutazione ex-ante.

Per tenere conto dei requisiti prima richiamati, l'analisi della situazione di partenza nel PO sarà articolata distinguendo tra:

1. analisi del contesto generale, in cui si presenterà una analisi concisa ma esaustiva delle principali caratteristiche del sistema economico con riferimento alle principali variabili socioeconomiche e alle variabili di rottura, alla situazione ambientale e alla situazione in termini di pari opportunità;
2. conclusioni dell'analisi dei punti di forza e debolezza della regione (o del settore) funzionale alla definizione della strategia;
3. conclusioni dell'analisi dei mezzi utilizzati e dei risultati conseguiti nel precedente periodo di programmazione.

A1 ANALISI DI CONTESTO GENERALE

L'analisi di contesto generale ha lo scopo di esaminare – in una prospettiva dinamica e sulla base di dati quantitativi - la situazione delle principali variabili macroeconomiche e strutturali della regione, per individuare lo stato e l'evoluzione delle variabili assunte come obiettivi generali del PSM (tasso di crescita, disagio sociale, occupazione) e delle variabili "di rottura", quelle su cui incentrare l'azione di programmazione per indurre la discontinuità del modello di sviluppo, auspicata nel documento "Orientamenti per il PSM".

In questa parte del Programma Operativo, oltre all'analisi delle variabili macroeconomiche e strutturali, l'analisi della situazione di partenza sarà approfondita per alcune delle priorità individuate dai Regolamenti dei Fondi Strutturali e dagli Orientamenti per il PSM: la situazione in termini di pari opportunità e la situazione ambientale.

L'articolazione dell'analisi di contesto generale sarà dunque la seguente:

A 1.1 Descrizione e analisi della situazione socioeconomica della regione, con particolare riferimento alle variabili "di rottura", alle condizioni di competitività e innovazione del sistema produttivo e alla situazione del mercato del lavoro

A.1.2 Analisi della situazione in termini di pari opportunità

A 1.3 Analisi della situazione ambientale

Nell'analisi di contesto generale contenuta nei PO saranno integrate, in una analisi concisa ma esaustiva, le principali conclusioni derivanti dalle analisi effettuate in sede di valutazione ex-ante e in particolare: analisi del quadro macroeconomico e strutturale, analisi della situazione delle pari opportunità e della situazione ambientale, analisi dei punti di forza e di debolezza, analisi dei risultati conseguiti nel precedente periodo di programmazione.

³ Cfr. parte B di questo paragrafo

A2 PRINCIPALI RISULTATI DELL'ANALISI DEI PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA, OPPORTUNITA' E RISCHI

L'analisi dei punti di forza e di debolezza, pur essendo strettamente legata alla analisi di contesto generale, sia per i fenomeni indagati sia per i dati utilizzati, sarà considerata separatamente allo scopo di mettere in evidenza i risultati a cui essa deve essere mirata: l'identificazione e la gerarchizzazione dei bisogni, al fine di porre le basi per la definizione della strategia.

L'analisi dei punti di forza e di debolezza sarà effettuata in modo approfondito in sede di valutazione ex-ante. Nella parte B di questo paragrafo (a cui si rimanda per l'approfondimento) si indica una metodologia che consente di effettuare la analisi dei fattori di forza e di debolezza nel quadro degli orientamenti strategici e metodologici del PSM. L'applicazione del metodo dovrebbe portare all'identificazione all'interno della matrice risorse-territorio introdotta nel documento "Orientamenti per il PSM" dei principali punti di forza e di debolezza. La matrice risorse-territorio viene utilizzata come strumento di sintesi in grado di presentare i punti di forza e di debolezza dei vari "luoghi" del territorio regionale, in uno schema coerente con i principi di concentrazione e integrazione delle politiche, che consente di collegare in modo più esplicito i bisogni e le potenzialità con la strategia.

Nel PO si partirà dalla presentazione dei risultati dell'analisi dei punti di forza e di debolezza sintetizzati nella matrice risorse-territorio per evidenziare i bisogni prioritari ed una prima definizione della strategia.

A3 SINTESI DELL'ANALISI DEI MEZZI IMPIEGATI E DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI NEI PRECEDENTI PERIODI DI PROGRAMMAZIONE

L'analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nel precedente periodo di programmazione completa l'analisi della situazione attuale, indicando i principali elementi che si possono trarre dalle esperienze di programmazione passate e in corso che possono essere di utilità per l'impostazione della strategia e delle modalità di attuazione del PO.

Sulla base delle indicazioni provenienti dall'analisi più approfondita effettuata in sede di valutazione ex-ante, nel PO, oltre ad una concisa descrizione dei mezzi impiegati e degli interventi realizzati nel periodo di programmazione 1994-99, ci si dovrà soffermare su elementi quali:

- la pertinenza della strategia finora perseguita e l'eventuale necessità di modificarla;
- l'efficacia degli strumenti di attuazione esistenti;
- i fattori che incidono sulla attuazione e sulla efficacia.

B. VALUTAZIONE EX ANTE

Nella fase di analisi della situazione di partenza, la valutazione ex-ante rappresenta un input del processo di programmazione ed è articolata in due distinte parti: l'analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione e l'analisi delle disparità di sviluppo della regione e dei punti di forza e di debolezza, che rappresentano elementi necessari per la messa a punto di una analisi della situazione di partenza della regione (o del settore) rispondente ai requisiti sopra richiamati (cfr. parte A).

BI ANALISI DEI MEZZI IMPIEGATI E DEI RISULTATI CONSEGUITI NEI PRECEDENTI PERIODI DI PROGRAMMAZIONE

L'analisi dei risultati conseguiti nel periodo di programmazione precedente sarà basata essenzialmente sulle indicazioni provenienti dalle attività del valutatore indipendente. Laddove l'attività del valutatore indipendente sia ad uno stadio non sufficientemente avanzato, tale analisi sarà direttamente elaborata a cura del soggetto responsabile della valutazione ex-ante.

Alcune utili indicazioni per l'analisi possono essere tratte anche dal bilancio finale del periodo 1994-99, in corso di elaborazione da parte del valutatore indipendente del Quadro Comunitario di sostegno per l'obiettivo 1. I risultati di tale bilancio per regione possono essere utilizzati come punto di partenza per un'analisi più approfondita mirata a delineare:

- le "buone pratiche", vale a dire l'insieme di indirizzi programmatici, di linee di attuazione, di elementi operativi, di misure procedurali ai quali sono stati attribuiti, in sede di valutazione, effetti positivi per l'attuazione del programma e che, pertanto, possono essere assunte come riferimento anche per l'impostazione delle nuove linee di intervento;
- le esperienze negative, vale a dire l'insieme di elementi programmatici e procedurali che hanno comportato problemi per l'attuazione degli interventi e che, pertanto, è opportuno evidenziare e rilevare come errori da non ripetere o, comunque, indirizzi programmatici e procedurali da modificare e migliorare.

L'analisi, basata sulle diverse fonti disponibili (bilancio finale del valutatore indipendente del QCS, rapporti di valutazione del valutatore indipendente del PO, rilevazioni ad hoc), dovrà considerare i seguenti aspetti:

Aspetti relativi all'analisi della pertinenza di obiettivi e priorità di intervento

- analisi degli obiettivi e delle relative priorità di intervento adottate nella programmazione precedente, con un giudizio sulla loro pertinenza e coerenza e sulla loro attualità (in base all'analisi degli attuali fabbisogni del territorio / settore di intervento);
- analisi della strategia di sviluppo adottata, con particolare riferimento alla sua capacità di rispondere ai problemi di sviluppo della regione / settore. Considerazione specifica della strategia adottata in termini di pari opportunità e sostenibilità ambientale.

Efficacia della strategia adottata e delle linee programmatiche realizzate

- giudizio di efficacia della strategia adottata; livello di conseguimento degli obiettivi della programmazione precedente; obiettivi da confermare per la programmazione in corso di definizione e relative linee di intervento;
- principali risultati conseguiti, con riferimento anche ai risultati in termini di pari opportunità e sostenibilità ambientale;

Linee guida per la programmazione e la valutazione ex-ante (programmazione operativa OB.1 2000-2006)

- obiettivi e linee di intervento che l'analisi dell'esperienza precedente fa emergere come necessari ad integrare la strategia di sviluppo adottata;
- linee di intervento e misure "eccellenti" di cui è consigliabile la programmazione;
- linee di intervento e misure che hanno dato risultati deludenti e negativi: interventi da non ripetere o modificare fortemente.

Analisi degli aspetti attuativi e procedurali

- giudizio sulle procedure di attuazione adottate e individuazione di esperienze positive da riproporre ed eventuali problemi da evitare;
- analisi della struttura amministrativa ed operativa impegnata nell'attuazione del programma ed eventuali indicazioni per il rafforzamento;
- analisi dei meccanismi di selezione degli interventi da finanziare ed eventuali esperienze positive in grado di assicurare tempestività e qualità nell'attuazione degli interventi;
- analisi dei contributi dei partner istituzionali e socioeconomici ed esperienze positive da considerare ed eventualmente trasferire anche ad altri programmi.

L'analisi dei risultati conseguiti nel precedente periodo di programmazione non dovrà dunque limitarsi ad una descrizione dei mezzi impiegati e della struttura del programma. Essa dovrà spingersi ad analizzare in modo critico gli aspetti identificati, allo scopo di fornire utili elementi per la identificazione della strategia più efficace ed attuabile.

L'analisi dei risultati del 1994-99 rappresenta un supporto alla definizione del PO non solo per l'analisi della situazione di partenza, ma anche per la messa a punto dei meccanismi di attuazione e implementazione (infra 2.6).

B2 ANALISI DELLE DISPARITÀ E DEI PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA

L'analisi delle disparità di sviluppo della regione e dei punti di forza e di debolezza rappresenta secondo gli Orientamenti della Commissione il contributo più importante della valutazione ex-ante alla programmazione. Essa infatti dovrebbe consentire di pervenire alla individuazione delle priorità da attribuire ai diversi bisogni individuati e quindi alla individuazione degli obiettivi della strategia di sviluppo.

Nella definizione dei contenuti dei PO si sono evidenziati i requisiti minimi per l'analisi della situazione di partenza e la articolazione più opportuna dell'analisi per rispettare tali requisiti. La valutazione ex-ante fornisce alcuni fondamentali input per la predisposizione della prima parte dei PO.

L'attività di valutazione ex-ante relativa a questa fase può essere articolata analogamente alla struttura del PO come segue:

B.2.1 Descrizione e analisi della situazione socioeconomica della regione, con particolare riferimento alle variabili "di rottura", alle condizioni di competitività e innovazione del sistema produttivo e alla situazione del mercato del lavoro

B.2.2 Analisi della situazione in termini di pari opportunità

B.2.3 Analisi della situazione ambientale

B.2.4 Analisi dei punti di forza e di debolezza

B.2.1 Descrizione e analisi della situazione socioeconomica della regione, con particolare riferimento alle variabili "di rottura", alle condizioni di competitività e innovazione del sistema produttivo e alla situazione del mercato del lavoro

(da completare con le indicazioni del gruppo di lavoro sulla valutazione macro)

In questa parte la valutazione ex-ante sarà di supporto alla programmazione in particolare per l'identificazione del quadro macroeconomico e strutturale di partenza, che sarà incentrato sulle variabili di rottura e su uno schema macro simile a quello utilizzato per la valutazione di impatto macroeconomica. Si rimanda all'appendice per una lista dei dati di base disponibili nel banca dati del DPS.

B.2.2 Analisi della situazione in termini di pari opportunità

La promozione del principio delle "pari opportunità" è una priorità politica ed un principio ispiratore forte degli interventi dell'Unione Europea e rientra tra i profili trasversali adottati negli "Orientamenti per il PSM". E' riduttiva pertanto una applicazione limitata alla individuazione di specifiche misure a favore di particolari categorie di beneficiari; l'obiettivo cui tendere è quello di incorporare la dimensione delle pari opportunità nelle azioni e nelle politiche di intervento e far sì che essa influenzi complessivamente le strategie connesse all'utilizzo dei Fondi Strutturali.

Pertanto, affinché il principio non rimanga un obiettivo generale, senza indicazioni strategiche, è necessario che esso venga integrato nel programma in modo completo e visibile. Fondamentale risulta a tal fine una analisi solida del contesto volta ad analizzare la situazione di partenza, al fine di raggiungere, nella definizione della strategia complessiva del PO, conclusioni anche in merito all'applicazione del principio di pari opportunità.

Nella analisi della situazione di partenza si dovrà tenere conto dell'accezione ampia del principio di pari opportunità, che oltre alle pari opportunità tra donne e uomini, riguarda tutte quelle categorie di soggetti che rischiano la marginalizzazione nel mercato del lavoro (disabili, immigrati, analfabeti, anziani, ex detenuti...). Tuttavia un'attenzione particolare dovrà essere rivolta all'analisi della situazione delle pari opportunità tra uomini e donne, coerentemente a quanto previsto dall'art. 41 paragrafo 2.c del Regolamento quadro.

Le indicazioni che seguono riguardano in particolare le pari opportunità tra donne e uomini, anche se possono essere utilizzate, dove opportuno, in riferimento alle altre categorie.

Per quanto riguarda la situazione delle pari opportunità tra donne e uomini, non esistono rilevazioni sistematiche e quantificate. Il primo e più semplice passo è evidentemente quello di utilizzare le informazioni esistenti con una disaggregazione per sessi. Tuttavia gli indicatori esistenti non sempre risultano adeguati a tenere conto di tale specifica dimensione. Considerata la rilevanza del principio e l'inadeguatezza delle fonti ufficiali a documentare la situazione di partenza, l'informazione qualitativa o quella proveniente da indagini o studi di caso può essere utilizzata per completare l'analisi di contesto.

Nell'analisi si dovrà tenere conto delle differenze tra donne e uomini:

- nel mercato del lavoro, in particolare della presenza delle donne e degli uomini nel mercato del lavoro e della distribuzione nelle diverse attività economiche, utilizzando i dati disponibili dall'indagine sulle Forze di lavoro ed eventualmente dati provenienti da altre fonti (ad esempio eventuali indagini di associazioni di categoria sulla presenza di donne nei rispettivi settori);
- sul piano della qualificazione, in particolare il livello di istruzione e il tipo di qualificazione, utilizzando i dati disponibili dall'indagine sulle Forze di lavoro e i dati del Ministero della Pubblica Istruzione e del Ministero della Università.

L'analisi della situazione relativa alle pari opportunità tra donne e uomini potrà essere approfondita anche attraverso:

1. l'analisi dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione, con la disaggregazione per genere dei beneficiari degli interventi, in particolare nel campo delle politiche di sviluppo locale e delle politiche della formazione. L'analisi dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione potrà

evidenziare anche i fattori che hanno favorito o impedito l'accesso delle donne agli interventi finanziati dai Fondi Strutturali;

2. l'analisi dei punti di forza e di debolezza, dove la situazione in termini di pari opportunità sarà analizzata con riferimento particolare ai vincoli (fattori di debolezza) che ostacolano l'accesso delle donne al mercato del lavoro (ad esempio la mancanza di strutture di assistenza per l'infanzia e gli anziani) e alle possibilità di lavoro (fattori di forza) create dallo sviluppo dell'economia sociale e dalla valorizzazione delle risorse naturali e culturali.

B 2.3 Analisi della situazione ambientale

Come per le pari opportunità, la sostenibilità ambientale è stata assunta tra i principi ispiratori delle politiche strutturali e del PSM.

L'analisi della situazione ambientale deve essere avviata fin dai primi stadi del processo di definizione della strategia⁴; solo in tal modo sarà infatti possibile integrare efficacemente le problematiche ambientali all'interno del PO e affrontare i potenziali conflitti tra obiettivi di sviluppo e obiettivi ambientali, come pure i possibili effetti negativi delle politiche avviate. L'obiettivo è quindi quello di evidenziare, già nell'analisi di contesto, informazioni sullo stato dell'ambiente e delle risorse naturali che risultino pertinenti al campo di applicazione dei PO.

L'analisi della situazione ambientale sarà centrata sull'identificazione dei principali problemi ambientali della regione. I problemi ambientali rilevati saranno analizzati con riferimento alla loro localizzazione sul territorio regionale. Dopo aver ricostruito la mappa dello stato dell'ambiente a livello regionale è opportuno identificare le cause che determinano i problemi più rilevanti. L'identificazione delle determinanti della situazione ambientale nelle varie aree è fondamentale per la definizione della strategia.

All'analisi approfondita dei problemi ambientali della regione, sarà affiancata una breve rassegna dello stato di applicazione delle principali direttive in materia ambientale.

Anche nel caso della analisi della situazione ambientale, ulteriori approfondimenti potranno essere effettuati attraverso:

1. l'analisi dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione, specificando il tipo di interventi realizzati in campo ambientale e gli effetti ottenuti. L'analisi dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione potrà evidenziare anche i fattori che hanno favorito o impedito la realizzazione di interventi a favore dell'ambiente;
2. l'analisi dei punti di forza e di debolezza, dove l'analisi strategica della situazione ambientale sarà effettuata in particolare negli assi Risorse naturali, Città, Sistemi locali

B 2.4 Analisi dei punti di forza e di debolezza

Negli orientamenti per la valutazione ex-ante, la Commissione insiste sulla necessità di fondare l'analisi del contesto socioeconomico sulla individuazione dei punti di forza e di debolezza della regione analizzata, in altre parole delle potenzialità da valorizzare e dei ritardi da colmare attraverso la strategia di intervento. L'analisi dovrebbe inoltre prendere in considerazione le opportunità e le minacce esterne, che rappresentano potenziali fattori di facilitazione o di ostacolo per la valorizzazione delle potenzialità o la riduzione dei divari

⁴ Cfr. Commissione Europea, DG XI, *Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di sviluppo Regionali e dei Programmi dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea*, Agosto 1998.

(analisi SWOT⁵). Con un approccio di questo tipo, fondato anche, ma non esclusivamente, sull'analisi dei dati e gli indicatori quantitativi tradizionalmente utilizzati per l'analisi di contesto, è più facile spingere l'analisi della situazione di partenza verso un approccio strategico e legarla quindi più esplicitamente alla definizione della strategia.

Il metodo che qui si propone ad integrazione dell'analisi degli indicatori socioeconomici e delle valutazioni tematiche su pari opportunità e ambiente, consiste in un'applicazione dell'analisi SWOT che tiene conto delle indicazioni metodologiche e strategiche contenute negli Orientamenti per il PSM: in una prima fase l'analisi SWOT è applicata a livello di asse, distinguendo tra analisi a livello regionale complessivo e analisi per alcune aree specifiche, e in una seconda fase si sintetizzano i risultati dell'analisi SWOT attraverso la matrice risorse-territorio.

Le informazioni disponibili per effettuare questa analisi sono numerose e provengono da fonti varie: le informazioni in possesso dell'amministrazione responsabile della programmazione, le informazioni provenienti dal territorio, i risultati di precedenti programmi, i dati statistici, analisi e indagini ad hoc. La ricchezza e la pluralità delle informazioni disponibili rischia di non essere adeguatamente valorizzata se non si dispone di strumenti che consentano di ordinarle ed analizzarle, per giungere poi ad una visione strategica della situazione della regione. L'applicazione dell'analisi SWOT come strumento di raccolta e analisi dell'informazione e l'utilizzo della matrice risorse-territorio come strumento di sintesi offrono la possibilità concreta di orientare e valorizzare i contributi provenienti dal partenariato istituzionale e socioeconomico e, al tempo stesso, di giungere a conclusioni specifiche, utili per la definizione di una strategia coerente con i principi della concentrazione e della integrazione assunti dal PSM.

FASE 1: APPLICAZIONE DELL'ANALISI SWOT A LIVELLO DI ASSE

L'analisi SWOT viene effettuata per ciascuno dei 6 assi. Per ognuno degli assi si identificano i fattori di forza e di debolezza, le opportunità e i rischi.

L'analisi viene effettuata a 2 livelli:

- a. a livello di regione nel suo complesso;
- b. a livello di aree del territorio regionale che emergono come particolarmente rilevanti

I partner possono intervenire in tale processo contribuendo con dati, informazioni, pareri che vengono ordinati a seconda delle categorie di appartenenza (fattori di forza, di debolezza, opportunità e rischi).

Nell'analisi SWOT i punti di forza e di debolezza sono definiti con riferimento alle risorse naturali, culturali, relazionali, produttive di cui la regione è dotata (o sottodotata), alle infrastrutture economiche e sociali, e più in generale alle caratteristiche del territorio regionale. Nell'identificazione dei fattori di forza e di debolezza si dovrà sempre riferire alle variabili di rottura sulle quali si può incidere attraverso la valorizzazione del punto di forza o l'allentamento del punto di debolezza. Le opportunità e i rischi sono indipendenti dalle caratteristiche intrinseche della regione, ma dipendono da fattori esterni (tendenza dell'economia nazionale e internazionale, concorrenza di altre aree, esistenza di altre politiche). Più in particolare:

PUNTI DI FORZA sono le caratteristiche del territorio regionale (risorse, infrastrutture) che offrono maggiori possibilità di essere valorizzate e di attrarre quindi risorse mobili e/o di migliorare le condizioni di vita dei cittadini, direttamente o indirettamente (favorendo a loro volta la valorizzazione di altre caratteristiche);

⁵ SWOT è un acronimo costituito dalle parole Strengths (=Forze), Weaknesses (=Debolezze), Opportunities (=Opportunità), Threats (=Rischi)

Ad esempio: presenza di ricercatori qualificati, un parco naturale che offre opportunità di valorizzazione turistica, bassa presenza di criminalità organizzata, patrimonio di relazioni sociali da valorizzare

PUNTI DI DEBOLEZZA sono le caratteristiche del territorio regionale (risorse, infrastrutture) carenti per quantità e/o qualità che ostacolano l'attrazione di risorse mobili e incidono negativamente sulla qualità della vita dei cittadini, direttamente o indirettamente (ostacolando la valorizzazione di altre caratteristiche). Tra i fattori di debolezza saranno considerati con particolare attenzione quelli che incidono sulla situazione ambientale e sulla situazione in termini di pari opportunità.

Ad esempio: problemi di dissesto idrogeologico che creano problemi di sicurezza alle imprese e alle abitazioni, inquinamento marino che danneggia lo sviluppo turistico, alto livello di criminalità organizzata, bassa presenza di strutture per l'infanzia

OPPORTUNITA' sono le condizioni esterne, indipendenti dalle caratteristiche intrinseche della regione o dell'area di riferimento, che possono facilitare la valorizzazione dei punti di forza e/o l'allentamento dei punti di debolezza

Esempio: variazione dei flussi turistici internazionali verso l'area geografica di riferimento della regione interessata

MINACCE sono le condizioni esterne, indipendenti dalle caratteristiche intrinseche della regione, che possono ostacolare la valorizzazione dei punti di forza e/o l'allentamento dei punti di debolezza

Esempio: concorrenza di aree limitrofe nell'attrazione di turisti

FASE 2: SINTESI DEI RISULTATI ATTRAVERSO LA MATRICE RISORSE-TERRITORIO

L'analisi SWOT realizzata per ciascun asse e distinta per livello territoriale (parte a e b) avrà consentito di raccogliere informazioni sulle potenzialità e i fabbisogni principali a livello di asse, con una focalizzazione sui luoghi ritenuti cruciali per l'impostazione della strategia di sviluppo delle regione.

Attraverso la matrice risorse-territorio è possibile ordinare queste informazioni per luogo (città, sistemi locali, territorio diffuso) e fare una lettura integrata sul territorio dei principali fenomeni analizzati per asse. Già da una prima lettura delle indicazioni provenienti dalla matrice è possibile identificare squilibri territoriali (ad esempio aree in cui si concentrano i fattori di forza e aree in cui si concentrano fattori di debolezza), o forti differenziazioni a livello di risorse (ad esempio aree in cui si concentrano problemi ambientali).

RISORSE	TERRITORIO		
	Aree di concentrazione		Territorio diffuso (regionale e sovraregionale)
	Città	Sistemi locali di sviluppo	
Naturali	A	D	G
Culturali	B	E	H
Umane	C	F	I

2.2 *Strategia, priorità e obiettivi*

A. PROGRAMMAZIONE

A.1 La sintesi operativa dell'analisi e la definizione delle linee strategiche generali del PO

L'individuazione della strategia di sviluppo e di recupero del ritardo dell'area di riferimento del PO è una conseguenza diretta e coerente dei risultati dell'analisi condotta nel capitolo precedente del PO.

Il collegamento fra tali risultati (in termini di nodi e problemi da rimuovere ma anche di opportunità e di potenzialità da valorizzare) dovrà essere rilevabile con chiarezza nell'esposizione del passaggio, logico e programmatico, fra fase dell'analisi della situazione e fase dell'impostazione della strategia del programma.

La prima parte di questo capitolo – destinato a definire la strategia di sviluppo del PO – dovrà pertanto tradursi in una sintesi operativa (strettamente finalizzata, cioè, all'individuazione degli obiettivi di tale strategia) del complesso di analisi di cui al capitolo precedente, che, anche in forma schematica, consenta di rilevare:

- *nodi e problemi* sui quali è necessario intervenire per indurre elementi di discontinuità nello sviluppo atti ad accelerare la crescita economica, produttiva e sociale delle aree di riferimento;
- *potenzialità, opportunità*, dunque *risorse*, sulle quali occorre far leva per accelerare e qualificare fenomeni di sviluppo già in corso o per attivare iniziative – soprattutto di carattere imprenditoriale – per consentirne un'adeguata valorizzazione, in coerenza con l'obiettivo generale di ridurre il divario di sviluppo e qualificare e migliorare i livelli di vita e di benessere della popolazione;
- in coerenza con il sistema di nodi e problemi individuati e con l'insieme di risorse sulle quali far leva, *l'identificazione dei macro settori di intervento* – quale ambito produttivo presenta problemi strutturali più rilevanti, quali sono le risorse la cui valorizzazione ha una maggiore probabilità di indurre fenomeni di accelerazione dello sviluppo – sui quali la strategia di sviluppo dovrà puntare con maggiore intensità, dunque concentrando con più forza le risorse – finanziarie, organizzative, umane – che è in grado di mettere in campo.

Per assumere criteri minimi di efficacia tale sintesi dovrà già comportare delle scelte: in altre parole non dovrà limitarsi ad una trattazione generale dei problemi di sviluppo (delle potenzialità, delle opportunità) dell'area di riferimento, ma dovrà piuttosto *utilizzare tutti i dati, le informazioni, i contributi rinvenienti dall'analisi della situazione di partenza, dall'analisi delle esperienze del passato e dall'analisi SWOT*, per pervenire all'individuazione dei problemi nodali (e delle potenzialità più chiare) che costituiscono elementi specifici dello sviluppo di tale area, separandoli dal complesso dei nodi e dei fattori che, in varia misura, caratterizzano tutte (o la maggioranza) delle aree in ritardo di sviluppo.

La scelta e l'individuazione di tale fattori nodali (negativi o positivi) per lo sviluppo dell'area dovrà essere esplicita (dovrà essere cioè dichiarata, anche come conseguenza delle analisi di cui al capitolo 1) e motivata (perché intervenendo su quel fattore, piuttosto che su un altro, si ritiene di poter incidere in misura maggiore sui parametri di sviluppo dell'area di riferimento ?), in modo che, già nella fase di impostazione, la strategia di sviluppo sia trasparente e verificabile attraverso il più ampio confronto.

L'individuazione dei problemi e delle potenzialità dovrà quindi avvenire secondo un metodo che consenta di graduarne la rilevanza rispetto ai problemi di sviluppo dell'area di riferimento (anche solo attraverso una scala indicativa di tipo "ordinale") e ad un livello di specificazione tale da consentire di collegare nodi opportunità a precisi fabbisogni di intervento – dei macro settori di intervento – che potranno riguardare uno o più dei sei assi prioritari assunti come riferimento strategico del PSM.

In altre parole:

- l'analisi della situazione nell'area di riferimento;
- l'individuazione dei nodi e dei problemi che si oppongono al suo sviluppo, così come delle potenzialità e delle opportunità che potrebbe favorirlo;
- la conseguente indicazione del fabbisogno di interventi da promuovere,

costituiranno, raccolti in una sintesi operativa, l'insieme degli elementi alla base della scelta della strategia di sviluppo delineata dal PO.

Tale strategia, in prima battuta, dovrà essere costruita individuando, nel quadro dei sei indicati dal PSM, su quali assi prioritari il programma punta per risolvere i problemi di sviluppo dell'area di riferimento.

A.2 La definizione della strategia a livello degli assi prioritari e il riferimento agli obiettivi globali

Il carattere fortemente aggregato dei sei assi prioritari del PSM implica, in questa parte del documento, la descrizione delle grandi linee della strategia di sviluppo (i problemi prioritari che devono essere affrontati comportano il conseguimento di obiettivi che si collocano in quale asse prioritario ? quali risorse è necessario valorizzare per accelerare lo sviluppo ? i relativi obiettivi di valorizzazione su quale asse possono essere colti ?).

Questo non significa, ovviamente, dover scegliere in modo alternativo fra assi, quanto piuttosto dare maggiore rilevanza (ancora un ordine di priorità) all'uno o all'altro in modo che da tale attribuzione sia possibile rilevare, leggere, confrontare quali sono i connotati prevalenti (le carte su cui si punta) della strategia di sviluppo regionale.

Così è probabile, oltre che possibile, che per tutte le aree di riferimento la strategia risulti articolata in tutti e sei gli assi prioritari: i suoi connotati specifici potranno quindi essere trovati nel grado di priorità assegnato all'uno o all'altro di tali assi, dunque nel "mix" specifico considerato più adatto, efficace e funzionale al conseguimento degli obiettivi di sviluppo per l'area di riferimento.

Nel PSM ad ogni asse prioritario corrisponde un obiettivo globale prevalente: la scelta del grado di priorità da assegnare ai sei assi prioritari rivelerà, e renderà esplicito, qual è il sistema di obiettivi globali verso il quale gli assi prioritari puntano per conseguire, nella situazione specifica della regione di riferimento, l'obiettivo generale della riduzione del divario di sviluppo e del miglioramento delle condizioni di vita nelle aree obiettivo 1.

Per definire l'articolazione e i contenuti specifici di tale strategia e per delineare la via originale (basata cioè sulle risorse che caratterizzano specificamente l'area di riferimento) attraverso la quale ogni PO cerca di contribuire al sistema di obiettivi globali del PSM, occorrerà a questo punto individuare, all'interno di ognuno degli assi prioritari in cui la strategia di sviluppo si articola, gli obiettivi specifici da conseguire prioritariamente nel quadro di ogni specifico asse prioritario.

La strategia generale delineata con riferimento ai sei assi prioritari dovrà quindi essere approfondita delineandone i contenuti con riferimento al sistema di obiettivi specifici di ogni asse prioritario convergenti verso gli obiettivi globali del programma.

Così, se si vuole prioritariamente puntare all'obiettivo globale "creare nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile...espandere la fruibilità di risorse naturali", bisognerà individuare, con riferimento all'asse "risorse naturali", la modalità specifica attraverso la quale il PO intende conseguirlo.

Per fare questo occorrerà delineare una strategia specifica di asse attraverso l'individuazione, fra i 16 obiettivi specifici che il PSM associa all'asse "risorse naturali" e con riferimento particolare ai 4 obiettivi che per questo asse il PSM individua come prioritari, quelli maggiormente in grado di incidere sui nodi, i problemi, le risorse e le potenzialità che il territorio di riferimento esprime.

Il "mix" di obiettivi specifici dell'asse prioritario così individuati ,

(per esempio: 1) "Migliorare le condizioni di fornitura incoraggiando il risparmio, il risanamento e il riuso della risorsa idrica"; 2) "Accrescere la sicurezza attraverso la previsione e la prevenzione degli eventi calamitosi nelle aree soggette a rischio idrogeologico...; 3) "Migliorare la qualità del patrimonio naturalistico e culturale...."),

diventa già, in sé, descrittivo della strategia specifica di asse, descrivendo esplicitamente i nodi e i problemi sui quali si intende prioritariamente intervenire, le risorse che si intendono prioritariamente valorizzare, le modalità generali di intervento e, indirettamente, anche i sistemi organizzativi e amministrativi (le competenze) da attivare.

La descrizione della strategia di sviluppo per ogni asse, realizzata secondo queste modalità, fornirà un quadro già sufficientemente dettagliato della direzione, dei contenuti e degli obiettivi del PO.

E' importante, tuttavia, che tale descrizione sia fortemente orientata a supportare / motivare le scelte fatte (occorrerà dare priorità ad alcuni obiettivi rispetto ad altri) chiarendone il nesso, la coerenza, la sinergia rispetto al sistema di obiettivi globali di riferimento per gli assi prioritari. Tale descrizione dovrà quindi come minimo consistere:

- nell'analisi motivata della direzione verso la quale gli obiettivi specifici considerati prioritari puntano;
- nella valutazione, anche solo qualitativa, degli effetti attesi dal loro conseguimento e della coerenza stretta fra tali effetti e il sistema di obiettivi globali;
- nella previsione di efficacia loro associata con riferimento agli specifici problemi da rimuovere o alle peculiari risorse da valorizzare per il territorio di riferimento.

A.3 Gli obiettivi specifici degli assi prioritari: individuazione delle priorità e quantificazione

Gli obiettivi specifici dei PO – dunque gli obiettivi specifici considerati prioritari per lo sviluppo del territorio cui il PO si riferisce - dovranno essere inoltre quantificati:

- con riferimento al contributo che essi danno al conseguimento degli obiettivi globali del PO;
- in termini di impatto specifico, vale a dire, con riferimento alla struttura programmatica del PSM, in termini di impatto sui parametri individuati come componenti su cui accentrare l'azione di programmazione e che assumono il ruolo di *variabili di rottura* (già descritte nel paragrafo 1.6) nel percorso della programmazione 2000-2006.

La quantificazione dell'impatto sulle *variabili di rottura* costituisce, indirettamente, anche la quantificazione del contributo al conseguimento degli obiettivi globali: essa assume un ruolo centrale, in quanto tende ad attestare come la coerenza e l'integrazione dell'esercizio di programmazione - gli obiettivi specifici di un asse prioritario puntano, insieme, al conseguimento di un obiettivo globale (o di più obiettivi globali) - secondo un'intensità e un'efficacia misurate in termini di impatto specifico sulle *variabili di rottura*.

Tale quantificazione dovrà avvenire, per tutti i PO, secondo approcci e metodologie comuni e condivise e con riferimento alla stessa base dati, in modo di pervenire a previsioni, in termini di impatto specifico collegato al

conseguimento degli obiettivi specifici, omogenee e confrontabili (oltre che, ovviamente, verificabili in itinere ed ex post secondo comuni procedure di rilevazione e di analisi).

L'impatto specifico atteso, oltre che da un insieme di fattori legati alle specificità dei settori coinvolti e della struttura produttiva e sociale regionale, dipende:

- dal mix di tipologie di intervento attraverso le quali l'obiettivo specifico può essere conseguito;
- dalla qualità delle linee di intervento che si intendono attivare;
- dal "luogo" ove tali linee di intervento vengono più o meno concentrate (sistemi locali di sviluppo, città, territorio diffuso);
- dall'efficienza del sistema organizzativo – amministrativo di ogni linea di intervento.

Il metodo di valutazione dell'impatto specifico sulle *variabili di rottura* deve tenere conto, in tutti i casi possibili, di questo insieme di elementi.

Per l'analisi di ognuno degli obiettivi specifici definiti nel PSM e per la loro quantificazione in termini di impatto specifico il DPS metterà a disposizione degli organismi impegnati nella programmazione e nella formulazione dei PO, schede tecniche metodologiche per ognuno di tali obiettivi specifici.

Nelle schede tecniche metodologiche saranno, con riferimento a fattispecie generali di obiettivi, indicati:

- (a) le motivazioni di priorità dell'obiettivo specifico (rispetto all'esigenza di incidere sulle *variabili di rottura* al fine della creazione di condizioni di discontinuità);
- (b) le linee e le tipologie di intervento atte a conseguirlo. Se, in particolare, l'obiettivo specifico è conseguibile in modo più efficace con una sola linea di intervento (progetti monosettoriali) o attraverso più linee di intervento da attivare contestualmente (progetti integrati); in caso di progetti integrati, quali tipologie di intervento concorrono (insieme) all'obiettivo specifico (tipologia di intervento principale e tipologie di intervento a supporto). La scheda, in tal modo, tenderà a connotare ogni obiettivo specifico con riferimento al carattere più o meno integrato dei progetti collegati al suo conseguimento;
- (c) il modello istituzionale / amministrativo / organizzativo di riferimento per il conseguimento dell'obiettivo (competenze interne e d esterne all'Amministrazione responsabile della programmazione);
- (d) modalità e metodo di quantificazione dell'impatto specifico sulle *variabili di rottura*. La scheda di ogni obiettivo specifico:
 - individua le variabili di rottura sulle quali il sistema di interventi da attivare per conseguire l'obiettivo specifico tende ad incidere;
 - indica il metodo per la stima dell'impatto specifico su ognuna di tali variabili (e individua, di conseguenza, gli indicatori di impatto specifico);
 - per ognuna delle tipologie di intervento da attivare (una sola in caso di progetto monosettoriale, più di una in caso di progetto integrato) individua gli indicatori di realizzazione (l'output progettuale) e di risultato (effetti attesi nell'ambito dei beneficiari delle tipologie di intervento).

Le schede tecniche metodologiche saranno di orientamento e di supporto alla programmazione e, in particolare, alla descrizione e alla quantificazione degli obiettivi specifici degli assi prioritari.

Non saranno quindi vincolanti: le strutture di programmazione potranno proporre altre metodologie di analisi e quantificazione (fatta salva l'esigenza di renderle esplicite al fine di consentire il confronto su basi il più possibile omogenee), così come, se il programma operativo lo renderà necessario in ragione delle caratteristiche specifiche della regione, altre tipologie di obiettivi specifici (fatta salva l'esigenza di dimostrarne

la coerenza rispetto all'insieme degli obiettivi e dei criteri del PSM e l'efficacia rispetto alle *variabili di rottura*).

A.4 Le linee di intervento per il conseguimento degli obiettivi specifici: progetti integrati e collegamento con i settori di intervento comunitari

L'individuazione, la motivazione e la quantificazione degli obiettivi specifici degli assi prioritari rende esplicita e verificabile la strategia – originale e specifica – con la quale ogni programma operativo intende:

- incidere sulle *variabili di rottura* del PSM;
- contribuire così al conseguimento del sistema di obiettivi (obiettivo generale e obiettivi globali) assunto per le regioni obiettivo 1;
- disegnare le linee del percorso operativo attraverso il quale – incidendo sui nodi dello sviluppo regionale e valorizzando le risorse immobili e le potenzialità ad esse collegate – tale strategia diventa programma da attuare, concrete linee di intervento, misure operative, progetti.

L'individuazione delle linee di intervento è conseguente all'individuazione e alla scelta degli obiettivi specifici del programma (in quanto in ogni scheda metodologica per obiettivo specifico sono indicate le linee di intervento collegate al suo conseguimento).

L'indicazione specifica delle linee di intervento in cui si articolerà la strategia di sviluppo regionale, in coerenza con l'analisi della situazione regionale e con il sistema di obiettivi alla base di tale strategia, può essere quindi tratta dalle relative schede obiettivo, di cui diventano, di fatto, la conseguenza operativa.

Le linee di intervento sono tipologie di interventi omogenee (interventi di ristrutturazione, adeguamento e costruzione di acquedotti; interventi di consolidamento territoriale; sostegno al sistema della ricettività; incentivazione della ricerca applicata e così via) riferibili ad uno o più degli obiettivi specifici individuati.

Nell'identificare le linee di intervento il PO si occuperà di rilevare ed evidenziare:

- l'obiettivo specifico di riferimento (o gli obiettivi specifici di riferimento qualora una linea di intervento sia riferibile e riferita al conseguimento di più di un obiettivo);
- l'approccio attraverso il quale si intende conseguire l'obiettivo, in particolare evidenziando se si intende privilegiare (e conseguentemente favorire) l'approccio attraverso interventi mono-settoriali (corrispondenza biunivoca fra obiettivo specifico e relativa linea di intervento) o, piuttosto, attraverso progetti integrati (in cui più linee di intervento concorrono al conseguimento dello stesso obiettivo specifico). Le schede metodologiche tenderanno a connotare gli obiettivi specifici a secondo se il loro conseguimento più efficace è prevedibilmente collegabile ad una sola tipologia di intervento (esempio: accrescere la sicurezza del territorio da interventi calamitosi) o ad un complesso di tipologie di intervento, dunque ad interventi potenzialmente integrati (esempio: valorizzazione di parchi naturali o di aree archeologiche).
- eventuali caratteristiche specifiche della linea di intervento che si intende programmare, anche con riferimento agli eventuali caratteri di concentrazione che si intendono adottare (privilegiando o dando priorità ai sistemi locali di sviluppo, alle città, al territorio diffuso).

A.5 L'individuazione delle misure: l'opzione per l'integrazione e la concentrazione

Secondo il Regolamento generale dei fondi strutturali è la “misura lo strumento tramite il quale un asse prioritario trova attuazione su un arco di tempo pluriennale e che consente il finanziamento delle operazioni” (vale a dire di singoli interventi e progetti). Il Regolamento inoltre prevede (art.18) che il PO contenga la

descrizione sintetica delle misure previste per attuare gli assi prioritari (compresi gli elementi necessari alla valutazione delle conformità con i regimi di aiuto ai sensi dell'art.92 del Trattato CEE)

Le linee di intervento individuate come più efficaci nel conseguire il complesso degli obiettivi specifici sui quali si articola la strategia del programma sono quindi contenute, secondo criteri di omogeneità della tipologia e di convergenza verso un obiettivo di programma, all'interno di misure.

Le misure sono articolazioni del programma del PO caratterizzate da uno specifico sistema di attuazione, gestione e di selezione delle operazioni da finanziare che fa capo ad uno specifico centro di responsabilità.

Ne discende che i progetti integrati, quale forma di intervento più efficace per conseguire una serie di obiettivi prioritari, proprio per la loro natura di strumento operativo nel quale più tipologie di intervento convergono verso un unico obiettivo, non potranno essere esplicitati autonomamente nel documento di PO.

Essi assumeranno piuttosto la forma di categoria attuativa di carattere complesso che si crea, attraverso l'iniziativa di un soggetto responsabile, attivando le misure nelle quali sono contenute le tipologie di intervento necessarie a renderlo più efficace rispetto all'obiettivo specifico assunto come riferimento.

Nelle "linee guida" per il complemento di programmazione saranno fornite indicazioni su come organizzare, all'interno del PO, l'integrazione dei progetti e su come tenere conto dell'obiettivo di favorire l'integrazione in fase di formulazione delle procedure di attuazione (e di selezione degli interventi) a livello di misura.

Per quanto riguarda il livello delle misure, nel documento di PO occorrerà:

- indicare le misure attuative della strategia proposta (titolo della misura);
- esplicitare gli obiettivi specifici del programma a cui la misura fa riferimento;
- delineare una breve descrizione di ognuna delle misure, comprensiva delle azioni in cui eventualmente si articola e delle tipologie di intervento corrispondenti.

L'individuazione e l'organizzazione delle misure, descritte solo a grandi linee nel documento di PO, dovranno tenere conto di una serie di criteri e di indirizzi, fra i quali si possono sottolineare:

- il criterio della semplificazione e della concentrazione dei programmi, il che implica che ogni programma sia articolato in un numero di misure il più possibile contenuto;
- la definizione di un'articolazione in misure tale da garantire la massima flessibilità alle scelte operative demandate al complemento di programmazione: il programma operativo dovrà quindi opportunamente articolarsi in misure le più ampie possibili, salvaguardandone, evidentemente, l'omogeneità e la coerenza interna;

Un'attenzione particolare nella formulazione del programma operativo a livello di misura va dedicata a:

- i regimi di aiuto;
- la sovvenzione globale;
- i grandi progetti.

Per quanto riguarda i regimi di aiuto si ricorda che:

- ogni regime di aiuto deve essere preventivamente notificato ed autorizzato dai competenti servizi della Commissione;
- i regimi di aiuto a finalità regionale in vigore dopo il 1° gennaio 2000 devono risultare conformi ai nuovi "Orientamenti per gli aiuti di Stato a finalità regionale" (cfr. GUCE C/74 del 10.3.98);
- per le altre tipologie di aiuti valgono le rispettive discipline specifiche;

- qualora non si fosse provveduto a notificare regimi di aiuto che si intende proporre al cofinanziamento nell'ambito del programma operativo, occorre precisare che il programma viene inviato alla Commissione anche "a norma dell'art.93.3 del Trattato" e allegare allo stesso le schede per la notifica (cfr. Allegato..... SFS)

Per quanto riguarda la sovvenzioni globale va sottolineato che essa, diversamente dal passato, non è più considerata una forma di intervento autonoma, ma a norma dell'art.9 è " la parte di un intervento la cui esecuzione e gestione può essere autorizzata ad uno o più intermediari autorizzati conformemente all'art.27, par.3". La decisione di ricorrere ad una sovvenzione globale è presa, d'intesa con la Commissione, dallo Stato membro, ovvero, con il suo accordo, dall'autorità di gestione. Il ricorso ad una sovvenzione globale figura, quindi, nella corrispondente decisione relativa alla partecipazione dei fondi, in quanto disposizione particolare di attuazione dell'intervento, *ma non rientra nel complemento di programmazione.*

Ne deriva che l'eventuale ricorso alla sovvenzione globale, previa un'attenta valutazione dei rischi e delle opportunità connesse all'utilizzo di questo strumento, sulla base dell'esperienza maturata nei precedenti cicli di programmazione, deve essere previsto nel programma operativo, fermo restando che, secondo quanto stabilito dall'art.27,par. 2, le modalità di utilizzazione delle sovvenzioni globali formano oggetto di un accordo tra lo Stato membro, l'autorità di gestione e l'ente intermediario interessato.

Anche il cofinanziamento di grandi progetti, così come definiti all'art. 25, è stato ricondotto nell'ambito della corrispondente forma di intervento. A norma dell'art.26, l'eventuale ricorso ad un grande progetto deve essere oggetto di una specifica informativa alla Commissione, corredata dalla predisposizione di tutta una complessa serie di elementi informativi e di analisi dettagliatamente puntualizzati, il cui espletamento è demandato ad una fase non chiaramente individuata dell'esecuzione dell'intervento. Data la complessità degli adempimenti richiesti, e la conseguente delicatezza delle decisioni connesse, si ritiene opportuno anticipare la presentazione di tutti gli elementi informativi alla fase di presentazione dell'intervento cui esso è riferito, in modo da acquisire il più rapidamente possibile le necessarie certezze circa il finanziamento dello stesso.

B. VALUTAZIONE EX ANTE

B.1 La valutazione ex ante della strategia e degli obiettivi del PO

La valutazione ex ante dovrà sostanzialmente rilevare e, se il caso, attestare e documentare:

- la qualità della strategia di sviluppo proposta;
- la sua razionalità d'insieme;
- la coerenza con cui, nel PO, la scelta degli assi prioritari traduce tale strategia in obiettivi di programma;
- la coerenza interna del sistema di obiettivi (e il raccordo funzionale fra obiettivi specifici, globali e obiettivo generale del PO e del PSM);
- il livello di definizione degli obiettivi specifici e il loro grado di quantificazione;
- l'efficacia con la quale gli obiettivi specifici individuati puntano sulle *variabili di rottura* indicate nel PSM e ne determinano una modifica coerente con il sistema di obiettivi complessivi del PSM stesso;
- la corrispondenza e la coerenza fra obiettivi specifici e linee di intervento e misure individuate.

La procedura di valutazione ex ante dovrà essere integrata nel processo di programmazione.

Ne consegue che l'insieme di queste rilevazioni dovranno consistere non in un giudizio sulla strategia di sviluppo del PO, quanto piuttosto in indicazioni sul contributo che il processo di valutazione avrà dato (starà dando) *mentre* il processo di programmazione si realizza e secondo un rapporto dialettico che consente la continua interazione fra programmazione e valutazione.

Nel fare questo, tuttavia, la valutazione ex ante non dovrà nemmeno risultare giustificativa di qualsiasi passaggio del processo di programmazione, dovendo invece mettere in evidenza, in tutti i casi possibili, aspetti problematici, punti di incoerenza, scelte non “razionali”, possibili proposte, anche alternative, di miglioramento del processo di programmazione e della relativa strategia.

La procedura di valutazione ex ante della strategia non è codificata strettamente, trattandosi di fatto di un approccio, ampiamente adattabile e che, tuttavia, ha dei “contenuti minimi” che possono essere descritti, per comodità, come singole fasi della procedura.

In sintesi:

- (a) verifica delle linee e dei contenuti del programma di riferimento e della sua coerenza in termini di rispondenza alla strategia che ne è alla base,
- (b) analisi dei principali effetti attesi attraverso l’esame e l’eventuale integrazione del sistema di indicatori (valutazione della quantificazione degli obiettivi) ,
- (c) analisi dei livelli di integrazione, sinergia e coerenza dei diversi livelli di obiettivi (rispetto ai punti di forza e di debolezza rilevati per il territorio di riferimento) e delle diverse linee di intervento in cui il programma si articola (coerenza interna),
- (d) analisi dei livelli di coerenza e di integrazione / sinergia del programma nel suo complesso rispetto agli altri documenti della programmazione regionale / settoriale (coerenza esterna).

(a)

L’analisi della razionalità d’insieme della strategia del programma dovrà essere effettuata mettendo quest’ultima in relazione alle condizioni specifiche di ritardo strutturale su cui deve incidere (così come emergono dalle analisi SWOT eseguite) e ai risultati eventualmente conseguiti con altri programmi cofinanziati. Rispetto a questo quadro d’insieme la valutazione ex ante dovrà verificare l’equilibrio e le combinazioni delle scelte programmatiche fatte.

La valutazione dovrà in particolare verificare, a partire dall’analisi del quadro socioeconomico di partenza e dei principali problemi e nodi individuati e posti alla base del programma di intervento, se la strategia indicata ha i caratteri programmatici e prevede gli strumenti più adatti per porre rimedio ai ritardi strutturali del territorio di riferimento (le priorità individuate ed espresse dal quadro di obiettivi trovano corrispondenza nella gerarchia dei problemi e dei nodi da affrontare ?).

La valutazione dovrà poi analizzare la coerenza di tale strategia rispetto agli obiettivi globali e specifici assunti dal programma esaminando anche il contenuto dei singoli assi in cui il programma si articola in termini di efficienza e di efficacia rispetto all’obiettivo generale del programma e del PSM.

(b)

Nella parte più specificamente diretta all’esame degli obiettivi, andranno evidenziati, per ognuno degli assi prioritari del programma, i collegamenti e le relazioni con uno o più obiettivi specifici.

Di questi ultimi si deve rilevare il contributo al conseguimento agli obiettivi globali e all’obiettivo generale di coesione economica e sociale (in quale misura ogni obiettivo specifico contribuisce ad incidere sulle *variabili di rottura* che il PSM ha individuato come decisivi nel creare condizioni favorevoli allo sviluppo ?)

L’attività di valutazione prenderà poi in esame i caratteri e i contenuti della quantificazione degli obiettivi specifici riportata nel programma, procedendo, se il caso, anche ad eventuali indicazioni di modifiche ed integrazioni (di cui non si fosse già tenuto conto in sede di impostazione del programma).

La valutazione ex ante dovrà in ogni caso affiancare l’attività di programmazione per pervenire alla stima degli indicatori quantificabili, mentre per altri tipi di indicatori (i cui effetti non sono quantificabili) si dovranno definire procedure di stima indiretta o qualitativa (per esempio anche attraverso indagini dirette presso i beneficiari finali).

In sede di valutazione occorrerà in particolare attestare le condizioni di fattibilità, rappresentatività e significatività del metodo utilizzato per la quantificazione degli obiettivi assunti nel programma e dei risultati conseguiti.

(c)

La coerenza interna delle azioni proposte dovrà essere esaminata in termini di reciproche complementarità e sinergia nonché di adeguatezza rispetto ai mezzi e agli strumenti (finanziari, organizzativi, amministrativi) mobilitati o mobilitabili.

L'analisi potrà vertere su approfondimenti prevalentemente di carattere qualitativo: le varie componenti del programma dovranno essere analizzate alla luce delle relazioni, delle complementarità, delle sinergie che esistono fra i diversi assi prioritari, gli obiettivi specifici all'interno di ogni asse e le diverse linee di intervento (e le misure descritte).

Dovrà essere verificato il quadro di coerenza interna (e quindi anche di congruità) fra obiettivi stabiliti e risorse disponibili (le risorse finanziarie sono sufficienti per realizzare il sistema di obiettivi previsto? La ripartizione delle risorse nel quadro finanziario corrisponde alle priorità indicate in termini di obiettivi?).

Dovranno inoltre essere individuate, se esistenti, le linee di intervento o anche le misure *chiave*, quelle cioè che si ritiene possano assumere carattere strategico per l'attuazione del programma (favorendone o condizionandone l'attuazione). In particolare dovranno essere evidenziate: linee di intervento o misure particolarmente importanti dal punto di vista finanziario; di carattere strategico per il successo dell'insieme dell'intervento; linee di intervento o misure dal carattere particolarmente innovativo.

La valutazione si occuperà di segnalare eventuali linee di intervento (o misure) organizzate in filiera e/o secondo un approccio integrato, evidenziandone, se il caso, le caratteristiche di maggiore efficacia e quindi anche gli eventuali effetti attesi addizionali rispetto ad un approccio di tipo tradizionale.

Accanto a questo dovrà essere verificata l'esistenza di condizioni atte a consentire – sotto il profilo programmatico e in particolare dell'individuazione di linee di intervento attivabili con rapidità fin dal primo anno di programmazione – una fase attuativa iniziale del PO in grado di pervenire tempestivamente all'impegno (e poi alla spesa) delle risorse previste dal quadro finanziario.

(d)

Oltre a quella interna occorrerà poi verificare la coerenza esterna delle azioni proposte.

Dovrà essere verificata, in particolare, la coerenza e la compatibilità della strategia con le principali politiche comunitarie (sostenibilità ambientale, pari opportunità, concorrenza).

Per quanto riguarda invece le relazioni del programma in esame con le politiche e la programmazione comunitaria e nazionale, la valutazione dovrà verificare sia (in positivo) gli aspetti di sinergia e integrazione, sia (in negativo) gli aspetti di eventuale discordanza / contraddizione o addirittura dipendenza (nel caso di un programma la cui attuazione dipendesse dall'attuazione di un altro programma). In linea generale si potrà far riferimento ai seguenti documenti di programma:

- gli Orientamenti comunitari
- il Piano Nazionale per l'Occupazione
- il DPEF nazionale e (eventualmente) regionale
- il Piano di Sviluppo Regionale
- gli strumenti programmatici settoriali (p.e. piano regionale dei rifiuti, piano regionale per le risorse idriche)
- strumenti di pianificazione territoriale e ambientale (piani paesistici).

Questo schema di redazione di valutazione ex ante della strategia è solo orientativo: tuttavia il seguirlo, almeno nei suoi tratti essenziali, può garantire condizioni sufficienti di omogeneità ai documenti di valutazione dei diversi programmi. Le modalità di applicazione specifica sono lasciate alla libera impostazione delle strutture

incaricate della valutazione, alle quali è affidato il compito di tradurre tali indicazioni in documento di accompagnamento alla programmazione che abbia quei caratteri di analiticità e puntualità che lo possono rendere effettivamente utile anche per una più efficace attuazione del programma.

B.2 Il rispetto dei principi di sostenibilità ambientale

Tutta l'attività di programmazione del PO dovrà essere realizzata nel rispetto del principio di sostenibilità ambientale, assicurato dalla collaborazione e dalla partecipazione dell'autorità ambientale a tutte le fasi di definizione della strategia.

In questo paragrafo del documento di valutazione, l'autorità ambientale verificherà e delinea le modalità (i provvedimenti, le linee di intervento, le decisioni) attraverso le quali il processo di definizione della strategia di sviluppo delineata nel PO è in grado di assicurare il rispetto del principio di sostenibilità ambientale, nonché le disposizioni volte ad integrare l'aspetto ambientale nell'intervento.

In particolare la valutazione dovrà evidenziare se, e in quale misura, la strategia impostata per il PO tiene conto delle condizioni ambientali regionali, con particolare riferimento alle situazioni di debolezza e di fragilità ambientale, ma anche con riferimento alle risorse ambientali, alle potenzialità ad esse collegate ed alle politiche di tutela e di valorizzazione possibili. L'autorità ambientale procederà, inoltre, a valutare l'impatto prevedibile della strategia definita per il PO sulla situazione ambientale di riferimento.

B.3 La valutazione ex ante degli aspetti relativi al rispetto del principio di pari opportunità

La valutazione dovrà rilevare se e come la strategia di sviluppo delineata nel PO tiene conto dell'obiettivo del rispetto del principio di pari opportunità.

In particolare se tale strategia appare coerente con la situazione sotto questo profilo rilevabile dall'analisi della situazione esistente a livello dell'area di riferimento, in particolare in termini di tendenziale uguaglianza delle opportunità per uomini e donne sul mercato del lavoro, considerati gli specifici vincoli che caratterizzano i diversi gruppi sociali.

La valutazione considererà poi se le conseguenti linee di intervento (e le misure indicate) consentono di prevedere, già a questo livello generale di programmazione, effetti positivi sulla situazione esistente, prefigurandone quindi un miglioramento da concretizzare nella fase attuativa del programma, in particolare favorendo una reale integrazione degli uomini e delle donne sul mercato del lavoro, nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, questo anche attraverso azioni volte a favorire una maggiore presenza delle donne nelle attività imprenditoriali e formative e a definire condizioni di compatibilità fra vita professionale e vita privata.

2.3 Piano finanziario

A. PROGRAMMAZIONE

A.1 Modalità di formazione del quadro finanziario

Il PO dovrà comprendere (art.18 del Regolamento generale) un piano di finanziamento indicativo che, a livello di asse prioritario e per anno, indicherà:

- l'importo del finanziamento per fondo - FESR, FEOGA, FSE -, eventualmente della BEI e degli altri strumenti di finanziamento (indicando a titolo informativo anche l'importo totale del FEOGA, sezione "Garanzia", per le misure di cui all'art.33 del Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale);
- l'importo totale dei finanziamenti pubblici ammissibili;
- la stima dei finanziamenti privati, corrispondenti alla partecipazione di ciascun fondo.

(la parte che segue è provvisoria)

Il piano finanziario dovrà essere articolato in modo da risultare coerente con le prospettive finanziarie, così da rispettarne il profilo temporale decrescente.

Ciò comporta che l'ammontare delle singole annualità del PSM dovranno essere quantificati sulla base della ripartizione annuale, in percentuale, fissata per le prospettive finanziarie. Allo stesso modo anche i quadri finanziari dei singoli programmi operativi dovranno assumere un profilo temporale decrescente.

Tenuto conto delle rilevanti implicazioni gestionali derivanti da una simile impostazione (che comporta, inevitabilmente, la necessità di attribuire maggiori risorse nei primi anni di operatività della programmazione) in presenza del vincolo del disimpegno automatico, la distribuzione delle risorse fra le diverse annualità dei PO e fra i diversi assi prioritari, dovrà essere effettuata tenendo conto della differente potenzialità di spesa delle linee di intervento ricomprese negli assi prioritari.

Nella tabella è illustrato lo schema di piano finanziario dei programmi operativi nel quale è anche previsto l'inserimento di una colonna relativa alle spese ammissibili, allo scopo di evidenziare l'ammontare delle risorse rispetto alle quali è calcolato il tasso di partecipazione del fondo e definito il relativo contributo.

Nella tabella è riportato lo schema esemplificativo di possibile articolazione del piano finanziario che tiene conto dei vincoli sopra richiamati: a) coerenza con il profilo decrescente delle prospettive finanziarie; b) rispetto dell'articolazione temporale degli impegni e delle spese individuata dal Regolamento quadro (assumendo che gli impegni successivi al primo siano completati nell'annualità di riferimento e che le spese siano realizzate entro i termini fissati per evitare il disimpegno automatico).

Più in particolare, nella tabella vengono formulate due diverse ipotesi di piano finanziario: la prima è formulata sulla base di una interpretazione "letterale" del Regolamento quadro e rappresenta, quindi, l'ipotesi "minimale"; la seconda tiene conto della necessità di creare l'overbooking ai fini del completo utilizzo delle risorse.(INSERIRE TAVOLE. DA VERIFICARE CON GIORGIO PUGLIESE)

A.2 I finanziamenti privati e la finanza di progetto

Nella stima dei finanziamenti privati da riportare nel quadro finanziario possono essere comprese, oltre che la previsione delle risorse private attivabili attraverso le misure relative a regimi di aiuto (per esempio: incentivi alle PMI, all'artigianato, per la ricettività) anche previsioni in ordine a risorse private attivabili per il cofinanziamento di infrastrutture.

In particolare potrà essere stimato, in relazione alla ipotizzata rilevanza assegnata ad alcune tipologie di investimento (trasporti, risorse idriche, energia, telecomunicazioni) che possono generare rientri consistenti da tariffa, il ruolo da attribuire, nel quadro finanziario, alla finanza di progetto e altri strumenti di ricorso al finanziamento sul mercato.

In sede di formulazione del quadro finanziario del PO non appare tuttavia consigliabile un approfondimento di questo tipo di previsioni, che potranno più utilmente essere formulate a livello dei quadri finanziari delle singole misure (dunque nel complemento di programmazione) quando potranno essere prevedibilmente motivate e rafforzate da procedure di selezione dei progetti in grado di favorire, considerandoli prioritariamente per il

finanziamento, gli interventi caratterizzati da quadri finanziari che prevedano il concorso dei privati al finanziamento dell'investimento.

Questo potrà comportare, in sede di definizione del complemento di programmazione, una verifica e l'eventuale rimodulazione del quadro finanziario del PO (per tener conto di una percentuale più consistente di risorse private per gli assi nei quali si collocano le relative misure), rimodulazione che dovrà riguardare anche i tassi di cofinanziamento (tenendo conto che la partecipazione dei Fondi al finanziamento investimenti in infrastrutture "generatori di entrate nette consistenti" è più contenuta: nelle regioni obiettivo 1, il limite è posto al 40% del costo ammissibile).

Per l'insieme di questi aspetti il DPS, anche attraverso la costituenda Unità tecnica Finanza di Progetto recentemente istituita (art.7 dalla legge n.144 del 17 maggio 1999, collegato "Lavoro" alla Legge Finanziaria per il 1999), potrà fornire, nella fase attuativa dei programmi, un'assistenza tecnica specifica volta a favorire e diffondere tecniche di "montaggio" finanziario di progetti in grado di generare rientri finanziari e di rendere quindi conveniente l'intervento dei privati per garantire una parte del finanziamento, da remunerare attraverso al stessa gestione dell'infrastruttura finanziata.

B. VALUTAZIONE EX ANTE

La valutazione della coerenza interna del PO anche in termini di rapporti fra strategia e quadro finanziario (la ripartizione programmata delle risorse fra gli assi è coerente con l'analisi della situazione e quindi con la gerarchia delle priorità di intervento ?) fa parte della valutazione generale della strategia (si confronti il precedente punto 2.2).

La valutazione prenderà qui in esame la struttura e l'articolazione del piano finanziario e ne verificherà la consistenza interna e la rispondenza alle indicazioni specifiche del Regolamento (sia in termini di coerenza con le prospettive finanziarie, sia in termini di equilibrio fra i vari fondi, sia, ancora, con riferimento alla correttezza dei tassi di cofinanziamento utilizzati per la costruzione del piano finanziario per asse).

Naturalmente la valutazione non potrà che limitarsi alle considerazioni possibili ad un livello ancora così elevato di aggregazione delle poste finanziarie (per asse prioritario).

2.4 Valutazione di impatto

A. PROGRAMMAZIONE

La stima dell'impatto macroeconomico atteso attraverso l'attuazione della strategia individuata è svolta in fase di valutazione *ex ante*.

Nel documento di programmazione verrà quindi semplicemente descritto l'impatto atteso - con riferimento alle principali variabili macro: il PIL regionale, l'occupazione, la produttività (totale, del lavoro e dei capitali - così come esso viene stimato in sede di valutazione *ex ante*).

E' importante tuttavia che l'interazione attivata anche su questo tema specifico (il documento di programmazione descrive un impatto definito in fase di valutazione *ex ante* e a sua volta stimato sulla base

della strategia individuata in fase di programmazione) sia attuata in maniera dinamica (fino, al limite, ad indurre cambiamenti o aggiustamenti di strategia nel caso l'impatto stimato non sia considerato soddisfacente, sia con riferimento alle variabili macro indicate sia, soprattutto, in termini di contributo alla variazione, a livello dell'area di riferimento, delle "variabili di rottura" su cui si basa l'impianto del PSM e la sua capacità di conseguire il sistema di obiettivi, generale e globali, assunti come riferimento per l'azione di sviluppo).

B. VALUTAZIONE EX ANTE

(da completare a cura del gruppo valutazione d'impatto)

La valutazione dell'impatto macroeconomico della strategia delineata.

Metodologia adottata per il PSM (Pellegrini – Fantacone). Prima verifica: risponde ai requisiti degli Orientamenti della Commissione. Se no, bisogna motivare e sostenere il metodo adottato (oppure adeguarlo).

Riflessi sui documenti di valutazione dei PO:

- la stima dell'impatto a livello regionale la riteniamo significativa ? Se no, dire di fare riferimento a quella del PSM
- il metodo adottato per il Piano relativo al complesso del Mezzogiorno dà le indicazioni per l'impatto anche a livello regionale ? Se si, allora qui bisogna dire che il documento di valutazione ex ante potrà utilizzare – più o meno direttamente – le indicazioni che saranno fornite dal DPS;
- il metodo adottato per il PSM non dà indicazioni per il livello regionale ma può essere utilizzato per stimare l'impatto a livello di PO ? Allora bisogna spiegare come.

2.5 Il partenariato

A. PROGRAMMAZIONE

Gli "Orientamenti per il PSM" delineano, come condizione per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo assunti per il Mezzogiorno, la costruzione di un partenariato istituzionale ed economico-sociale rappresentativo, pluralista, competente e fortemente operativo.

Anche a livello di singolo PO concertazione fra Amministrazioni centrali, Regioni e Autonomie locali è quindi condizione indispensabile affinché il processo di decentramento decisionale si traduca effettivamente in una concentrazione degli interventi, ponendo in tal modo le necessarie condizioni per una più forte integrazione con le istanze che provengono dal territorio.

Il PO dovrà pertanto descrivere le modalità operative attraverso le quali l'autorità di gestione intende assicurare, per quanto di propria competenza, l'organizzazione di forme stabili di partenariato istituzionale e la costituzione e la consultazione operativa del tavolo delle parti economiche e sociali.

Per quanto riguarda il partenariato istituzionale in particolare il PO dovrà riportare:

- le previste modalità di concertazione dell'autorità di gestione del programma (Regione) con il DPS e le Amministrazioni centrali responsabili di materie a carattere fortemente trasversale così come individuate negli "Orientamento PSM";
- le previste modalità di concertazione dell'autorità di gestione del programma (Regione) con le Amministrazioni centrali che svolgono attività di indirizzo in settori che rientrano nell'ambito di un programma regionale;

- le previste modalità di concertazione dell'autorità di gestione del programma (Regione) con le Amministrazioni centrali responsabili della gestione misure nazionali all'interno del PO stesso
- le previste modalità di concertazione dell'autorità di gestione del programma (Amministrazione Centrale) con le Amministrazioni regionali;
- la descrizione dei modelli organizzativi interni alla Regione in grado di assicurare la massima partecipazione operativa al processo di programmazione da parte delle strutture regionali di settore
- le modalità di il coinvolgimento, secondo forme e procedure definite e condivise, dei livelli istituzionali sub-regionali (autonomie locali) alla fase di programmazione operativa.

Per quanto riguarda il partenariato economico e sociale il PO dovrà indicare le modalità individuate per il rafforzamento dell'esperienza dei Tavoli partenariali composti dai rappresentanti degli Enti locali e dai rappresentanti dei partner economici e sociali, secondo procedure coerenti con le indicazioni derivanti dalla legislazione regionale in materia di concertazione e partenariato.

B. VALUTAZIONE EX ANTE

Oltre ad un'analisi complessiva della qualità dell'organizzazione del partenariato istituzionale ed economico – sociale, il documento di valutazione *ex ante* darà indicazioni sull'efficacia rilevata (per la fase di programmazione) e prevedibile (per la fase di attuazione) dei meccanismi partenariali che il PO ha attivato e intende attivare (le istituzioni e le parti sociali sono coinvolte e come nell'attuazione del programma ? il partenariato ha dato / sta dando un effettivo contributo alla fase di programmazione ? si possono individuare misure o provvedimenti in grado di migliorare la partecipazione delle istituzioni e delle parti economico- sociali al processo di programmazione ?).

Per dare queste indicazioni, fra l'altro, l'attività di valutazione potrà tener conto, per quel che riguarda il partenariato istituzionale:

- dell'attivazione di procedure che consentono un alto grado di partecipazione delle parti istituzionali;
- dell'efficacia qualitativa della partecipazione;
- della qualità dei processi di informazione (sia con riguardo all'acquisizione di conoscenze che alla diffusione informativa).

Mentre, per quel che riguarda il partenariato economico e sociale potrà, fra l'altro, prendere in considerazione:

- il livello di pluralismo raggiunto;
- l'efficacia qualitativa della partecipazione delle parti;
- la qualità dei processi di informazione (per quanto riguarda sia l'acquisizione di conoscenze sia la diffusione informativa).

2.6 *Attuazione e implementazione*

A. PROGRAMMAZIONE

Questa parte del documento di programmazione deve illustrare i meccanismi, le procedure e l'organizzazione del sistema di attuazione del programma e, quindi, deve definire come l'autorità di gestione intende procedere per attivare l'insieme di misure, linee di intervento, progetti in cui il programma si articola; come intende

assicurare condizioni di trasparenza e verificabilità della fase attuativa; quali procedure intende attivare per assicurare circuiti amministrativi e finanziari efficienti; quali procedure e sistemi di controllo e di rendicontazione, in conformità con le indicazioni comunitarie, sono previsti.

Di seguito si richiamano brevemente le principali informazioni (il livello "minimo" di informazione) da fornire secondo le indicazioni della Commissione (cfr. DG XVI "Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents Objectives 1 et 2 2000-2006", versione gennaio 1999):

- Aspetti relativi all'attuazione e alla gestione (a legislazione invariata)

Individuazione *dell'autorità di gestione* del PO: ai sensi dell'art.9, lett.h, per autorità di gestione si intende un autorità o un organismo pubblico o privato, nazionale, regionale o locale designato dallo Stato membro per la gestione di un intervento.

Individuazione *dell'autorità responsabile* dei pagamenti del PO: ai sensi dell'art.9, lett.o, per autorità di pagamento si intende una o più autorità o organismi nazionali, regionali o locali incaricati dallo Stato membro di elaborare e presentare le richieste di pagamento e di ricevere i pagamenti dalla Commissione. L'autorità di pagamento può coincidere con l'autorità di gestione.

Modalità di attuazione del PO (compresa l'indicazione dei partners istituzionali e finanziari coinvolti nella gestione e attuazione del PO. Deve essere indicata qualsiasi delega di poteri da parte dell'autorità di gestione).

Descrizione di eventuali sovvenzioni globali previste per l'attuazione e la gestione di una parte del PO (indicazione di priorità o misure) con indicazione del soggetto intermediario, il responsabile individuato, l'indirizzo ufficiale, della sovvenzione globale e l'allocazione di risorse prevista per priorità.

Modalità convenute con la Commissione ai fini dello scambio informatizzato.

- Circuito finanziario

Descrizione delle procedure adottate per assicurare la trasparenza del circuito finanziario:

- a) descrizione del contributo dei vari partners al finanziamento del PO e relativa organizzazione;
- b) descrizioni della fasi attraverso le quali i finanziamenti comunitari arrivano fino ai beneficiari finali;
- c) realizzazione di una codificazione contabile appropriata di tutti gli atti contemplati dal programma.

- Sistema di sorveglianza, monitoraggio e valutazione

Modalità di organizzazione, attivazione e funzionamento del sistema di sorveglianza e valutazione (con individuazione delle attribuzioni di compiti per quel che riguarda il monitoraggio e la valutazione, con particolare riferimento alle funzioni di rilevazione, analisi e restituzione dei dati e alla esecuzione della valutazione intermedia)

Descrizione delle modalità di analisi e informazione da parte del Comitato di Sorveglianza dell'avanzamento periodico dell'attuazione del programma e modalità di organizzazione della valutazione intermedia.

- Sistemi e procedure di controllo

Normativa di riferimento (leggi statali e/o regionali, regolamenti interni, deliberazioni ed altri atti amministrativi) relativa ai sistemi di controllo utilizzati nell'attuazione delle varie forme di intervento. Al riguardo andrà tassativamente specificato se tale sistema si applica, in via generale ed ordinaria, a tutte le operazioni del tipo di quelle cofinanziate (come ad esempio avviene per i controlli nel settore delle infrastrutture previsti dalla normativa nazionale e comunitaria sui lavori pubblici), ovvero se sia appositamente costruito per le operazioni cofinanziate;

Indicazione dei soggetti responsabili, rispettivamente:

- della selezione, gestione e controllo delle operazioni;
- della rendicontazione della spesa;
- dell'attestazione della regolarità della relativa esecuzione;
- della rilevazione di eventuali carenze ed irregolarità ai fini dell'adozione dei necessari correttivi e/o segnalazioni.

L'esplicitazione di tali elementi, dovrà consentire la definizione di una "mappa" che renda agevole la ricostruzione del sistema di ripartizione delle responsabilità all'interno dei vari organismi istituzionalmente coinvolti nell'intero ciclo attuativo.

Descrizione del sistema informatizzato di gestione contabile delle operazioni ricomprese nel P.O. che includa anche l'indicazione delle procedure di controllo sistematiche e standardizzate adottate. E' appena il caso di ricordare che tale sistema può risultare funzionale anche alla gestione dell'*overbooking*, finalizzata sia ad eventuali aggiustamenti programmatici, nonché all'accelerazione delle procedure di rendicontazione della spesa e tiraggio delle risorse comunitarie, in un contesto di trasparenza operativa.

B. VALUTAZIONE EX ANTE

Per quanto riguarda i dispositivi di attuazione e di implementazione del PO, la valutazione ex ante dovrà sostanzialmente prenderli in esame sotto il profilo dell'efficienza e, se il caso, attestare la loro coerenza ed efficacia relativamente agli obiettivi di tempestiva realizzazione del programma. In questo quadro, dovrà:

- individuare possibili misure di miglioramento delle procedure di attuazione (sono possibili e proponibili modifiche amministrative, normative e organizzative in grado di migliorare e rendere più spedite le fasi di attuazione e gestione del programma ?);
- rilevare la chiarezza delle responsabilità in materia di gestione ed attuazione del programma e verificare l'esistenza di adeguate procedure di consultazione, sia fra i vari soggetti responsabili, sia con i soggetti del partenariato;
- verificare e valutare l'efficacia dei meccanismi di controllo e la trasparenza e la fluidità dei circuiti finanziari, individuando, se il caso, possibili interventi migliorativi (nel PO sono previste misure organizzative, circuiti finanziari e sistemi di controllo adeguati alla sua attuazione ?);
- verificare se siano previste procedure in grado di consentire un'efficace attuazione delle misure con carattere di maggiore innovatività;
- indirizzare ed orientare i meccanismi di gestione del programma verso procedure in grado, in fase di attuazione, di consentire la selezione dei progetti da realizzare secondo un approccio volto a massimizzarne l'efficacia rispetto agli obiettivi del PO (sono previste adeguate misure per consentire uno svolgimento efficace delle attività di monitoraggio e di valutazione, anche in relazione all'esigenza di procedure efficienti di selezione degli interventi da finanziare ?);
- verificare se la legislazione vigente è coerente con gli obiettivi di tempestiva attuazione del programma, con le procedure che si intendono adottare ed è conforme all'insieme delle regole

comunitarie (il quadro normativo è favorevole all'attuazione del programma o occorre intraprendere iniziative specifiche ?).

3. ARTICOLAZIONE E INDICI DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E DI VALUTAZIONE EX ANTE

Integrando fra loro le varie parti attribuite nel capitolo precedente, rispettivamente, alla fase di programmazione e a quella della valutazione *ex ante*, si possono ricostruire contenuti e articolazione dei due documenti corrispondenti: il PO e il documento di valutazione *ex ante*.

I capitoli di questi due documenti corrispondono ai paragrafi (da 2.1 a 2.6) del capitolo precedente e sono quindi “simmetrici”, nel senso che per ognuno dei due documenti trattano gli stesso argomenti pur se da un punto di vista, come ovvio, diverso.

Di seguito si riportano, come sintesi e anche seguito operativo degli orientamenti descritti nel capitolo 2, gli indici di riferimento per la redazione, rispettivamente, del documento di programmazione (il Programma Operativo) e del documento di valutazione *ex ante*.

Il Piano di Sviluppo del Mezzogiorno e il corrispondente documento di valutazione *ex ante* saranno formulati dal DPS con la stessa articolazione (salvo le variazioni necessarie a tener conto del complesso dei PO in cui il PSM si articola) prevista per i PO.

APPENDICE 1

DATI DI BASE E INDICATORI DI CONTESTO

L'individuazione delle fonti statistiche disponibili per pervenire ad una adeguata analisi di contesto e, di conseguenza, la selezione della batteria di indicatori che risponda ai requisiti minimi pone alcuni problemi derivanti dai limiti delle fonti statistiche pubbliche che spesso presentano un non adeguato aggiornamento temporale e una non sufficiente articolazione territoriale e settoriale.

Per semplificare l'analisi di contesto, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione metterà a disposizione delle Regioni una Banca Dati Territoriale (BDT) in cui saranno contenuti dati di base. Per impostare l'analisi di contesto, tuttavia, è possibile far riferimento ad informazioni provenienti da banche dati proprie degli Uffici di Statistica regionali, di Istituti regionali di ricerca, alla banca dati QUID della UE ed altre.

Nella individuazione dei dati di base dovranno essere rispettati alcuni criteri chiave. In particolare, i dati di base utilizzati, laddove non provenienti da fonti ufficiali, devono:

- essere costruiti su metodologie documentabili
- avere una qualità certa
- essere suscettibili di periodico aggiornamento

Nella Tabella 1 è riportata una selezione dei dati di base, e delle relative fonti, che consente di costruire gli indicatori per rispondere ai requisiti minimi con riferimento all'analisi di contesto generale. Nella Tabella 1 accanto ad ogni dato viene segnalata la fonte, il dettaglio territoriale e gli anni disponibili.

I dati di base devono essere utilizzati per analizzare l'evoluzione della situazione della Regione, cercando, laddove possibile, di approfondire il dettaglio territoriale. E' altresì auspicabile che gli indicatori considerati siano messi a confronto con i corrispondenti valori relativi alla media nazionale, del Mezzogiorno e del Centro-Nord.

Di seguito sono indicati alcuni aspetti da considerare nell'analisi di contesto generale, specificando come questi possano essere sintetizzati attraverso opportuni indicatori.

Gli aspetti da considerare sono riconducibili a:

- a) **popolazione**: qualificare le informazioni relative alla popolazione con la distribuzione percentuale per età e sesso; calcolare gli indici di dipendenza e vecchiaia adatti ad individuare situazioni di potenziale degrado sociale.
- b) **territorio**: rilevare la densità e la struttura orografica della regione; quest'ultima può essere individuata in relazione al costo di infrastrutture a rete; segnalare la presenza di grandi centri urbani.
- c) **attività economica**: confrontare il PIL pro-capite regionale con misure del reddito disponibile e dei consumi; scomporre il PIL regionale nelle sue componenti per valutare la distanza dai valori medi (nazionale e di ripartizione). Per un'analisi più approfondita sarebbe opportuno disporre di dati che presentino il più elevato livello possibile di disaggregazione territoriale in modo da utilizzare i valori disaggregati di redditi disponibili e consumi per individuare :
 - le aree dove la povertà è più diffusa ed intensa
 - dove le disuguaglianze sono più marcate
 - indicazioni indirette (tramite i consumi) sulla disponibilità di servizi di base.

Calcolare la quota di investimenti sul valore aggiunto, confrontandola con le altre regioni. Studiare l'andamento delle importazioni nel tempo segnalando eventuali differenze con l'andamento medio nazionale.

- a) **attività economica per settori**: individuare la numerosità per settore e dimensione delle imprese ed unità locali presenti nel territorio.

- b) **mercato del lavoro** : calcolare i tassi di disoccupazione, di attività e di occupazione distinguendo la struttura per età, per sesso, per titolo di studio. Per un'analisi più approfondita distinguere la percentuale di disoccupati di lunga durata, la percentuale di giovani in cerca di prima occupazione, i tassi di attività per settore. All'analisi statica – dati riferiti all'ultimo anno disponibile – è necessario affiancare un'analisi dinamica del mercato del lavoro, calcolando le variazioni nel tempo di tutti gli indici per derivarne informazioni sulle dinamiche dei processi di sviluppo.

Tabella 1. Dati di base per la costruzione degli indicatori di contesto generale

AGGREGATI	DATI	FONTE	ANNO	DIM. TERRITORIALE	BD DPS
POPOLAZIONE	Popolazione residente	Censimento Istat Pop. Res. fine anno	'91 '92-'97	Comune Provincia	SI NO
	Distribuzione per sesso	Censimento Istat pop. Res. fine anno	'91 '92-'97	Comune Provincia	SI NO
	Distribuzione per classi di età	Censimento Istat pop. Res. fine anno	'91 '92-'97	Comune Provincia	SI NO
	Distribuzione per titolo di studio	Censimento FdL	'91 '93-'98	Comune Regione	SI SI
TERRITORIO	Superficie	Censimento Istat Annuario	'91/'96 '98	Provincia Regione	SI NO
	Superficie per zona altimetrica	Censimento Istat Annuario	'91/'96 '98	Provincia Regione	SI NO
ATTIVITÀ ECONOMICA	PIL pro\capite	Conti econ. Reg.	'80-'95	Regione	SI
	Consumi finali interni	Conti econ. Reg.	'80-'95	Regione	SI
	Consumi delle famiglie	Conti econ. Reg.	'80-'95	Regione	SI
	Inv. fissi lordi per branca di utilizzo	Conti econ. Reg.	'80-'95	Regione	SI
	Differenza risorse/impieghi	Conti econ. Reg.	'80-'95	Regione	NO
ATTIVITÀ ECONOMICA PER SETTORI	V.A. al costo dei fattori per settori	Conti econ. Reg.	'80-'95	Regione	SI
	Imprese, unità locali, addetti per settori	Censimento	'91/'96	Provincia	SI
	Imprese, unità locali, addetti per dimensione	Censimento	'91/'96	Provincia	SI
MERCATO DEL LAVORO	Occupati per età	FdL	'93-'98	Regione	SI
	Occupati per sesso	FdL	'93-'98	Provincia	NO
	Occupati per titolo di studio	FdL	'93-'98	Regione	SI
	Occupati per settori	FdL	'93-'98	Provincia	NO
	Occupati per posizione professionale	FdL	'93-'98	Regione	SI
	Unità di lavoro irregolari	Istat cont. naz.		Provincia	NO
	Persone in cerca di prima occupazione	FdL	'93-'98	Regione	SI
	Persone in cerca di occupazione	FdL	'93-'98	Provincia	NO
	Persone in cerca di occ. per titolo di studio	FdL	'93-'98	Regione	SI
	Disoccupati per età	FdL	'93-'98	Regione	SI
Disoccupati per sesso	FdL	'93-'98	Provincia	NO	
	Persone in cerca di occ. Per durata, sesso e tit. di studio	FdL	'93-'98	Ripartizioni	NO

Con riferimento alla Tabella 1 si possono fare le seguenti osservazioni:

- **popolazione:** il dato censuario sulla distribuzione della popolazione per età e sesso, viene aggiornato dall'Istat annualmente. Sebbene in questo caso il riferimento territoriale non è più il comune ma la provincia, è auspicabile utilizzare i dati più recenti. La distribuzione della popolazione per titolo di studio, successivamente al 1991, viene invece rilevata solo attraverso l'indagine sulle Forze di Lavoro che ha natura campionaria e come aggregato territoriale la regione. In questo caso è opportuno integrare il dato con altre fonti che descrivano la distribuzione per titolo di studio nelle provincie.
- **Attività economica:** tutti i dati relativi all'attività economica si trovano nei Conti Economici Regionali pubblicati dall'Istat. Sono disponibili le serie storiche relative agli anni dal 1985 al 1995 a livello regionale. Con questi dati è quindi possibile una ricostruzione dell'andamento dei fenomeni oggetto di studio ed un confronto con l'andamento medio nazionale e delle altre ripartizioni geografiche.
- **Mercato del lavoro:** I dati sulle forze di lavoro si ricavano dall'indagine campionaria sulle FdL dell'Istat. Il dato riferito ad un certo anno è la media dei dati ottenuti dalle indagini trimestrali. Nella tabella 1 sono indicati gli anni dal 1993 al 1998, in quanto per questi anni i dati dell'indagine sono omogenei; è, quindi, possibile una ricostruzione dell'andamento dinamico per ciascuno dei fenomeni attinenti al mercato del lavoro.

Tabella 2. – Dati per la costruzione degli indicatori di contesto (COMPLETARE CON FONTI DOVE POSSIBILE)

AGGREGATI	DATI	FONTE	ANNO	DIM. TERRITORIALE	BD DPS
INFRASTRUTTURE ECONOMICHE					
TRASPORTI	Aeroporti (dotazione, movimenti sostenibili, capacità, distanza delle rotte)				
	Ferrovie (linee ferroviarie con due o più binari, linee ferroviarie che consentono una velocità superiore a 200 Km/h ; principali tratte)				
	strade (lunghezza autostrade, superficie rete stradale, velocità media, traffico stradale)				
	porti (lunghezza totale accosti, superficie piazzali)				
TELECOMUNICAZIONE.	rete telefonica (numero di linee, linee digitali, abbonati, abbonati per cellulari, tempo medio di installazione, numero di guasti della linea in un anno)				
INFRASTRUTTURE IDRICHE	rete idrica (misura delle risorse d'acqua disponibili, numero di persone connesse alla rete di distribuzione pubblica ; fonti d'acqua per domanda imprevista ; acqua distribuita)				
	acque reflue (produzione interna lorda a prezzi correnti, quantità a.r. urbane, capacità delle attrezzature per il trattamento)				
INFRASTRUTTURE ENERGETICHE	rete elettrica ; gasdotto ; capacità tot. installata per produzione elettricità, consumo finale di energia secondo il tipo ; energia importata ; dipendenza dal carbone/petrolio/gas naturale ; interruzioni alla linea elettrica/approvvigionamento di gas.				
INFRASTRUTTURE SOCIALI					
ISTRUZIONE	aule per scuole materne, elementari, medie inferiori e superiori, università ; impiegati per profilo professionale ; studenti per tipo di scuola				
SANITA'	Ospedali, posti letto ; altre strutture sanitarie ; addetti ;				

Infrastrutture economiche e sociali : Il riscontro quantitativo delle dotazioni infrastrutturali e dei relativi livelli di servizio presenta difficoltà notevoli, per la reperibilità dei dati e la verifica dei requisiti minimi di omogeneità e comparabilità. A causa di tali difficoltà non sono molte le analisi in materia di infrastrutture che presentino carattere di completezza territoriale e di categorie di infrastrutture considerate. Nella tabella 1 sono riportati i dati reperibili

BOZZA DI SCHEMA DI ORIENTAMENTO PER LA FORMULAZIONE DI UN PROGRAMMA OPERATIVO

1. DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE

1.1. Analisi di contesto generale (principali risultati dell'analisi effettuata nella valutazione ex-ante)

- a. Descrizione e analisi della situazione socioeconomica con particolare riferimento alle "variabili di rottura", alle condizioni di competitività e innovazione del sistema produttivo e alla situazione del mercato del lavoro**
- b. Descrizione e analisi della situazione ambientale**
- c. Descrizione e analisi della situazione in termini di pari opportunità**

1.2. Sintesi dell'analisi dei mezzi impiegati e dei principali risultati dei precedenti periodi di programmazione (effettuata nella valutazione ex-ante)

1.3. Principali risultati dell'analisi dei punti di forza, debolezza, opportunità e rischi a livello di asse prioritario (effettuata nella valutazione ex-ante)

2. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO, DEGLI ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO E DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI DEL PO

2.1 La definizione della strategia a livello di assi prioritari: individuazione degli obiettivi specifici da conseguire

2.2 Quantificazione degli obiettivi specifici (descrizione degli obiettivi specifici a livello di asse e quantificazione degli effetti attesi con riferimento agli obiettivi globali)

2.3 Linee di intervento per asse prioritario (eventualmente organizzate in sottoassi) . Esplicitazione delle interazioni tra linee di intervento nella matrice risorse-territorio.

2.4 Breve descrizione delle misure attuative di ciascun asse prioritario (ed eventuale indicazione di interventi da attuare attraverso sovvenzioni globali e grandi progetti)

3. PIANO FINANZIARIO

3.1 Criteri per la formulazione del piano finanziario e per la programmazione temporale delle risorse

3.2 Risorse private e finanza di progetto

4. L'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PROGRAMMA

- 4.1 Descrizione degli effetti attesi in termini di sviluppo dell'economia regionale (per le variabili dell'analisi di impatto)**
- 4.2 Sintesi e indicazioni per la strategia di programmazione (sulla base dell'analisi di impatto effettuata in fase di valutazione ex ante)**

5. PARTENARIATO

6. ATTUAZIONE E IMPLEMENTAZIONE

- 6.1 Procedure di attuazione e gestione del programma**
- 6.2 Rispetto dei principi comunitari**
- 6.3 Circuito finanziario**
- 6.4 Sistema di sorveglianza, monitoraggio e valutazione**
- 6.5 Sistemi e procedure di controllo**

BOZZA DI SCHEMA DI ORIENTAMENTO PER LA VALUTAZIONE EX ANTE DEL PROGRAMMA OPERATIVO

1. DESCRIZIONE E ANALISI DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE

1.1 Analisi dei mezzi impiegati e dei principali risultati dei precedenti periodi di programmazione

1.2 Analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e dei rischi a livello di asse, con particolare attenzione alla situazione ambientale, al mercato del lavoro e alla situazione in termini di pari opportunità

2 INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO, DEGLI ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO E DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI DEL PSM

2.1 Razionalità d'insieme della strategia

2.2 Coerenza e quantificazione del sistema di obiettivi

2.3 Analisi di coerenza interna (rispetto ai punti di forza, di debolezza, alle opportunità e alle minacce)

2.4 Analisi di coerenza esterna

2.5 Analisi di coerenza con gli obiettivi di sostenibilità ambientale

2.6 Considerazione degli aspetti relativi al rispetto del principio di pari opportunità

3. PIANO FINANZIARIO

3.1 Analisi di pertinenza e di coerenza del piano finanziario rispetto alla strategia

3.2 Analisi delle modalità di coinvolgimento di risorse private e di attivazione di finanza di progetto

4. L'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PROGRAMMA

4.1 Analisi di impatto macroeconomico del programma di interventi

4.2 Vincoli e condizioni: effetti attesi sui parametri "di rottura"

5. ANALISI DELLE PROCEDURE E DEL COINVOLGIMENTO DEL PARTENARIATO

6. ATTUAZIONE E IMPLEMENTAZIONE

- 6.1** **Analisi di pertinenza e di efficacia delle procedure di attuazione e gestione del programma**
- 6.2** **Analisi degli aspetti relativi al rispetto dei principi comunitari**
- 6.3** **Analisi del circuito finanziario**
- 6.4** **Analisi del sistema di sorveglianza, monitoraggio e valutazione: coerenza rispetto agli obiettivi di gestione**
- 6.5** **Analisi dei sistemi e delle procedure di controllo**