

PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE
“GOVERNANCE E ASSISTENZA TECNICA”
OBIETTIVO CONVERGENZA – FESR
2007-2013

Report di Valutazione ex ante

Matteo Lo Schiavo, Augusto Vino

28 giugno 2007

Indice

1. RIASSUNTO ESPLICATIVO DEL PROGRAMMA.....	2
1.1. <i>Gli obiettivi del Programma.....</i>	3
1.2. <i>Gli interventi previsti.....</i>	3
2. VALUTAZIONE DELL'ANALISI SOCIO-ECONOMICA E DELLA RISPONDEZZA DELLA STRATEGIA RISPETTO AI BISOGNI IDENTIFICATI	6
3. VALUTAZIONE DELLA LOGICA E DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA.....	8
3.1. <i>Dalla valutazione intermedia del PON ATAS 2000/2006 al PON GAT 2007/2013</i>	8
3.2. <i>Elementi di continuità e discontinuità presenti nel PON GAT 2007/2013</i>	10
3.3. <i>L'impostazione del PON GAT e la "teoria" di fondo</i>	11
3.4. <i>Analisi della coerenza interna.....</i>	12
4. VALUTAZIONE DELLA COERENZA DELLA STRATEGIA CON LE POLITICHE NAZIONALI E REGIONALI E CON LE LINEE GUIDA STRATEGICHE COMUNITARIE	14
5. VALUTAZIONE DEI RISULTATI ATTESI E DEGLI IMPATTI	16
6. VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI ATTUAZIONE PROPOSTI	17
6.1. <i>Valutazione dell'attuazione delle linee del Programma.....</i>	17
6.2. <i>Valutazione dei dispositivi per l'attuazione</i>	19
7. IL VALORE AGGIUNTO COMUNITARIO DEL PROGRAMMA.....	21
7.1. <i>Valore Aggiunto con riferimento alla coesione economica e sociale ed alla realizzazione delle priorità comunitarie</i>	22
7.2. <i>Valore aggiunto finanziario ed "effetto leva"</i>	23
7.3. <i>Valore aggiunto relativo al metodo dei Fondi Strutturali ed agli scambi di esperienze e costruzione di reti</i>	24
8. SINTESI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE EX ANTE E DEI PRINCIPALI RISULTATI RAGGIUNTI	25

1. Riassunto esplicativo del Programma

Il Programma “*Governance e Assistenza Tecnica*” (FESR), rappresenta la continuazione logica delle attività di Assistenza Tecnica che nella programmazione 2000-2006 sono state assicurate dall’Asse I del PON ATAS (e che si riferivano, da un lato, al supporto all’attuazione del QCS e, dall’altro lato, alle azioni di assistenza tecnica alle Regioni), sebbene in una impostazione fortemente rinnovata.

In ragione di questi elementi di continuità e discontinuità, il Programma risulta articolato in due Assi Prioritari:

- Asse I: Azioni di supporto alla programmazione unitaria
- Asse II: Azioni di assistenza tecnica per il rafforzamento della Pubblica Amministrazione

Il primo Asse riprende e amplia, in riferimento al più complesso processo di programmazione previsto nel periodo 2007-2013, le attività di supporto alla programmazione e attuazione degli interventi del QSN.

Il secondo Asse mette a sistema le attività di assistenza tecnica e di supporto specialistico fornito alle Regioni e agli Enti locali dal PON ATAS e assicura il supporto ai processi di messa in rete e di trasferimento di conoscenze tra amministrazioni già sperimentato nella passata programmazione.

L’attuazione della strategia del Programma sarà guidata da 3 principi di base:

- Unitarietà: il Programma ha valenza strategica rispetto all’attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 nel suo complesso. Esso deve garantire il coordinamento e l’integrazione di tutti gli strumenti della politica regionale ordinaria ed aggiuntiva. Le attività previste dal Programma “*Governance e Assistenza Tecnica*” (FESR) forniranno un contributo anche al raggiungimento degli obiettivi di servizio previsti dal Capitolo III del QSN.
- Sussidiarietà: il Programma ha carattere sussidiario rispetto ad altri interventi previsti nei Programmi Operativi regionali e nazionali, in modo da evitare sovrapposizione di azioni e garantire l’integrazione con altri strumenti.
- Flessibilità: gli interventi dovranno potersi adattare allo stato di programmazione e agli avanzamenti registrati in fase di attuazione, così come dovranno essere programmati e attuati in funzione delle esigenze dei singoli territori, nonché della più efficace tutela dei principi di *mainstreaming*. Dal punto di vista operativo, ciò significa che le azioni potranno anche essere differenziate tra Regioni e che azioni e modalità attuative saranno il frutto di un processo di condivisione tra Amministrazioni centrali e regionali e saranno riviste in relazione alle esigenze che si presenteranno di volta in volta in fase di attuazione del Programma.

1.1. *Gli obiettivi del Programma*

Il Programma è finalizzato a rafforzare le competenze tecniche e di governo delle Amministrazioni e degli Enti attuatori e contribuisce in modo diretto alla Priorità 10 del QSN, ponendosi come obiettivo globale di programma quello di “*Rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori, per migliorare l’efficacia della programmazione*”.

L’obiettivo globale del Programma è articolato in 5 Obiettivi specifici:

1. Rafforzare il coordinamento dell’attuazione del QSN e del PON;
2. Assicurare un’adeguata informazione e comunicazione sulle politiche di coesione;
3. Aumentare le informazioni statistiche di base funzionali ad una corretta definizione e valutazione delle politiche di sviluppo;
4. Migliorare e rafforzare la capacità della Pubblica Amministrazione nel campo della politica regionale;
5. Conseguire più elevati livelli di trasparenza nel campo della politica regionale.

Questi obiettivi specifici fanno riferimento ai diversi elementi sui quali è necessario intervenire per garantire una più efficace definizione e attuazione delle politiche di sviluppo, sia nell’ambito dell’attuale fase di programmazione, sia in modo più strutturale.

1.2. *Gli interventi previsti*

Asse I

Gli interventi compresi nell’Asse I contribuiscono al raggiungimento dei primi 3 obiettivi specifici e mirano a fornire il supporto necessario per una più efficace gestione del QSN e ad accompagnare, supportare e coordinare il suo percorso attuativo.

L’Asse si articola in più Obiettivi Operativi che mirano ad assicurare il supporto all’attuazione del PON e del QSN mettendo a disposizione le risorse umane e strumentali necessarie nelle diverse fasi di gestione e controllo dei programmi.

Esse riguarderanno:

- le funzioni di segreteria tecnica del QSN e del PON;
- i sistemi di monitoraggio e valutazione;
- azioni di informazione e comunicazione;
- azioni per il miglioramento delle informazioni statistiche, in prosecuzione alle attività portate avanti dall’ISTAT per la costruzione degli indicatori territoriali e alle attività di stima dei conti pubblici territoriali.

Asse II

L’Asse II contribuisce al raggiungimento degli Obiettivi specifici 4 e 5 e mira al miglioramento dell’efficacia della programmazione, intervenendo sui punti di debolezza che incidono sulla capacità delle amministrazioni pubbliche, regionali e centrali, in modo strutturale.

Le attività previste (di assistenza tecnica, di studio, di attivazione e sostegno di reti, di formazione, di trasferimento di competenze, di lavoro congiunto tra amministrazioni centrali, regionali e locali, progetti pilota, gemellaggi) agiscono sui diversi aspetti che caratterizzano la *governance*:

- a) la capacità delle amministrazioni di stabilire una rete di rapporti istituzionali che dia risposta a problemi socio-economici complessi;
- b) la capacità tecnica ed economica delle amministrazioni e la presenza di competenze adeguate, condizioni necessarie per garantire l'efficienza e l'efficacia delle scelte operate;
- c) una maggiore trasparenza nelle procedure che, da un lato, risponde ad esigenze di equità, dall'altro lato è direttamente legata ad una ottimizzazione dei processi di attuazione.

Le attività comprese in questo Asse comprenderanno una serie di linee di intervento riconducibili, sotto il profilo delle modalità di gestione, a due categorie.

Un primo insieme di interventi sarà gestito direttamente dal DPS e comprenderà azioni di assistenza tecnica e di supporto per il rafforzamento delle capacità di programmazione e di attuazione delle iniziative di sviluppo locale e dei progetti integrati di sviluppo urbano, nonché interventi di supporto alla realizzazione di gemellaggi tra amministrazioni sviluppando ulteriormente l'esperienza di "Agire POR".

Un secondo insieme di attività, quelle di assistenza tecnico-specialistica portate avanti dalle amministrazioni centrali a favore delle regioni dell'Obiettivo Convergenza, saranno gestite dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) che avrà la funzione di Organismo Intermedio.

L'individuazione del Dipartimento della Funzione Pubblica quale Organismo Intermedio risponde all'esigenza di integrare il supporto diretto alla programmazione comunitaria nella più vasta e necessaria azione di rafforzamento delle amministrazioni pubbliche, che non può essere soddisfatta solo per il tramite dei programmi comunitari.

Le azioni di assistenza tecnica che rientrano in questa seconda categoria riguarderanno azioni di *mainstreaming* e attività di supporto riferite a *policy* ed ambiti settoriali che saranno definiti, sulla base del confronto tra le esigenze espresse dalle Regioni, e le valutazioni delle Amministrazioni centrali, in modo tale da assicurare la coerenza con il QSN e con gli altri Programmi Operativi che danno attuazione alla strategia del QSN.

Queste attività per il rafforzamento della Pubblica Amministrazione saranno progettate e attuate ispirandosi a due principi base:

- i progetti proposti dalle amministrazioni centrali dovranno essere il frutto di un processo di concertazione con le Regioni e dovranno tener conto delle specifiche esigenze di queste ultime, con un chiaro "orientamento alla domanda" che promana dai territori;
- il processo di condivisione, di cui al punto precedente, sarà sempre *in progress*, in quanto sarà annualmente verificato ed aggiornato il quadro complessivo dei progetti, per garantire flessibilità ed efficacia alle attività del Programma, in termini di coerente attualità con le esigenze dei territori.

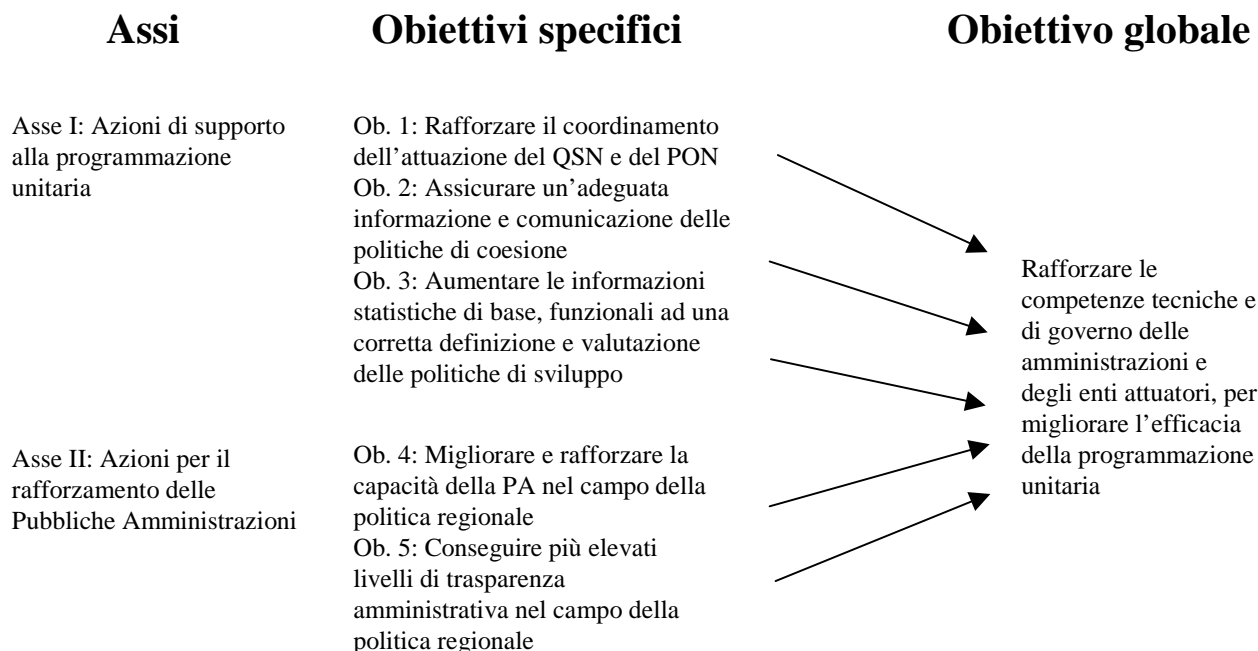
In pratica, riprendendo l'esperienza della programmazione del PON ATAS 2000-2006, l'Asse si delinea come una matrice in cui le Amministrazioni centrali innestano – a supporto delle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza - le competenze delle proprie *policy* settoriali necessarie al conseguimento degli obiettivi dello sviluppo territoriale.

Il Programma, quindi, sviluppa progetti con le Amministrazioni centrali in modo che queste, da un lato, attivino “centri di competenza” a supporto dell'azione delle Regioni e degli EELL, e dall'altro colgano le occasioni di razionalizzazione, crescita e rafforzamento delle nuove competenze di indirizzo e coordinamento di cui sono responsabili.

Uno spazio privilegiato viene dedicato alle Amministrazioni centrali che possono fornire un concreto contributo al conseguimento dell'innalzamento dei servizi essenziali (di cui al Par. III.4 del QSN). Allo stesso tempo una specifica attenzione verrà dedicata a temi trasversali per le politiche di sviluppo che richiedono la definizione o il rafforzamento di azioni di rete o di sistema ovvero di sperimentazione di interventi pilota, come: lo sviluppo locale, l'internazionalizzazione o la trasparenza amministrativa.

Nello schema che segue si riporta una sintesi della strategia complessiva del Programma.

Assi e Obiettivi del Programma



2. Valutazione dell'analisi socio-economica e della rispondenza della strategia rispetto ai bisogni identificati

E' opportuno sintetizzare qui gli elementi fondamentali dell'analisi socio-economica e di contesto svolta nel PON GAT, non tanto per esprimere un giudizio sulla analisi stessa, quanto piuttosto per evidenziare gli elementi di fondo rispetto ai quali, nel seguito del documento, formuleremo una valutazione di pertinenza/rilevanza del Programma e di coerenza interna dello stesso.

L'analisi del contesto, svolta nella parte iniziale del Programma, è incentrata sui seguenti elementi:

- a) le novità della programmazione 2007-2013 rispetto alla programmazione 2000-2006.

Con riferimento all'analisi del QSN, gli elementi di novità del nuovo ciclo di programmazione rispetto a quello in via di conclusione, sono individuati nella impostazione monofondo, nella rilevanza della dimensione territoriale, nella unitarietà della politica regionale, sia nazionale che comunitaria; si tratta di elementi differenti, che tuttavia convergono verso la esigenza, ma al tempo stesso il problema, di garantire integrazione tra i diversi livelli e tipologie di interventi, come condizione per garantire unitarietà strategica e operativa.

La attuazione efficace del QSN richiede quindi innanzi tutto attenzione agli strumenti e alle risorse per la integrazione: è questo il primo tema che viene assunto all'interno del PON "Governance e Assistenza Tecnica" (FESR);

- b) il ruolo che la Pubblica Amministrazione può svolgere nelle politiche di sviluppo regionale, con particolare riguardo alla gestione della conoscenza.

A questo proposito, si sottolinea come la Pubblica Amministrazione svolga un ruolo cruciale, da un lato nel sistematizzare gli elementi di conoscenza locale prodotta dagli attori che operano sul territorio, e dall'altro nel creare connessioni tra questa conoscenza ed i centri di competenza dislocati lontano dai territori, ma ugualmente rilevanti ai fini della impostazione e realizzazione di iniziative di sviluppo territoriale: in questo senso, la cooperazione interistituzionale si presenta come condizione indispensabile per il successo di queste politiche;

- c) la rilevanza che servizi pubblici efficienti hanno nel sostenere i processi di sviluppo.

Se ne conclude che una politica di *capacity building* della Pubblica Amministrazione, in particolare regionale e locale, riveste un'importanza determinante per il successo delle politiche di sviluppo territoriale.

L'analisi riporta poi alcuni dati utili a segnalare come la situazione delle Regioni del Mezzogiorno, ed in particolare delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, si presenti in linea generale più critica rispetto al resto delle Regioni italiane.

I dati riportati sono relativi a:

- andamento del PIL per abitante;
- tasso di occupazione;
- evoluzione del tasso di occupazione dal 1995 al 2005;
- tasso di occupazione regolare;
- evoluzione del tasso di disoccupazione dal 1995 al 2005;
- occupazione nella Pubblica Amministrazione regionale e locale (tassi per 1000 abitanti).

Ad eccezione di quest'ultimo, si tratta di dati che ben delineano la situazione di difficoltà delle Regioni dell' Obiettivo Convergenza rispetto a dimensioni dello sviluppo economico, piuttosto che focalizzare l'attenzione in specifico sull'operato della Pubblica Amministrazione.

Quest'ultima dimensione viene affrontata sotto diversi profili:

- a) richiamando i risultati di una recente ricerca condotta dal Fornez su "Buon governo locale a favore delle imprese", dalla quale si evince come l'attenzione ai fattori di competitività delle imprese, la presenza di politiche a favore di tali fattori di competitività e la presenza di elementi di una politica per l'internazionalizzazione, siano in linea generale (fatte salve alcune eccezioni) più carenti nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza che nel resto d'Italia;
- b) richiamando l'esperienza dei PIT e delle ampie coalizioni partenariali costruite per la concertazione ed attuazione della progettazione integrata;
- c) richiamando gli esiti del rafforzamento istituzionale, così come documentati dagli obiettivi e dagli indicatori relativi al meccanismo della premialità del 6% del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS).

Occorre in ogni caso notare come non siano disponibili, allo stato attuale, statistiche o ricerche comparative che focalizzino l'attenzione sulle *performances* della Pubblica Amministrazione, sulle capacità progettuali ovvero di cooperazione istituzionale, o ancora sulla dotazione di competenze specialistiche nel sistema della Pubblica Amministrazione.

I sistemi di indicatori, che pure sono stati attivati in relazione alla attuazione del QCS, non sembrano essere in grado di soddisfare tali esigenze conoscitive.

Per sostenere e monitorare l'attuazione del QCS 2000-2006, l'ISTAT ha stipulato una convenzione con il DPS per costruire ed aggiornare una base dati di indicatori socio-economici regionali. Anche tale base dati, che è probabilmente la più estesa ed orientata a fornire indicazioni sui fenomeni di interesse del QCS, non contiene però informazioni utili ai fini dell'analisi di contesto sullo stato della Pubblica Amministrazione nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Tra le stesse variabili di rottura che vengono monitorate, non ve ne è alcuna che faccia più o meno direttamente riferimento alla capacità di intervento della PA.

Nel set degli indicatori, informazioni riferibili seppur indirettamente al tema della funzionalità della PA, sono espresse solo con riferimento ad alcuni servizi pubblici, ed essi confermano in linea generale, la precarietà della situazione nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Si tratta di indicatori che – con riferimento ai vari Assi del QCS – prendono in esame: la distribuzione

dell'acqua, i servizi di raccolta dei rifiuti, la distribuzione di energia nelle diverse forme (Asse I – Risorse naturali); l'utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto, l'attrattività dei sistemi universitari, l'attrattività dei servizi ospedalieri (Asse V – Città); la diffusione della informatizzazione nei Comuni (Asse VI – Reti).

Si tratta, come si vede, di indicatori che solo molto indirettamente possono essere giudicati pertinenti al tema, e che, in ogni caso, confermano le valutazioni espresse nella analisi di contesto del PON “*Governance e Assistenza Tecnica*” (FESR).

Anche gli indicatori riportati nel PON e riferiti agli obiettivi connessi alla premialità del 6% del QCS, soffrono, a nostro parere, di due importanti limitazioni:

- in primo luogo, sono indicatori di “struttura”, segnalano cioè la esistenza di strutture o di soluzioni organizzative e gestionali, ma poco dicono in termini di “performances”, cioè di capacità effettiva di tali strutture di operare con efficacia ed efficienza;
- non consentono di operare confronti con altre realtà regionali extra Obiettivo 1, perché non risultano vengano rilevati in riferimento a tali realtà; ed in ogni caso, essendo indicatori di tipo on/off, appaiono dotati di scarso potere discriminante.

Può essere questa, pertanto, la sede, per esprimere anche l'auspicio che la costruzione di un quadro di monitoraggio del QSN 2007-2013 colmi queste lacune informative. Gli indicatori individuati per la valutazione del PON “*Governance e Assistenza Tecnica*” (FESR), di cui si dirà più avanti, possono costituire un primo importante passo in questa direzione.

3. Valutazione della logica e della coerenza interna della strategia

3.1. Dalla valutazione intermedia del PON ATAS 2000/2006 al PON GAT 2007/2013

Oltre che sulla analisi della attuazione del QCS e sul ruolo che la PA svolge per la realizzazione di politiche di sviluppo territoriale, il PON GAT prende le mosse anche dalla acquisizione di elementi di valutazione del Programma che, nel ciclo 2000-2006 è intervenuto per elevare il livello di competenze e la capacità di intervento della Pubblica Amministrazione, cioè il PON ATAS.

Il documento PON GAT 2007/2013, infatti, integra e sviluppa le riflessioni contenute nel rapporto finale di aggiornamento – alla data del 31.12.2005 - della valutazione intermedia del PON ATAS 2000/2006.

La valutazione intermedia contiene indicazioni e suggerimenti a partire da un'analisi e valutazione della capacità di spesa e di gestione finanziaria delle risorse da parte delle amministrazioni centrali e regionali, nonché l'analisi di alcuni PO attraverso approfondimenti qualitativi (interviste, analisi documenti) e questionari di soddisfazione ai destinatari delle azioni di sistema.

La valutazione intermedia mette a fuoco una serie di criticità e di punti di forza circa l'attuazione del PON ATAS 2000/2006 raggruppabili in tre aree:

1. L'area delle risorse umane, professionali, delle competenze e delle metodologie in cui si riconosce che l'assistenza tecnica ha consentito di sopperire alle carenze di organico delle amministrazioni regionali attraverso l'apporto di personale qualificato e che le azioni di sistema hanno consentito alle Regioni di migliorare la loro capacità di gestione dei fondi in termini procedurali e finanziari, nonché di aumentare la disponibilità di conoscenze, metodologie e strumenti in vari campi di intervento (per es. ambiente, energia, risorse naturali, sviluppo locale, internazionalizzazione, pari opportunità). Questi esiti definiti anche nel PON GAT come "punti di forza su cui puntare per una strategia volta al supporto e al rafforzamento della Pubblica Amministrazione" presentano anche alcune importanti criticità, in parte segnalate dalla valutazione intermedia e che il PON GAT riprende e sviluppa:
 - difficoltà da parte delle Amministrazioni Regionali a internalizzare le risorse (per i tempi, la localizzazione del personale rispetto ai territori di provenienza, la difficoltà a valorizzare le competenze);
 - carenze nelle competenze di progettazione da parte degli attori territoriali. Questa criticità è al centro della strategia del PON GAT per cercare dei correttivi.

2. L'area relativa ai temi del coordinamento fra amministrazioni centrali e destinatari. Rientrano in questa area le seguenti criticità:
 - presenza di scollamenti fra le offerte di servizi e assistenza da parte delle Amministrazioni Centrali e le domande (i fabbisogni, come sono definiti all'interno del PON) delle Regioni e degli interlocutori territoriali. Questa distanza è rinvenibile anche nei prodotti dei progetti (ricerche, volumi, studi, analisi settoriali, monitoraggi, pubblicazioni) che non corrispondono pienamente ai fabbisogni regionali;
 - rigidità dell'offerta: le Amministrazioni Centrali non sempre riescono a modificare e intervenire sulle offerte proposte sulla base dei segnali e delle richieste provenienti dalle Regioni;
 - presenza di iniziative riconducibili ad obiettivi omogenei ma che vengono attuati a livello regionale in modo frammentato, attraverso contatti fra le Amministrazioni Centrali e le Direzioni regionali di competenza, sovente saltando l'apporto e il contributo delle Autorità di Gestione.

3. L'area centrata sugli aspetti della comunicazione. A questo proposito, si richiama l'importanza, già recepita dal Programmatore, di avviare forme di comunicazione del Programma "Governance e Assistenza Tecnica" (FESR), a differenza di quanto avvenuto nel periodo di programmazione 2000-2006. La valutazione intermedia, infatti, ha evidenziato la mancanza di un piano di comunicazione dedicato al PON ATAS e la conseguente scarsa visibilità del Programma.

3.2. Elementi di continuità e discontinuità presenti nel PON GAT 2007/2013

Il PON “Governance e Assistenza Tecnica” (FESR) 2007/2013 formula alcune innovazioni che segnano delle discontinuità rispetto alla programmazione precedente, a partire dalle osservazioni del Rapporto di aggiornamento della valutazione intermedia e sulla base degli elementi di conoscenza acquisiti nel confronto con le Amministrazioni centrali e regionali per la definizione del QCS. In particolare ci sembra importante elencare i seguenti elementi di innovazione:

- la ricerca di maggiore flessibilità e dinamicità, in particolare per alcune linee di attività del PON;
- la selettività come criterio da utilizzare nella scelta, per esempio, delle aree urbane che beneficeranno dell’Obiettivo Operativo II.1 *Supporto alla progettazione*, dell’Obiettivo Operativo II.3 *Azioni di gemellaggio* e dell’Obiettivo Operativo II.5 *E.T.I.C.A. pubblica nel Sud*;
- l’introduzione di maggiore attenzione allo sviluppo di pratiche di co-progettazione con le Amministrazioni regionali (per es. Obiettivo Operativo II.5 *E.T.I.C.A. pubblica nel Sud*);
- la spinta a individuare dispositivi organizzativi per far fronte alla difficoltà sperimentata nel corso della precedente programmazione. A livello centrale questa innovazione si concretizza, ad esempio, con la previsione di un Organismo Intermedio presso il Dipartimento per la Funzione Pubblica con il compito di:
 - a) indirizzare e selezionare le offerte delle Amministrazioni centrali;
 - b) collegare e rendere queste offerte di assistenza tecnica più congruenti con le domande delle Amministrazioni regionali;
 - c) monitorare l’andamento progressivo dell’azione di assistenza tecnica per valutarne l’opportunità di rifinanziamento e le condizioni.
- l’attivazione, all’interno dell’Obiettivo Operativo II.1 *Supporto alla progettazione*, di “competenze rare” a supporto delle unità tecniche che operano sul posto, attivate e seguite da una struttura tecnica di monitoraggio.

La tabella seguente riassume le relazioni tra gli elementi di criticità richiamati nel paragrafo precedente e le discontinuità introdotte nel PON GAT.

Area di criticità	Principali discontinuità e indicazioni nel PON GAT
Risorse umane, professionali, metodologie e strumenti	Ricerca di maggiore coordinamento fra domanda delle Regioni e offerta delle Amministrazioni Centrali.
Coordinamento	Dispositivi organizzativi pensati per favorire maggiore scambio e integrazione fra conoscenze esterne e contesti locali; introduzione di elementi di flessibilità degli interventi; ricerca di integrazione fra fonti di finanziamento e interventi.
Comunicazione	Promozione di forme di comunicazione interna ed esterna più mirata.

3.3. *L'impostazione del PON GAT e la "teoria" di fondo*

Il PON "Governance e Assistenza Tecnica" (FESR) è formulato, come detto, a partire:

- a) dalla analisi del QSN e delle attività preparatorie che ne hanno preceduto ed accompagnato la formulazione;
- b) da elementi di valutazione in ordine alla attuazione del complesso dei Programmi del ciclo 2000-2006 e dalla attuazione più in particolare del PON ATAS, che abbiamo richiamato nei paragrafi precedenti.

In secondo luogo, il PON è costruito avendo come riferimento, una "teoria dello sviluppo" che, anche rafforzata dalla esperienza di politica regionale condotta nel ciclo 2000-2006, assume che la PA abbia un ruolo di rilevante importanza sotto due profili:

- sotto il profilo di un ruolo di mediazione tra la conoscenza locale – centrale in tutti i processi di sviluppo – e la conoscenza diffusa in sistemi più ampi; è l'azione della Pubblica Amministrazione, si ritiene, a poter costituire il mediatore fondamentale tra questi due livelli di conoscenza; in termini operativi, si tratta di costruire relazioni tra diversi livelli della Amministrazione, ma anche tra diversi "luoghi" in cui siano disponibili le competenze necessarie e disegnare percorsi di sviluppo;
- inoltre, si assume, in coerenza con il QSN, che la qualità dei servizi di cui un territorio dispone, sia fattore di inclusione e di coesione sociale e, quindi, di sviluppo.

E' in questo senso che l'azione per innalzare le capacità amministrative della Pubblica Amministrazione è strategica per il successo delle politiche regionali di sviluppo.

Si tratta allora di valutare se il complesso di interventi previsto dal PON sia in grado, ed a quali condizioni:

- di favorire gli opportuni livelli di integrazione – tra interventi, politiche e attori - richiesti dal nuovo ciclo di programmazione;
- di aumentare la capacità della Pubblica Amministrazione di svolgere un ruolo di mediazione tra differenti sistemi di conoscenza e di erogare servizi di qualità.

Si tratta di funzioni strategiche rispetto alla attuazione efficace non solo del QSN, ma del complesso della politica regionale.

Inoltre, la lettura dei punti deboli nel passato ciclo di programmazione, rende evidenti una serie di carenze nel funzionamento, potremo dire "ordinario" della Pubblica Amministrazione, in termini di carenze di risorse professionali, di carenze nella capacità progettuale, di deficit di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, di basso livello di trasparenza amministrativa, di insufficiente base informativa e capacità comunicativa. Tutti punti deboli evidenziati anche dalla richiamata valutazione intermedia del PON ATAS.

Il PON si muove così tra le finalità che si pongono al livello più strategico, implicite nella "teoria dello sviluppo" che lo sottende e che di fatto assumono un modello di Pubblica Amministrazione

innovativo, e finalità che si pongono invece al livello del miglioramento delle capacità gestionali della Pubblica Amministrazione.

Da un lato il PON è concepito come strumento per l'attuazione dell'intero QSN, dall'altro come strumento per realizzare la Priorità 10 del QSN stesso; è in qualche misura una duplice finalizzazione che attraversa l'intero PON, talvolta esplicitamente tematizzata, talvolta invece lasciata piuttosto sullo sfondo.

In ogni caso, questa impostazione del PON, che appare **condivisibile e coerente** con la lettura che si è data del QSN, ha alcune conseguenze che devono essere gestite in sede di definizione degli interventi:

- la distinzione tra Azione di sistema e Assistenza tecnica diviene piuttosto sfumata, nel senso che occorrerà impostare azioni di Assistenza tecnica – quali quelle finanziabili dal FESR – che si pongano però obiettivi non solo di risposta ad esigenze puntuali e circoscritte, ma che siano strumentali all'elevamento complessivo delle capacità delle Pubblica Amministrazione cui sono indirizzate; in particolare, non avrebbe grande senso una assistenza tecnica che si limitasse a mettere a disposizione in maniera temporanea e contingente, risorse professionali per le Amministrazioni, a fronte di loro carenze di organico;
- Azioni di sistema ed Assistenza tecnica si presentano come strumenti della medesima politica di innalzamento delle capacità delle Pubbliche Amministrazioni, e devono, pertanto, procedere in stretta integrazione;
- le azioni di Assistenza tecnica, pur dovendo soddisfare la domanda delle singole Pubbliche Amministrazioni, dovranno essere coerenti nel loro insieme con la strategia complessiva di attuazione del QSN, e quindi rispondere non solo ad un criterio di adeguatezza alla domanda formulata dalle amministrazioni, ma anche di coerenza con l'insieme delle azioni che si metteranno in campo.

3.4. Analisi della coerenza interna

Il PON è articolato in due Assi, che si possono far corrispondere in linea di massima, ai due ordini di finalità generali indicati:

L'Asse I – Azioni di supporto alla programmazione; mira a garantire la funzione strategica di coordinamento e di integrazione dei programmi

L'Asse II – Azioni per il rafforzamento delle PA; mira a rafforzare le capacità di programmazione ed attuazione delle Regioni

L'Asse I si articola in 3 Obiettivi specifici e 6 Obiettivi Operativi, secondo uno schema che si può così ricostruire:

<i>Obiettivi specifici</i>	<i>Obiettivi Operativi</i>
<i>Ob 1.</i> Rafforzare il coordinamento dell'attuazione del QSN e del PON	<i>Obiettivo Operativo I.1</i> Supporto tecnico e organizzativo all'attuazione del QSN <i>Obiettivo Operativo I.2</i> Valutazione del QSN e del PON <i>Obiettivo Operativo I.3</i> Potenziamento del Sistema nazionale di valutazione <i>Obiettivo Operativo I.4</i> Supporto alla programmazione interregionale
<i>Ob 2.</i> Assicurare una adeguata informazione e comunicazione	<i>Obiettivo Operativo I.5</i> Informazione e pubblicità del PON e del QSN
<i>Ob 3.</i> Aumentare le informazioni statistiche di base	<i>Obiettivo Operativo I.6</i> Miglioramento dell'informazione statistica

Si tratta di un insieme di interventi che non investono direttamente le Regioni, ma si concretizzano nella definizione e supporto al funzionamento di una serie di luoghi e di strumenti per la integrazione e la gestione del QSN, ovvero in ricerche a carattere valutativo, o nello sviluppo di sistemi informativi e basi di dati, o ancora nella predisposizione ed implementazione di Piani di comunicazione. Interessante appare, ad esempio, la previsione di costituire una struttura tecnica di supporto alla azione interregionale (Obiettivo Operativo I.4), a condizione che operi con modalità tali da aumentare le competenze interne alle Amministrazioni, e non solo attraverso la realizzazione di studi e ricerche “forniti dall'esterno” alle Amministrazioni regionali, ma piuttosto coinvolgendo strutture e risorse interne alle Amministrazioni.

Così come la previsione di interventi significativi sui temi della valutazione e diffusione delle informazioni è senz'altro coerente con la necessità di potenziare le risorse disponibili per l'apprendimento da parte delle Amministrazioni.

L'insieme delle azioni si presenta coerente con la finalità generale di garantire coordinamento ed integrazione alla attuazione del QSN.

In particolare, il tema della coerenza ed integrazione tra le diverse *policy* attivate dal QSN è sicuramente il più problematico, ed è reso ancora più problematico dalla programmazione monofondo prevista per questo ciclo; esso sembrerebbe richiedere un continuo confronto tra le soluzioni per la governance dei Programmi Operativi previsti dalle singole Regioni.

La individuazione di sedi e strumenti di analisi, ricerca, valutazione e confronto tra i diversi modelli di *governance* che le Regioni andranno definendo, potrebbe costituire un elemento da approfondire nella definizione delle azioni e modalità di attuazione relative all'Obiettivo 1 dell'Asse.

L'Asse II si articola a sua volta in 2 Obiettivi specifici e 5 Obiettivi Operativi, le cui relazioni sono ricostruibili in maniera meno immediata che nel caso dell'Asse I. Lo schema di riferimento può essere il seguente.

<i>Obiettivi specifici</i>	<i>Obiettivi Operativi</i>
<i>Ob. 4. Migliorare e rafforzare la capacità della Pubblica Amministrazione nel campo della politica regionale</i>	<i>Obiettivo Operativo II.1. Supporto alla progettazione</i> <i>Obiettivo Operativo II.2. Rete Ambientale</i> <i>Obiettivo Operativo II.3. Azioni di gemellaggio</i> <i>Obiettivo Operativo II.4. Rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella Pubblica Amministrazione</i>
<i>Ob. 5. Conseguire più elevati livelli di trasparenza nel campo della politica regionale.</i>	<i>Operativo Operativo II.5. E.T.I.C.A. nel Sud</i>

Con riferimento al rapporto obiettivi specifici e Obiettivi Operativi, occorrerà meglio definire il contributo di questi ultimi al conseguimento dell'Obiettivo 4 "Migliorare e potenziare la capacità della Pubblica Amministrazione nel campo della politica regionale", richiamato come uno degli obiettivi fondamentali nel quadro programmatico, ed in qualche modo a cavallo tra i due Assi, avendo sia valenze strategiche di garanzia della integrazione e del coordinamento, sia valenze più direttamente attuative.

In ogni caso, il disegno del Programma, nella sua articolazione in Assi-Obiettivi Specifici e Obiettivi Operativi, appare sicuramente coerente con gli obiettivi di innalzamento delle capacità della Pubblica Amministrazione regionale e locale.

E' piuttosto sul piano delle modalità attuative che si potranno o meno realizzare le condizioni per il successo del Programma (vedi infra § 6.1. e 6.2)

4. Valutazione della coerenza della strategia con le politiche nazionali e regionali e con le linee guida strategiche comunitarie

Sotto il profilo del rapporto e della coerenza con politiche ed interventi previsti in altri Programmi Operativi, l'elemento di maggiore criticità pare essere costituito dalla presenza di più Programmi finalizzati all'innalzamento delle capacità della Pubblica Amministrazione.

Abbiamo già notato come, al di là della necessaria differenziazione tra Azioni di sistema ed Assistenza tecnica, si tratti tuttavia di azioni che concorrono a realizzare una medesima politica di innalzamento delle capacità della PA; essa appare oggi affidata ad almeno 4 strumenti: il PON "Governance e Assistenza Tecnica" (FESR), il PON Azioni di sistema FSE, il Programma riferito al FAS – che dovrebbe prevedere anche interventi di Assistenza tecnica nelle Regioni del Mezzogiorno ed il PON FSE per le Regioni Competitività.

Il tema della coerenza in primo luogo, e della integrazione in secondo luogo, delle azioni previste dai PON citati si pone in termini non eludibili.

Questo comporta, a nostro avviso, la necessità di definire “luoghi” organizzativi deputati a mantenere l’unitarietà della politica di innalzamento delle capacità delle Amministrazioni.

Sotto un primo profilo, appare opportuno che si possano individuare le forme e le sedi per un confronto continuo tra le Autorità di Gestione dei quattro PON, ma anche la progettazione congiunta, con l’apporto indispensabile del DFP, ad esempio, dei criteri di valutazione dell’efficacia e degli effetti delle azioni e parzialmente dei sistemi di monitoraggio, in maniera tale da recuperare una visione unitaria della impostazione e della valutazione della politica di “*capacity building*” rivolta alla Pubblica Amministrazione.

Sotto un secondo profilo, forse anche più rilevante, è al livello delle Amministrazioni destinatarie degli interventi – ed in primo luogo le amministrazioni regionali – che occorre garantire la coerenza e unitarietà tra le diverse linee di azione attivate.

Sarebbe opportuno prevedere la costituzione, all’interno di ognuna delle Regioni Convergenza, di quello che possiamo per comodità espositiva definire un “Comitato di regia per l’attuazione delle politiche di innovazione amministrativa”, che veda la presenza anche di funzioni di staff interne alle Regioni, non direttamente impegnate nella attuazione del QSN – ci riferiamo ai Servizi Organizzazione, Personale e Formazione - responsabile della elaborazione di un Piano di innovazione da realizzare anche attraverso l’insieme delle azioni previste nei citati PON. Il rischio è infatti che si producano molteplici interventi, anche tutti di qualità e capaci di conseguire con efficacia i risultati previsti, ma non in grado di realizzare una complessiva politica di innovazione dell’Amministrazione, la quale richiederebbe un disegno organico ed una capacità di presidio unitario.

In ogni caso, il PON GAT appare fortemente coerente, non solo con il QSN, e la citata Priorità 10, ma con il complesso della politica di innalzamento delle capacità della Pubblica Amministrazione, prevista, tra gli altri:

- a) dal Documento Strategico Mezzogiorno, laddove a pag. 90, si afferma che
“Il ruolo del sistema istituzionale e amministrativo nelle Regioni del Mezzogiorno è ancora molto importante ai fini dello sviluppo e di un maggior benessere sociale dei cittadini. L’efficacia delle strategie di sviluppo e anche il senso di legalità (la certezza di vivere ed operare in un contesto dove le regole sono chiare e le istituzioni vicine a quanti quelle regole rispettano) dipende in grande parte dal funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Le criticità che interessano l’intero sistema istituzionale e amministrativo del Paese, nel Mezzogiorno producono un effetto assai più grave che nel Centro-Nord [...]”;
- b) dalle Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013, laddove a pag. 29 e seguenti, in un paragrafo dedicato alla capacità Amministrativa, si afferma che:
“A prescindere dalla gestione dei Fondi, la capacità amministrativa effettiva delle Amministrazioni e dei servizi pubblici (“smart administration”) è fondamentale per promuovere la crescita economica e l’occupazione. [...] Per i paesi e le regioni dell’Obiettivo “Convergenza”, migliorare la produttività e la qualità del lavoro nel settore pubblico – specialmente per quanto riguarda l’economia, l’occupazione, i servizi sociali,

l'istruzione, la sanità, l'ambiente e la giustizia – è fondamentale per portare avanti e accelerare le riforme, incrementare la produttività e la crescita nell'economia globale e promuovere la coesione socioterritoriale e lo sviluppo sostenibile. Nell'ambito dell'Obiettivo "Convergenza", si invitano quindi gli Stati membri a potenziare le amministrazioni e i servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale";

- c) dalle indicazioni, infine, contenute nel Piano Italiano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO) in attuazione della Strategia di Lisbona, laddove uno dei principali provvedimenti previsti, riguarda il "miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione e un contenimento dei suoi costi".

5. Valutazione dei risultati attesi e degli impatti

La valutazione dei risultati attesi e degli impatti del PON "Governance e Assistenza Tecnica" (FESR) deve tenere conto della specificità e delle peculiarità degli oggetti del Programma. Si tratta, infatti, di aspetti e dimensioni immateriali relative al potenziamento delle competenze tecniche e di governo della Pubblica Amministrazione. La valutazione dei risultati, accanto ad indicatori in grado di misurare le effettive realizzazioni degli obiettivi del Programma, deve sforzarsi di tematizzare anche come valutare i possibili cambiamenti - e la loro sostenibilità nel tempo - nelle pratiche e nei funzionamenti della Pubblica Amministrazione. Questi cambiamenti, però, non sono sempre misurabili in termini meramente oggettivi. L'innovazione del funzionamento della PA e delle organizzazioni che producono servizi richiede un collegamento ad ipotesi più generali sul funzionamento organizzativo, sulle variabili di contesto, territoriali, storiche, sociali. Misurare il miglioramento dell'azione amministrativa richiede, pertanto, una strumentazione più fine, di lungo periodo, in grado di scorgere segnali e indizi di cambiamento e/o di resistenze al cambiamento per comprenderli e farli diventare essi stessi dei dati da utilizzare nei processi di trasformazione. In questa direzione potrebbero andare le autovalutazioni previste, per es., nell'Obiettivo Operativo I.4.

Ciò nonostante il Programmatore ha fatto un interessante sforzo di traduzione dell'obiettivo globale del PON GAT nei diversi Obiettivi Operativi che compongono il Programma, individuando per ciascun asse degli indicatori di realizzazione fisica e degli indicatori di risultato. L'aspetto rilevante consiste nell'aver ricercato e definito indicatori a partire dalle esperienze di valutazione e dagli apprendimenti sviluppati nel corso della precedente programmazione ed attuazione del PON ATAS 2000-2006. Tale continuità sembra, pertanto, garantire la coerenza con il sistema di indicatori e la "teoria" di fondo del Programma stesso, visto che come già rilevato (cfr. cap. 2 e 3), esiste una stretta continuità fra le valutazioni del PON ATAS e il Programma "Governance e Assistenza Tecnica" (FESR).

L'Obiettivo Operativo II.4 e la costituzione dell'Organismo Intermedio in capo al Dipartimento della Funzione Pubblica, più volte richiamata in questo documento (cfr. §1.2, §3.2 e §6.1, §6.2), costituisce di per sé un interessante tentativo di innovazione delle pratiche di funzionamento della PA. Come già evidenziato, infatti, l'ipotesi che sostiene l'attivazione del Dipartimento della Funzione Pubblica come Organismo Intermedio è che possa costituire un luogo di mediazione fra le istanze delle Amministrazioni regionali e le azioni delle Amministrazioni centrali, volte alla realizzazione dei propri obiettivi di governo. La logica di fondo, rispondente anche alle valutazioni del PON ATAS, è di finalizzare l'utilizzo di assistenza tecnica nel perseguire programmi e

interventi il più possibile integrati fra i bisogni regionali e l'offerta centrale. Ciò significa anche intervenire su una logica di azione inscritta nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni, che "tradizionalmente" prevede, in un processo di *policy*, non tanto la costruzione progressiva di obiettivi condivisi a fronte di problemi definiti dagli attori in gioco, ma la presentazione più o meno unilaterale di una proposta e il successivo sforzo di correggerla cercando di tenere in conto delle diverse osservazioni. Il tentativo è, invece, quello di centrare la costruzione di accordi fra i soggetti in campo nella fase ascendente di formulazione di una *policy* piuttosto che nella sua fase discendente, più legata alla gestione della stessa.

Per queste ragioni può essere importante dedicare in fase di attuazione del Programma un'attenzione specifica alla valutazione del processo di realizzazione, implementazione e gestione dell'Organismo Intermedio in quanto utile all'Obiettivo globale del Programma. Sviluppare un processo di conoscenza e di apprendimento da questa esperienza potrebbe dare indicazioni utili anche per le valutazioni delle singole linee del Programma.

6. Valutazione dei sistemi di attuazione proposti

6.1 Valutazione dell'attuazione delle linee del Programma

L'Obiettivo Operativo II.1 presenta un intervento potenzialmente di grande impatto, sia sui diretti destinatari, sia in termini di definizione di modelli di azione a elevata trasferibilità; si tratterà qui di definire modalità opportune di individuazione e selezione dei casi da accompagnare, in ragione sia della loro generalizzabilità, sia della possibilità effettiva di conseguire significativi risultati nel singolo caso (in sostanza, occorrerà garantire la presenza di condizioni favorevoli al successo nei casi oggetto dell'intervento).

Nella formulazione di questo Obiettivo si riscontra un elemento di grande interesse e, contemporaneamente la presenza di un dubbio, anche in relazione a quanto espresso nell'Obiettivo Operativo I.6 (Miglioramento dell'informazione statistica). L'elemento di interesse risiede nell'obiettivo dichiarato di "migliorare la capacità delle PA di individuare le esigenze prioritarie dei territori e le attività da intraprendere in risposta a tali esigenze". Si mette al centro la necessità di individuare, formulare e definire problemi trattabili e condivisi fra i soggetti interessati ad una determinata posta in gioco. Questo obiettivo è assolutamente condivisibile e riteniamo che l'offerta di finanziamenti non sempre faciliti il processo di ricerca di "problemi in cerca di soluzioni", favorendo al contrario il flusso di "soluzioni in cerca di problemi". Il che non è di per sé negativo, ma rischia di attivare pratiche non sempre trasparenti per un utilizzo di risorse un po' fine a se stesso. Il punto meritevole di attenzione, riguarda le modalità individuate in questo Obiettivo e nell'Obiettivo Operativo I.6 per favorire progetti che partano da problemi definiti e condivisi. Infatti l'Obiettivo Operativo II.1 promuove forme di selezione e competizione sulla qualità dei progetti attraverso l'apertura a centri esterni di competenza nazionale, mentre l'Obiettivo Operativo I.6 mette a disposizione informazioni statistiche sempre più raffinate ed elaborate, funzionali ad "una corretta definizione e valutazione delle politiche di sviluppo". Questo Obiettivo riprende e rinforza i risultati raggiunti con la precedente programmazione 2000-2006 che è riuscita a colmare un vuoto consistente circa la raccolta di dati e informazioni da parte delle Amministrazioni regionali su diversi aspetti socio-economici. Il dispiegarsi di questo Obiettivo non dovrà, però, sottovalutare l'importanza del supporto più diretto, anche in termini di competenze e metodologie, per

l'attivazione di processi di individuazione di problemi e il loro accompagnamento nel tempo. Non è infatti sufficiente disporre di statistiche sofisticate e molto prossime al territorio per far sì che i dati siano utilizzati per orientare le azioni sulla base dei problemi che si decide di affrontare e trattare. Così come l'introduzione di forme di selettività e competizione può essere vanificata rispetto all'obiettivo di accrescere la qualità dei progetti introducendo comportamenti opportunistici e di pressione volti ad ottenere a tutti i costi porzioni dei finanziamenti.

L'Obiettivo Operativo II.5 presenta anch'essa elementi di grande interesse, configurando un terreno di intervento relativamente innovativo. Essa presenta però anche, a nostro avviso, una potenziale contraddizione con altri interventi (con quelli ad esempio intesi ad elevare la capacità progettuale). Contraddizione che può essere descritta nei seguenti termini:

- la necessaria trasparenza viene conseguita attraverso la reingegnerizzazione dei processi e la riduzione degli spazi di discrezionalità;
- d'altra parte, tuttavia, l'elevamento della capacità di intervento della Pubblica Amministrazione, richiede la capacità di selezionare, scegliere, formulare delle opzioni, assumere responsabilità che sono – in senso lato – esercizio di discrezionalità.

Questa contraddizione potrebbe essere superata se l'azione preliminare di progettazione esecutiva venisse effettivamente realizzata insieme alle Regioni secondo "una logica di coprogettazione" già prevista; anche se il rischio reale è che, in situazioni caratterizzate da forte incertezza ed in presenza di forti pregiudizi, la fase di coprogettazione preliminare alla individuazione dei processi su cui intervenire, si trasformi in sostituzione di un potere decisionale e non in strumento per prendere decisioni più condivise e congruenti con i problemi in campo.

Si tratta forse anche di distinguere tra la discrezionalità necessaria ai fini della progettazione delle azioni, e la discrezionalità che si presenta come arbitrio: il punto è forse lavorare ad aumentare la trasparenza dei processi decisionali, rendendo evidenti in ogni caso i criteri di scelta, le procedure seguite, i luoghi della decisione ed i margini di discrezionalità utili nelle diverse situazioni. L'intervento dovrebbe forse concentrarsi maggiormente sulla trasparenza dei processi e dei criteri – e quindi sulla possibilità di "chiedere conto" delle scelte operate - che non sulla riduzione della discrezionalità.

Con riferimento all'Obiettivo Operativo II.3 si può osservare che i processi di "trasferimento" delle buone pratiche – che siano soluzioni attuative, procedure, o modelli più complessivi di intervento – non sono mai semplice trasferimento, ma sempre in qualche misura "traduzione", adattamento; può forse essere opportuno prevedere tra gli attori del gemellaggio anche risorse professionali "terze", con ruoli di mediatori e traduttori, che possano cioè consentire l'innesto delle soluzioni in contesti comunque differenti, che richiedono necessariamente un adattamento – vuoi delle pratiche "trasferite" vuoi dei contesti organizzativi "riceventi" - ed una conseguente azione di accompagnamento. Ciò richiede in qualche misura anche un cambiamento linguistico per ridurre il rischio di rappresentare modi di comunicazione e trasferimenti ad una via, con il rischio di vanificare esperienze che potrebbero essere di per sé interessanti fonti di apprendimento. Questa logica sembrerebbe riprendere l'esperienza che anche la valutazione intermedia criticava circa l'assistenza tecnica: qui non si tratta di persone che si inseriscono all'interno di organizzazioni per coprire carenze e apportare *expertise* specifiche, ma di progetti ed esperienze che dovrebbero calarsi in contesti e sottosistemi organizzativi che non possiamo pensare come dei contenitori passivi. Forse l'accezione di gemellaggio con un soggetto Destinatario ed un soggetto Offerente potrebbe essere sostenuta in campi di politiche ed interventi relativamente settoriali, ad alto contenuto

tecnico-scientifico, in cui le persone che costituiscono il Destinatario e l'Offerente si riconoscano in una medesima comunità di pratiche e quindi, potenzialmente, interessati allo scambio. Per esempio, nel campo ambientale, della ricerca, dell'energia, può essere più facile trasferire strumentazioni e/o metodologie scientifiche per la rilevazione di fenomeni e lo studio della realtà.

L'Obiettivo Operativo II.4 introduce un forte elemento di discontinuità rispetto a quanto sperimentato nel precedente periodo di programmazione 2000-2006. L'ipotesi è di introdurre un Organismo Intermedio (nello specifico il Dipartimento della Funzione Pubblica - DFP) in grado di svolgere una funzione di interlocuzione da un lato con le Amministrazioni Centrali per meglio orientare le loro proposte di offerta di servizi, dall'altro con le Amministrazioni Regionali per raccogliere, orientare ed elaborare la loro domanda (cfr. §1.2, §6.2).

Questo Obiettivo Operativo presenta specifiche modalità attuative che richiederanno non solo la progettazione attenta delle regole e procedure per la messa in opera, ma anche un processo di esplicitazione delle ipotesi e del contesto nel quale tale Organismo andrà ad operare. In particolare, potrebbe essere utile definire percorsi di definizione dei fabbisogni e progettazione degli interventi specifici – che troveranno collocazione nel Piano di rafforzamento predisposto dalle Amministrazioni Centrali – che prevedano la partecipazione delle Amministrazioni Regionali, in interlocuzione con le Amministrazioni Centrali; l'efficacia dell'Obiettivo II.4 appare legata alla attivazione di modalità di “progettazione partecipata” e di costruzione di strumenti per la *governance* e il monitoraggio dei singoli Piani di rafforzamento. Inoltre richiede una valutazione attenta: delle possibilità, in termini di vincoli e risorse, per il DFP di sostenere in maniera innovativa e creativa tale ruolo di snodo fra offerta e domanda, nonché di quale relazione attivare fra il Programmatore e il destinatario.

6.2. *Valutazione dei dispositivi per l'attuazione*

Nel PON GAT sono indicate le Autorità e gli Organismi per l'attuazione del Programma. Per ogni Autorità ed Organismo, come anche da Regolamento comunitario, sono indicate le responsabilità, le funzioni e la composizione. Dal punto di vista amministrativo la valutazione è pertanto positiva. Meno sviluppata all'interno del Programma è, invece, l'attenzione verso gli aspetti di carattere più processuale e manageriale in grado di sostenere l'azione di tali dispositivi organizzativi. Le interlocuzioni con il Programmatore e con alcuni destinatari di interventi del precedente PON ATAS 2000-2006 realizzate nel corso di questa valutazione, hanno messo in luce l'importanza di questi elementi accanto a quelli puramente gestionali, per il buon funzionamento del Programma. E' emersa, infatti, la centralità della presenza di un “referente”, qualcuno che abbia la legittimità per svolgere una funzione di facilitazione, sostegno, collegamento fra chi ha la responsabilità del Programma (Autorità di gestione del PON e Autorità di gestione dei POR), i beneficiari delle diverse misure (le Amministrazioni centrali) e i destinatari delle stesse (referenti politici e tecnici degli assessorati coinvolti nelle diverse misure, nonché i responsabili di agenzie esterne regionali se coinvolte, ecc.). L'esperienza dimostra, inoltre, che il Comitato di sorveglianza che ha *la funzione di accertare l'efficacia e la qualità dell'attuazione del Programma Operativo* richiede una “manutenzione” continua nella preparazione, raccolta, coordinamento fra i diversi attori coinvolti, prima e dopo le riunioni ufficiali per poter svolgere quella funzione di ricomposizione delle diverse rappresentazioni che le singole Pubbliche Amministrazioni sviluppano attorno ad un determinato aspetto di contenuto o di processo. Si tratta di competenze e dimensioni spesso sottovalutate nei regolamenti ma essenziali per il buon funzionamento di questi dispositivi organizzativi funzionali a:

- coordinare gli attori;
- ricomporre i processi di lavoro, i prodotti realizzati e le rappresentazioni che singolarmente ciascuno soggetto si costruisce nella lettura ed interpretazione delle proprie ed altrui attività e del sistema di relazioni nel quale agisce.

Ci preme, infine, dedicare un approfondimento specifico alla costituzione dell'Organismo Intermedio. Non solo perché rispetto a questo delicato passaggio il Programmatore ha sviluppato una domanda specifica al valutatore, ma soprattutto perché, come abbiamo già avuto modo di dire nel corso del Rapporto (cfr. §1.2, §3.2, §5 §6.1), l'Organismo Intermedio costituisce un interessante tentativo di ricondurre l'Assistenza tecnica all'interno di una più complessiva politica di innovazione organizzativa.

Rispetto a quanto raccolto finora attraverso l'analisi dei documenti e le interlocuzioni con i referenti delle Amministrazioni centrali e regionali ci sembra utile sottolineare al Programmatore i seguenti aspetti:

- presenza di percezioni e valutazioni differenziate e parziali rispetto alle ipotesi dichiarate nel PON GAT sull'attivazione dell'Organismo tecnico. Ciascuna Amministrazione centrale sembrerebbe aver sviluppato una propria valutazione e rappresentazione del passaggio dalla precedente programmazione al nuovo PON. Sovente tali rappresentazioni sono orientate più a preoccupazioni e ad aspetti di carattere gestionale che mettono in ombra il punto di vista più complessivo degli obiettivi del Programma nel sostenere *capacity building* nella Pubblica Amministrazione. Effetto che si produce in quanto tali rappresentazioni sono frutto di valutazioni centrate prevalentemente sulla propria collocazione istituzionale, sui prodotti realizzati all'interno della politica di riferimento, sul sistema di relazioni che ciascuna Amministrazione Centrale ha con i suoi referenti regionali;
- assenza di luoghi e momenti di ricomposizione di queste valutazioni parziali e differenti. Le riunioni del Comitato di sorveglianza non riescono a svolgere questa funzione, essendo più dei momenti di ratifica di decisioni e non tanto di costruzione di decisioni;
- l'effetto congiunto di questi due aspetti sembra quello di alimentare la percezione di distanza che ciascun attore sviluppa nei confronti degli obiettivi di programmazione con conseguente rafforzamento delle proprie idee e rappresentazioni.

L'Organismo Intermedio, pertanto, potrebbe giocare un ruolo nell'affrontare queste criticità. Questo presuppone, a nostro avviso, un'attenzione specifica non solo ad aspetti gestionali per l'attuazione dell'Obiettivo Operativo II.4, ma soprattutto nell'assumere e nel trattare i problemi legati al coordinamento, al collocare le singole azioni dei soggetti Beneficiari e Destinatari del Programma, all'interno di un sistema di vincoli e risorse più ampio e complesso. Per questo sembra importante, nel progettare il funzionamento dell'Organismo Intermedio, prestare attenzione a due aspetti:

- a) il senso dell'Organismo Intermedio e la scelta del Dipartimento della Funzione Pubblica come soggetto Beneficiario. Questo significa in particolare:
 - raccogliere i problemi percepiti dalle Amministrazioni centrali per valutare se e in che misura l'Organismo Intermedio può trattarli, gestirli oppure non essere in grado di farlo;
 - valorizzare le risorse che il DFP può mettere in campo nel rivestire il suo ruolo istituzionale (valutazioni sulle carenze di organico delle Amministrazioni per l'attuazione di Assistenza tecnica che non sia sostitutiva), coordinamento fra Azioni di sistema previste dal FSE e Assistenza tecnica del FESR;
 - attivare una stretta collaborazione fra DPS e DFP.

b) Sulla base del punto precedente, costruire un sistema di regole trasparenti, condivise per facilitare e rendere efficaci lo strumento del Piano di rafforzamento. I Piani di Rafforzamento, coerentemente con la impostazione del PON “Governance e Assistenza Tecnica” (FESR), dovrebbero essere lo strumento per poter garantire:

- a) la priorità della domanda di Assistenza Tecnica espressa dalle Regioni, a fronte della “offerta” espressa dalle Amministrazioni Centrali;
- b) l’adeguatezza delle azioni proposte dalle Amministrazioni centrali alle esigenze espresse ovvero latenti delle Regioni;
- c) la coerenza del complesso dei progetti attivati con le linee di riforma della Pubblica Amministrazione;
- d) la capacità delle azioni di Assistenza Tecnica di concorrere ad elevare il livello complessivo delle competenze della AARR e delle AACC – dando attuazione alla Priorità 10 del QSN – senza che si concretizzino in fornitura di risorse professionali sostitutive.

Si tratta, pertanto, di concepire un processo di definizione dei Piani di rafforzamento, che sia in primo luogo un processo di mediazione, tra le istanze – spesso non ancora compiutamente espresse – delle Regioni e le possibilità di intervento delle Amministrazioni centrali.

Questa impostazione, esclude che il meccanismo del “bando” possa essere efficace, poiché esso presuppone, in qualche misura, una attività di progettazione da parte delle Amministrazioni centrali, che verrà poi valutata da un qualche organismo incaricato di svolgere la selezione. Ci sembra più opportuno, invece, suggerire una procedura il più possibile di co-progettazione, di mediazione tra le esigenze delle Amministrazioni regionali e le competenze delle Amministrazioni centrali.

7. Il Valore Aggiunto Comunitario del Programma

Il Valore Aggiunto Comunitario (VAC) del Programma può essere valutato, secondo anche quanto indicato nei documenti ufficiali¹, avendo come riferimento tre dimensioni:

- i **risultati e gli effetti** perseguiti, vuoi in termini di coesione economica e sociale, vuoi in termini di realizzazione di priorità comunitarie;
- la dimensione **finanziaria**, in particolare con riferimento alla addizionalità e all’effetto leva che ne può derivare;
- la dimensione del **metodo**, vuoi con riferimento alle modalità di progettazione, implementazione, valutazione del programma; vuoi con riferimento alla costruzione di reti di interscambio di metodi ed esperienze.

Occorre preliminarmente notare come la valutazione del Valore Aggiunto del Programma presenti una sua specificità, relativa alla duplice natura, già segnalata, del PON GAT stesso:

¹ Cfr. «Orientations indicatives sur les methodes d’évaluation – Evaluation ex-ante. Document de travail n. 1 – agosto 2006», pag. 6, ripreso in «Indicazioni per la redazione del rapporto di valutazione ex-ante dei programmi operativi 2007-2013» Novembre 2006, www.dps.mef.gov.it.

- a) da un lato, strumento per favorire ed accompagnare la realizzazione del QSN nelle Regioni Obiettivo Convergenza;
- b) dall'altro, strumento per realizzare, almeno in certa misura, la priorità 10 del QSN stesso, sempre nell'ambito delle Regioni Convergenza, relativa alla “*Governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali”.

In questo senso, il Valore Aggiunto Comunitario del Programma è in parte inscindibile dal Valore Aggiunto Comunitario del QSN stesso ed una valutazione più mirata potrà essere fatta durante le valutazioni in corso di attuazione del Programma stesso.

In ogni caso, è possibile formulare alcune osservazioni sul Valore Aggiunto del Programma in quanto tale, mettendo in luce quelle che sembrano essere delle dimensioni significative del Programma, sulla base del loro livello di sperimentazione e di innovazione. Il PON GAT si candida ad essere uno strumento di programmazione di particolare interesse in quanto introduce nella programmazione e nelle modalità di gestione tre concetti fondamentali. Il PON GAT, infatti:

1. ribadisce l'importanza **dell'aggiuntività** delle risorse a valere sul Programma rispetto alle risorse ordinarie della politica regionale;
2. mira a introdurre il concetto di **unitarietà** degli interventi di assistenza tecnica in diversi settori di *policy* a fronte della frammentazione nell'attuazione di politiche simili già sperimentata nel precedente periodo di programmazione;
3. inserisce potenziali elementi di **trasparenza** a diversi livelli: nella definizione delle priorità attraverso forme di concertazione fra Amministrazioni centrali e regionali e nel momento dell'affidamento delle attività con l'obiettivo di rendere questo delicato e decisivo meccanismo più aperto al mercato.

Di seguito si provano a declinare questi principi che caratterizzano in senso innovativo il PON GAT nelle dimensioni di valutazione del Valore Aggiunto Comunitario descritte all'inizio di questo paragrafo.

7.1 Valore Aggiunto con riferimento alla coesione economica e sociale ed alla realizzazione delle priorità comunitarie

L'analisi compiuta nel capitolo 1 del Programma Operativo, segnala come permangano elementi di criticità che condizionano l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale.

Tali elementi sono richiamati (si veda l'analisi SWOT) nei seguenti punti:

- carenze delle strutture amministrative;
- difficoltà nella costruzione della *governance* multilivello;
- carenze nella capacità di programmazione;
- basso livello di trasparenza amministrativa;
- insufficiente base informativa e conoscenza dei processi di sviluppo.

Il Programma intende operare perché tali carenze possano essere viste, riconosciute e gestite dagli attori coinvolti ai diversi livelli, sia attraverso le modalità di programmazione che attraverso

l'utilizzo della strumentazione dell'Assistenza Tecnica. L'aspetto innovativo e sfidante nella costruzione del Programma sta proprio nel tentativo di trovare strategie in grado di:

- **mettere in luce** le problematiche delineate nell'analisi SWOT su cui si è diffusamente discusso e argomentato (cfr. le valutazioni del PON ATAS 2000-2006, nonché le criticità riportate nel QSN rispetto al precedente periodo di programmazione dei fondi comunitari). La sensibilizzazione su questi aspetti critici costituisce un primo passo per poter utilizzare le risorse provenienti dai programmi operativi in generale, e dal PON GAT in particolare, in modo non semplicemente sostitutivo, ma congruente con le potenzialità di tenuta e coinvolgimento delle Amministrazioni coinvolte. Ma la sensibilizzazione, il sapere come sono andate le cose, non sono sufficienti per innescare processi di cambiamento verso una direzione come quella auspicata;
- **far riconoscere** agli attori e ai soggetti principalmente coinvolti (le Amministrazioni centrali responsabili dei Progetti operativi e le Amministrazioni regionali in quanto fruitori di tali interventi) le conseguenze che queste criticità portano con sé, sia rispetto all'efficacia del Programma, che alle possibilità di crescita delle Amministrazioni. In questa direzione, per esempio, si muove la gestione dell'Obiettivo Operativo II.4 laddove si sollecitano le Amministrazioni Centrali a definire prioritariamente un proprio Piano di riordino delle strutture interne dedicate alla gestione dei fondi provenienti dalle risorse comunitarie;
- **gestire e trattare** tali criticità attraverso un sistema di regole che punti ad una "credibilità del sistema di *governance*, dei suoi livelli di coordinamento, dei sistemi di regole, esplicite o implicite" (cfr. QSN, II.1, pag. 51). Questa rappresenta una parte rilevante del PON GAT come ampiamente è già stato descritto nel documento di valutazione.

In tal modo:

- i) da un lato si opera una scelta di selezione delle priorità e di concentrazione delle risorse sugli elementi critici di maggiore impatto. Il PON GAT, per esempio, nell'articolazione degli obiettivi e delle azioni, pone particolare attenzione alle criticità legate alle carenze delle strutture amministrative, alla difficoltà a costruire una *governance* multilivello attraverso, per esempio, la costruzione di un interessante meccanismo di gestione dell'Obiettivo Operativo II.4.
- ii) dall'altro si favorisce il miglioramento delle capacità progettuali ed attuative della Pubblica Amministrazione – si vedano a questo proposito gli indicatori individuati per valutare la realizzazione fisica ed i risultati - vuoi centrale che locale, consentendo, per questa via, la più efficace realizzazione delle politiche di sviluppo regionale (in sostanza si opera su leve determinanti per l'elevamento della coesione sociale ed economica delle Regioni Convergenza).

Inoltre, il Programma opera per promuovere la capacità di analisi, progettazione e decisione della Pubblica Amministrazione, nel quadro della realizzazione delle politiche di sviluppo regionale attraverso, per esempio, l'Obiettivo Operativo I.6 "Miglioramento dell'informazione statistica".

7.2 Valore aggiunto finanziario ed "effetto leva"

L'innalzamento delle capacità amministrative è oggetto di interventi della politica ordinaria almeno a partire dall'inizio degli anni '90, quando in Italia ha preso compiutamente forma una politica di innovazione amministrativa.

Internalizzazione delle competenze, addizionalità delle politiche comunitarie rispetto a quelle ordinarie ed incremento del valore assoluto delle risorse disponibili nel PON GAT attraverso il meccanismo del cofinanziamento sono le tre direttrici sulle quale si potrà valutare il Valore Aggiunto Comunitario dal punto di vista finanziario e dell'effetto leva.

Le azioni previste dal Programma si pongono da un lato in sintonia con gli orientamenti e gli strumenti della politica ordinaria – in questo senso la individuazione del DFP come Organismo Intermedio per la realizzazione di alcuni obiettivi specifici dell'Asse II intende proprio favorire tale integrazione – ma dall'altro si concentra espressamente sulle condizioni e risorse che possono migliorare le capacità di dare attuazione alle politiche regionali e favorire, quindi, un efficace utilizzo delle risorse comunitarie a questo dedicate, assumendo il tema della addizionalità dell'intervento finanziato.

Questo è un punto centrale del PON GAT, sul quale si sta formulando attraverso incontri con le Amministrazioni Centrali e Regionali da parte degli organismi responsabili e di gestione del Programma un insieme di regole condiviso che metta al centro il tema della addizionalità delle risorse comunitarie. Le Amministrazioni centrali, per esempio, saranno chiamate prima di tutto a definire un proprio Programma di riordino e internalizzazione delle risorse interne con cui intendono affrontare e gestire i progetti a valere sulle risorse comunitarie, in linea con quanto previsto per il processo di attuazione del QSN (cfr. cap. VI.1.3 del QSN). Il Dipartimento per la Funzione Pubblica, in quanto Organismo Intermedio dell'Obiettivo Operativo. II.4, chiederà a tutte le Amministrazioni centrali di predisporre un documento che definisca le funzioni e le responsabilità con le quali queste intendono utilizzare e gestire le risorse provenienti dal PON GAT. Le AACCC sono pertanto chiamate a chiarire in un documento che ha valore formale il loro ruolo dentro le politiche regionali e il rapporto fra le politiche aggiuntive e le politiche ordinarie. Puntando a realizzare e a favorire la internalizzazione di competenze nella PA, si mira a consentire anche in futuro una maggiore capacità delle PA di realizzare politiche regionali, ed un minor ricorso, a parità di condizioni, alla acquisizione di risorse professionali dall'esterno.

Sotto il profilo finanziario, pertanto, si può ritenere che, non solo il Programma, come è ovvio, muove una quota di risorse maggiore di quella messa a disposizione dal FESR, in virtù del meccanismo del co-finanziamento, ma dovrebbe consentire di migliorare la efficacia e la efficienza della spesa delle risorse comunitarie nelle Regioni Convergenza.

7.3 Valore aggiunto relativo al metodo dei Fondi Strutturali ed agli scambi di esperienze e costruzione di reti

Sotto il profilo della diffusione e messa in rete di metodi ed esperienze, il Programma presenta diversi profili rilevanti e che andranno attentamente monitorati proprio per il loro grado di sperimentabilità:

- i) in primo luogo è costruito con il metodo della concertazione, in particolare tra Amministrazioni Centrali ed Amministrazioni Regionali. L'obiettivo che si intende raggiungere, e che potrà essere oggetto di valutazione successiva, è quello di ridurre la frammentazione e il moltiplicarsi di interventi su azioni di *policy* simili, introducendo elementi di governo e di unitarietà dell'azione. In questa direzione, per esempio, la concertazione fra Amministrazioni Centrali titolari di Progetti operativi e le Amministrazioni regionali delle Regioni Convergenza avviene per quanto riguarda l'Obiettivo Operativo II.4 in specifici Tavoli di *policy* che il Dipartimento per la funzione pubblica in qualità di Organismo intermedio, insieme al DPS sta mettendo a punto con l'obiettivo di costruire una progettazione unitaria tenendo conto delle richieste regionali e delle proposte progettuali delle Amministrazioni centrali;
- ii) in secondo luogo, una delle Linee di azione è esplicitamente finalizzata a costruire gemellaggi tra le Amministrazioni, scambi di esperienze e messa in rete di buone pratiche;
- iii) in terzo luogo, i meccanismi attuativi favoriscono la cooperazione interistituzionale, sia su di un piano "orizzontale" nel rapporto stretto che occorrerà costruire tra DPS e DFP; sia su di un piano "verticale", poiché la realizzazione dell'Obiettivo Operativo II.4 – il più consistente in termini di dotazione finanziaria – prevede la costruzione di progetti condivisi di messa in rete di competenze tra le Amministrazioni Centrali titolari delle differenti *policy* e le Amministrazioni Regionali che su tali *policy* sono impegnate, sia sul versante della realizzazione di interventi nell'ambito dei propri PO, sia nell'elevamento delle proprie capacità di progettazione ed attuazione.

8. Sintesi del processo di valutazione ex ante e dei principali risultati raggiunti

Il processo di valutazione ex ante che ha portato alla realizzazione di questo rapporto può essere sintetizzato nei seguenti passaggi:

- Bando per la selezione del Valutatore (febbraio 2007) attraverso una Commissione per individuare due professionisti sulla base di una proposta metodologica e di contenuto per l'attuazione della valutazione ex ante;
- Esplicitazione delle domande di valutazione fra Programmatore e Valutatore a partire dalle "Indicazioni per la redazione del rapporto di valutazione ex ante dei Programmi Operativi 2007-2013", a cura del DPS sulla base del rapporto della Commissione²;
- Analisi dei documenti principali per la valutazione ex ante, in particolare:
 - o QSN;
 - o PON *Governance* e Assistenza Tecnica (FESR) 2007/2013;
 - o Altri Programmi operativi che, attraverso Azioni di sistema o di assistenza tecnica concorrono a realizzare una medesima politica di innalzamento delle capacità della Pubblica Amministrazione (cfr. § 4);
 - o Valutazione intermedia PON ATAS 2000-2006;

² Commission européenne (2006) : Nouvelle période de programmation 2007-2013, Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation : évaluation ex ante, Document de travail No. 1.

- Raccolta di progetti operativi a titolarità delle Amministrazioni centrali, a cura del DPS;
- Incontri con il Programmatore per orientare le domande di valutazione, le analisi e i riscontri che il Valutatore progressivamente metteva a fuoco nel corso del lavoro; condivisione su quali interlocutori esterni (Amministrazioni Centrali, Regionali, DFP) fare degli approfondimenti attraverso interviste. In particolare, sono state finora realizzati i seguenti incontri:
 - UVAL;
 - Amministrazioni centrali titolari di Progetti operativi nella programmazione precedente (Pari Opportunità, Politiche comunitarie, Ministero commercio internazionale, Ministero Affari Esteri, Ministero dell’Ambiente);
 - Autorità di Gestione delle Regioni dell’Obiettivo Convergenza (in particolare Calabria e Puglia).

I valutatori, pur essendo stati selezionati indipendentemente l’uno dall’altro, hanno lavorato attraverso un confronto reciproco, la condivisione di ipotesi, strumenti e hanno elaborato congiuntamente i prodotti di valutazione.

Le domande di valutazione, in particolare, hanno riguardato due aspetti:

1. Analisi della coerenza interna e rispetto al QSN del PON “*Governance* e Assistenza Tecnica (FESR);
2. approfondimento specifico rispetto alla fattibilità di attivazione del DFP come Organismo Intermedio a gestione di alcuni Obiettivi Operativi dell’Asse II.

Per quanto riguarda la qualità delle interazioni con il Programmatore, si segnala una buona disponibilità allo scambio e la ricerca di interazioni con il Valutatore in più occasioni formali (per es. CIA, incontri con DFP per l’attivazione dell’Organismo Intermedio) ed informali (riunioni di lavoro con i responsabili e i referenti operativi dell’AdG), nonché un contributo attivo nella individuazione dei referenti esterni da coinvolgere nel processo di valutazione. Questo processo di scambio continuo ha facilitato l’acquisizione delle principali valutazioni all’interno del Programma. In particolare, si ricorda che il Programma ha tenuto conto della valutazione ex ante sia nel sostenere l’importanza di un’integrazione fra le azioni di Assistenza Tecnica indipendentemente dalle fonti di finanziamento (FSE o FESR), nel cercare tutte le strade per ridurre il rischio che l’assistenza tecnica si configuri come sostitutiva di carenze organiche e strutturali nella Pubblica Amministrazione, nonché nella definizione dei seguenti Obiettivi Operativi:

1. rispetto all’Obiettivo Operativo I.4 “*Supporto tecnico alla programmazione interregionale*”, il Valutatore ha ritenuto interessante la previsione di costituire una struttura tecnica di supporto all’azione interregionale, considerando opportuno, tuttavia, che tale struttura operi con modalità tali da aumentare le competenze interne alle Amministrazioni e non solo attraverso la realizzazione di studi e ricerche “forniti dall’esterno” alle Amministrazioni regionali, ma piuttosto coinvolgendo strutture e risorse interne alle Amministrazioni;
2. in merito all’Obiettivo Operativo II.1 “*Supporto alla progettazione*”, il Valutatore ha puntualizzato la necessità di definire modalità opportune di individuazione e selezione dei casi da accompagnare, in ragione sia della loro generalizzabilità, sia della possibilità effettiva di conseguire significativi risultati nel singolo caso;

3. per quanto riguarda l'Obiettivo Operativo II.5 "*E.T.I.C.A. pubblica nel Sud*", il Valutatore ha posto in evidenza la possibile contraddizione che può sorgere per un'azione che mira a ridurre gli ambiti di discrezionalità della Pubblica Amministrazione ma, al contempo, si inserisce in un quadro di interventi in cui devono essere esaltate le capacità di scelta dell'Amministrazione. A tale proposito l'indicazione che è venuta dal Valutatore è stata quella di lavorare ad aumentare la trasparenza dei processi decisionali, rendendo evidenti in ogni caso i criteri di scelta, le procedure seguite, i luoghi della decisione, ma anche i margini di discrezionalità utili nelle diverse situazioni;
4. un'ulteriore indicazione che è stata incorporata in fase di definizione degli interventi ha riguardato l'Obiettivo Operativo II.3 "*Azioni di gemellaggio*" e, in particolare, l'indicazione che i processi di "trasferimento" delle buone pratiche non sono mai semplice trasferimento, ma sempre in qualche misura "traduzione" e adattamento, per cui tra gli attori del gemellaggio sono state previste anche delle risorse professionali "terze", con ruoli di mediatori e traduttori, che possano cioè consentire l'innesto delle soluzioni in contesti comunque differenti ed una conseguente azione di accompagnamento;
5. un apporto specifico del Valutatore è venuto in relazione all'Obiettivo Operativo II.4 "*Rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella Pubblica Amministrazione*". Questo Obiettivo Operativo presenta specifiche modalità attuative che hanno richiesto una progettazione attenta delle regole e delle procedure per la messa in opera che è stata condotta in stretta collaborazione tra responsabili della Programmazione e il Valutatore.