

**LINEE GUIDA PER LA PROGRAMMAZIONE
E LA VALUTAZIONE EX ANTE:**

**indicazioni metodologiche e di indirizzo per
la programmazione operativa 2000-2006**

(9 giugno 1999)

INDICE

PARTE I: ASPETTI GENERALI: OBIETTIVI E CONTENUTO DELLE LINEE GUIDA.... 3

1	OBIETTIVI E DESTINATARI DELLE LINEE GUIDA.....	4
2	FONTI DELLE LINEE GUIDA	4
3	LE LINEE GUIDA NEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI	5
4	ASPETTI ORGANIZZATIVI DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA VALUTAZIONE EX ANTE	5
5	RUOLO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	7
6	RUOLO DELLE AUTORITÀ AMBIENTALI.....	7
7	OBIETTIVI, ASSI PRIORITARI E QUADRO LOGICO	8

PARTE II: FASI DELLA PROGRAMMAZIONE OPERATIVA E DELLA VALUTAZIONE EX ANTE 14

FASE 1: DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE.....	16
FASE 2 INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO, DEGLI ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO E DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI.....	30
FASE 3: IL PIANO FINANZIARIO	42
FASE 4: VALUTAZIONE DI IMPATTO	46
FASE 5: PARTENARIATO	48
FASE 6: MODALITA' DI ATTUAZIONE.....	50

PARTE III: ARTICOLAZIONE E INDICI DEL PROGRAMMA OPERATIVO E DEL DOCUMENTO DI VALUTAZIONE EX ANTE 53

SCHEMA DI PROGRAMMA OPERATIVO	55
SCHEMA PER LA VALUTAZIONE EX ANTE DEL PROGRAMMA OPERATIVO.....	57

PARTE I

ASPETTI GENERALI: OBIETTIVI E CONTENUTO DELLE LINEE GUIDA

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 e alla delibera CIPE del 14 maggio 1999, 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 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).

2 FONTI DELLE LINEE GUIDA

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 (in corso di adozione)
- 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.
- Delibera CIPE 14 maggio 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).

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 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 15 settembre saranno fornite le linee guida relative alla fase di formulazione dei complementi di programmazione 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 ai metodi volti ad ottimizzare, in relazione al sistema di obiettivi, la scelta di progetti; ii) per la valutazione dei "grandi progetti".

4 ASPETTI ORGANIZZATIVI DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

Pur facendo parte del 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 consigliabile 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 apporto reciproco 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, eventualmente, essere affidata ad un soggetto esterno. Nel caso di incarico esterno, secondo la Commissione, le autorità di gestione titolari di programmi nel ciclo 1994-99 possono 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, FSE e SFOP, 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 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 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;
- 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;

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".

- 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.

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 e il riferimento alle linee guida che ciascuna Amministrazione è invitata a formulare e/o alle indicazioni già contenute nei rapporti interinali settoriali.

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.

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.

Per offrire supporto alle autorità ambientali nello svolgimento dei compiti sopra elencati e, più in generale nella loro partecipazione al processo di programmazione, il Ministero dell'Ambiente, l'ANPA, ed il Ministero

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)

per i Beni e le Attività Culturali hanno predisposto il documento "Linee guida per la Valutazione Ambientale Strategica", di imminente distribuzione.

Il documento affianca il "Manuale per la valutazione ambientale" elaborato dalla Commissione Europea DGXI-Ambiente e fornisce alle Regioni elementi metodologici essenziali per attivare programmi sostenibili anche nel lungo termine, individuando processi di collaborazione e confronto tra le autorità coinvolte.

Il Ministero dell'Ambiente, oltre a svolgere una funzione di supporto alle attività di analisi e programmazione, in collaborazione con il Ministero Beni Culturali e l'ANPA, collaborerà per assicurare il rispetto dei requisiti minimi di sostenibilità ambientale dei Programmi.

7 OBIETTIVI, ASSI PRIORITARI E QUADRO LOGICO

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 più direttamente 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, con le integrazioni derivanti anche dalla Delibera del CIPE del 14 maggio 1999.

7.1 Il sistema di obiettivi e gli assi prioritari

L'art. 158 del trattato (Amsterdam) 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 o insulari.

L'art. 159 prevede che tale azione venga sostenuta anche attraverso l'azione dei "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, con 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 rispetto alle altre aree dell'Unione Europea;
- b) ridurre il disagio sociale e il potenziale di risorse umane inutilizzate.

Più precisamente in base al documento "Orientamenti per il PSM" (così come integrato dalla Delibera CIPE) la strategia di massimizzazione della crescita del PSM è orientata al seguente **obiettivo generale**: creazione nell'area di condizioni di vita e di contesto economico-sociale e ambientale, tali da favorire e promuovere la permanenza, l'afflusso e l'investimento di risorse mobili. Tale obiettivo si sostanzia in una riduzione delle condizioni di degrado sociale, anche attraverso interventi nel settore dell'educazione, della salute e del sociale, e in un forte aumento del tasso di crescita, in assoluto e in relazione a quello medio europeo.

L'insieme degli interventi sarà strumentale ad un miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro e ad un aumento del tasso dell'occupazione regolare.

L'obiettivo generale ai fini della programmazione 2000-2006 andrà perseguito articolando in maniera coerente un insieme organico di obiettivi globali, specifici ed operativi e individuando modalità per misurarne il contributo al conseguimento dell'obiettivo generale.

In considerazione della forte logica di integrazione alla base del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno le relative azioni potranno concorrere al conseguimento di obiettivi in più Assi d'intervento, in relazione alle caratteristiche specifiche dei progetti integrati. Analogamente i vari Assi potranno essere integrati da politiche verticali quali cultura, ricerca tecnologica, sostenibilità ambientale.

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 dell'obiettivo generale, assumendolo come ambito di riferimento e come criterio di orientamento del processo di programmazione, sia settoriale che territoriale.

Le politiche volte a conseguirlo 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 un vero e proprio balzo dello sviluppo nel Mezzogiorno.

Affinché ciò sia possibile, la programmazione 2000-2006, seguendo i principi e i requisiti prima indicati, deve favorire i meccanismi autopropulsivi 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, denominate **variabili di rottura**, in grado di indurre la necessaria discontinuità nel modello di crescita del Mezzogiorno. 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.

Le variabili di rottura individuate ed i relativi indicatori sono:

<i>N. progressivo</i>	Variabile di rottura	<i>Indicatore/i *</i>
1	Capacità di esportare	Esportazioni/PIL Esportazioni/Fatturato
2	Grado di indipendenza economica (in particolare: autosufficienza nella produzione di beni di investimento)	Bilancia corrente /PIL
3	Capacità di attrazione di consumi turistici	Consumi di non residenti/PIL
4	Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL
5	Capacità di attuazione di investimenti esteri	Investimenti diretti da estero/Investimenti fissi lordi
6	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Offerta di lavoro/Popolazione attiva
7	Capacità di offrire lavoro regolare	Occupazione regolare/Popolazione attiva
8	Capacità di esportare prodotti a elevato o crescente produttività	Esportazioni di prodotti selezionati/PIL
9	Capacità innovativa	(Indicatori da identificare)
10	Capacità di sviluppo di servizi alle imprese	Servizi alle imprese (VA, L)/Servizi totali (VA, L)
11	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Occupazione sociale (Indicatori da identificare)
12	Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con Centro-Nord
13	Condizioni di legalità e coesione sociale	(Costi burocratici e altri indicatori di efficienza della P.A.) (Tassi di criminalità) (Tassi di abbandono scolastico)

* Può essere soggetto a revisioni

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 assicurarla.

A questo scopo l'obiettivo generale è articolato in un grappolo di **obiettivi globali**, tra loro fortemente connessi e collegati ciascuno, principalmente, ma non esclusivamente, ad una delle priorità (assi) individuate per perseguire l'obiettivo generale, incidendo sulle variabili di rottura:

L'obiettivo generale indicato in precedenza, si consegue attraverso una strategia di sviluppo ambientalmente sostenibile, articolata in Assi prioritari di intervento, i cui obiettivi globali sono qualificati come segue:

- a) creare reti di servizio efficienti, nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile rimuovendo la condizione di emergenza ambientale, espandere l'uso razionale e la fruibilità di risorse naturali, riservando particolare attenzione alla tutela delle coste, garantire il presidio del territorio, a partire da quello montano, anche attraverso specifico sostegno ad attività agricole, preservare le possibilità di sviluppo nel lungo periodo e accrescere la qualità della vita (ob. globale asse risorse naturali);
- b) stabilire le condizioni per nuove opportunità imprenditoriali nel settore della cultura e delle attività culturali, valorizzare, tutelare e rendere maggiormente fruibili le risorse culturali, accrescere il benessere sociale (ob. globale asse risorse culturali);
- c) indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la dotazione, la disponibilità e la qualità delle risorse umane, riducendo il tasso di disoccupazione, facendo emergere attività "informali", migliorando la partecipazione complessiva al mercato del lavoro e valorizzando le risorse femminili. Far crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali e rafforzare la rete di competenze del Mezzogiorno ed i collegamenti con il sistema imprenditoriale (ob. globale asse risorse umane);
- d) creare le condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività, la coesione e la cooperazione sociale in aree concentrate del territorio, irrobustendo, anche attraverso l'innovazione tecnologica, le filiere produttive, specie in agricoltura, gli aspetti dello sviluppo rurale. Promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, ivi incluse quelle nel settore turistico, e l'emersione di imprese dall'area del sommerso (ob. globale asse sistemi locali di sviluppo);
- e) 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 per lo 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, anche attraverso interventi di riqualificazione del contesto urbano (ob. globale asse città);
- f) aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali. Creare le condizioni di contesto per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative. Favorire i processi di recupero della fiducia sociale (ob. globale asse reti e nodi di servizio).

In considerazione della forte logica di integrazione alla base del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno le relative azioni potranno concorrere al conseguimento di obiettivi in più Assi d'intervento, in relazione alle caratteristiche specifiche dei progetti integrati. Analogamente i vari Assi potranno essere integrati da politiche verticali quali cultura, ricerca tecnologica, sostenibilità ambientale.

L'insieme degli interventi sarà strumentale ad un miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro e ad un aumento del tasso dell'occupazione regolare.

Gli obiettivi del PSM 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 proprie 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 Programma sono pertanto:

1. valorizzazione delle risorse naturali e ambientali;
2. valorizzazione delle risorse culturali e storiche;
3. valorizzazione delle risorse umane;
4. miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata;
5. valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo;

6. rafforzamento delle reti e dei 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.

7.2 *Il quadro logico: il passaggio dal PSM ai Programmi Operativi*

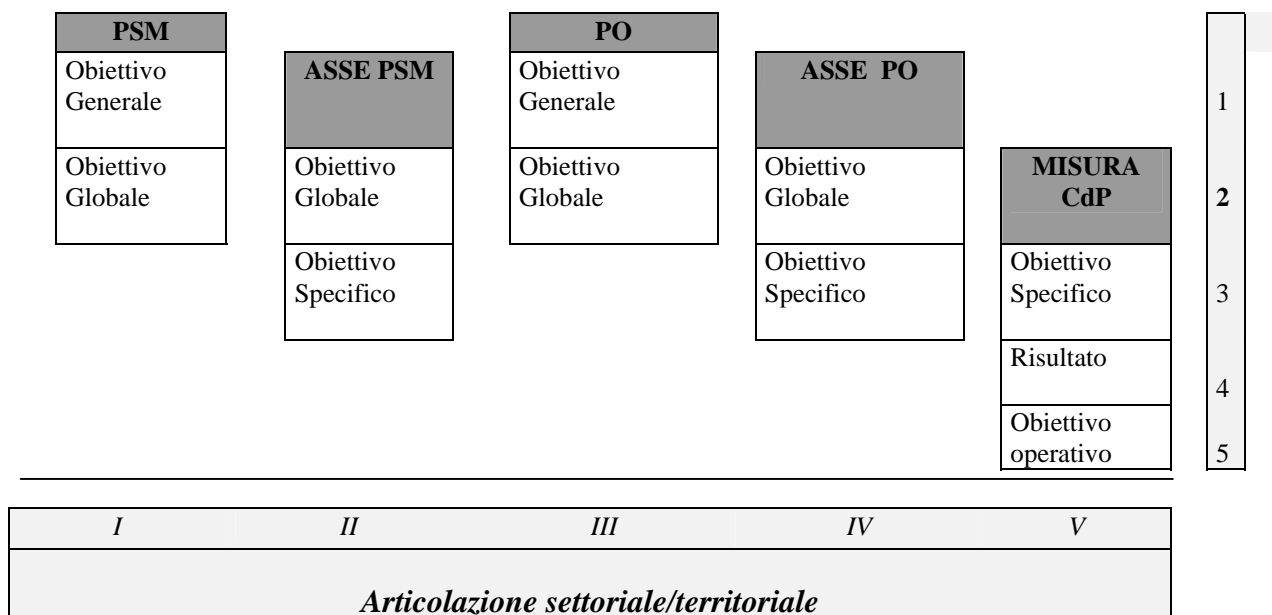
Nello schema metodologico proposto dalla Commissione Europea, le relazioni tra i vari livelli di programmazione sono definite da un quadro logico (che dovrebbe garantire la coerenza verticale tra obiettivi) e da una articolazione a cascata (che dovrebbe garantire coerenza orizzontale tra livelli).

La figura 1 propone un adattamento dello schema metodologico della Commissione al 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 come una disaggregazione territoriale degli obiettivi dell'intera area e non obiettivi di ordine inferiore.

Per questo motivo gli obiettivi del PO sono posti 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 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.

Figura 1: L'articolazione a cascata degli obiettivi



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 (ad esempio l'aumento della competitività evocato dall'obiettivo globale principale dell'asse "Valorizzazione dei sistemi locali") sono chiamati obiettivi globali ad ogni livello di programmazione (PSM, asse di PSM, PO e asse di PO). La variazione tra livelli di programmazione riguarderà l'articolazione settoriale e/o territoriale dell'obiettivo (rispettivamente aumento della competitività a livello di Mezzogiorno, di regione, di settore nella regione).

7.3 *La programmazione operativa come articolazione territoriale del Programma 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 di 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 ognuno degli assi prioritari 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 del legame e la quantificazione delle connessioni dirette 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 intervento³ delineata all'interno degli assi prioritari del Programma operativo si possono associare più obiettivi specifici corrispondenti ad una molteplicità di effetti attesi rispetto agli obiettivi globali. Pur in presenza di una molteplicità di effetti attesi, si può comunque individuare *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 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. L'efficacia della linea di intervento proposta rispetto al conseguimento degli obiettivi globali del programma deve essere valutata con riferimento rilevante all'obiettivo specifico principale⁴.

³ Le linee di intervento sono tipologie di intervento omogenee (interventi di ristrutturazione, adeguamento e costruzione di acquedotti, interventi di consolidamento territoriale...) che consentono di conseguire gli obiettivi specifici.

⁴ Il PSM individua un diverso livello di priorità degli obiettivi specifici. La distinzione cui si fa riferimento si interseca con quella sulla priorità, nel senso che vi possono essere obiettivi specifici principali che all'interno del PSM non sono valutati prioritari.

PARTE II:

FASI DELLA PROGRAMMAZIONE OPERATIVA E DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

ISTRUZIONI PER L'USO DELLA PARTE II DELLE LINEE GUIDA

La valutazione ex-ante è, secondo il Regolamento generale dei Fondi Strutturali, un processo strettamente interrelato con il processo di programmazione. Tuttavia gli orientamenti della Commissione Europea suggeriscono che le due attività vengano svolte in modo separato, da soggetti diversi, seppur interagenti, e che i prodotti delle due attività siano presentati come documenti distinti: il Programma Operativo e il documento di valutazione ex-ante.

In questa II parte delle linee guida ci si sofferma sui contenuti del PO (parte A) e del documento di valutazione ex-ante (parte B) per ogni fase del processo di programmazione, fasi che sono state così schematizzate:

1	Descrizione e analisi della situazione attuale
2	Strategia, priorità e obiettivi
3	Piano finanziario
4	Valutazione di impatto
5	Il partenariato
6	Attuazione e implementazione

Per consentire di collocare in maniera appropriata nei rispettivi documenti i contenuti relativi alle diverse fasi e di comprenderne appieno le connessioni, si è ritenuto opportuno fare una presentazione parallela, per fase dei due documenti. Per ogni fase ci si sofferma prima sul contenuto del Programma Operativo e poi su quello del documento di valutazione ex-ante.

Nella III parte del documento, gli indici di PO e valutazione ex-ante, corredati dalle informazioni principali da includere nei diversi capitoli, forniscono una guida rapida e sintetica alla redazione dei due documenti.

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

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

Poiché la finalità dell'analisi di contesto è l'individuazione e la gerarchizzazione dei bisogni e la definizione della loro relazione con priorità ed obiettivi, le indicazioni della Commissione portano a considerare alcuni *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:
 - alla quantificazione ex ante degli indicatori delle variabili di rottura, secondo modalità coerenti con la successiva attività di monitoraggio;
 - alle disparità in termini di reddito, di occupazione, di dotazione infrastrutturale;
 - dovrà dar conto inoltre del grado 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" specifiche che il programma intende influenzare attraverso 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

FASE 1: SITUAZIONE ATTUALE

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 minacce⁵. L'analisi di contesto contenuta nei PO integrerà le principali conclusioni delle analisi svolte in sede di valutazione ex-ante.

In questa fase di programmazione e valutazione ex-ante, la valutazione costituisce un input del processo di programmazione e la precede temporalmente, come attività di preparazione. Ferma restando questa precisazione, nell'esposizione che segue, per omogeneità di trattazione, si è preferito rispettare anche per questa fase la sequenza *A. Contenuto del programma operativo* e *B. Contenuto del documento di valutazione ex-ante*.

⁵ Cfr. parte B di questo paragrafo

A. CONTENUTO DEI PROGRAMMI OPERATIVI

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

1. analisi delle disparità e dei punti di forza e di debolezza, in cui si presenterà una analisi concisa ma esaustiva delle principali caratteristiche della regione interessata, con riferimento alle principali variabili socioeconomiche, alle variabili di rottura, ai punti di forza e di debolezza, con un'attenzione particolare alla situazione ambientale e alla situazione in termini di pari opportunità;
2. analisi dei mezzi utilizzati e dei risultati conseguiti nel precedente periodo di programmazione.

1.1 PRINCIPALI ELEMENTI DELL'ANALISI DELLE DISPARITÀ E DEI PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA

L'analisi delle disparità e dei punti di forza e di debolezza 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”.

Nei PO saranno integrate, in una sintesi concisa ma esaustiva, le principali conclusioni derivanti dalle analisi più approfondite effettuate in sede di valutazione ex-ante, e in particolare: analisi del quadro macroeconomico e strutturale, analisi dei punti di forza e di debolezza, analisi della situazione delle pari opportunità e della situazione ambientale (cfr parte B).

La sintesi contenuta nel PO dovrà consentire di mettere in evidenza gli elementi necessari per l'identificazione e la gerarchizzazione dei bisogni, al fine di porre le basi per la definizione della strategia.

I principali elementi che saranno contenuti nella sintesi sono:

- Evoluzione delle principali variabili socio-economiche, con attenzione particolare alle "variabili di rottura", enucleando quelle che hanno presentato un certo dinamismo o che presentano una situazione stagnante e devono essere aggredite; riferimento ai principali punti di forza e di debolezza emersi dall'analisi SWOT (step 3) che potrebbero aver determinato quell'andamento e potrebbero influenzare positivamente o negativamente quelle variabili nei prossimi anni
- Principali elementi emersi dall'analisi della situazione ambientale, concentrandosi sulla descrizione dei problemi più rilevanti rilevati e facendo riferimento ai fattori di forza e di debolezza che potrebbero influenzare positivamente o negativamente la situazione ambientale
- Principali elementi emersi dall'analisi della situazione in termini di pari opportunità, con riferimento ai punti di forza e di debolezza e facendo riferimento ai fattori di forza e di debolezza che potrebbero influenzare positivamente o negativamente le pari opportunità
- Principali elementi emersi dall'analisi SWOT con riferimento ai luoghi (step 2)

1.2 PRINCIPALI ELEMENTI DELL'ANALISI DEI MEZZI IMPIEGATI E DEI 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, ci si dovrà concentrare su:

- una concisa descrizione dei mezzi impiegati e degli interventi realizzati nel periodo di programmazione 1994-99;
- le principali conclusioni sulla pertinenza della strategia finora perseguita e l'eventuale necessità di modificarla;
- le principali conclusioni sull'efficacia degli strumenti di attuazione esistenti;
- le principali conclusioni sui fattori che incidono sulla attuazione e sulla efficacia.

B. CONTENUTO DEL DOCUMENTO DI VALUTAZIONE EX-ANTE

Nella fase di analisi della situazione di partenza, la valutazione ex-ante rappresenta un fondamentale input del processo di programmazione. Essa si articola in due parti: l'analisi delle disparità di sviluppo della regione e dei punti di forza e di debolezza e l'analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione, 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.

1.1 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 e quindi alla individuazione degli obiettivi della strategia di sviluppo.

Nella parte iniziale del capitolo dedicato alla prima fase di programmazione, 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.

1.1.1 Descrizione e analisi della situazione socioeconomica della regione, con particolare riferimento alle variabili "di rottura"

In questa parte la valutazione ex-ante sarà di supporto alla programmazione in particolare per l'identificazione del quadro macroeconomico e strutturale di partenza - con particolare riferimento alle variabili di rottura.

L'analisi sarà il più possibile basata su dati quantitativi aggiornabili, rappresentati attraverso indicatori di contesto da monitorare annualmente nelle relazioni di attuazione. Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione metterà a disposizione delle Regioni che lo richiederanno 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 ed essere suscettibili di periodico aggiornamento

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.

Nell'analisi del quadro socioeconomico generale della regione, particolare attenzione dovrebbe essere rivolta allo stato e all'evoluzione delle variabili di rottura, utilizzando gli indicatori individuati per ciascuna delle variabili, già indicati in precedenza e che qui si richiamano:

VARIABILE DI ROTTURA	INDICATORE
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL Esportazioni/Fatturato
Grado di indipendenza economica (in particolare autosufficienza nella produzione di beni di investimento)	Bilancia corrente/PIL
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Consumi non residenti/PIL
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti estero/Investimenti fissi lordi
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Offerta di lavoro/popolazione attiva
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupazione regolare/popolazione attiva
Capacità di esportare prodotti elevata o crescente produttività	Esportazioni di prodotti selezionati/PIL
Capacità innovativa	
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Servizi alle imprese (VA, L)/Servizi totali (VA,L)
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Occupazione sociale
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con centro nord
Condizioni di legalità e coesione sociale.	Costi burocratici e altri indicatori di efficienza della PA Tassi di criminalità Tassi di abbandono scolastico

1.1.2 Analisi dei punti di forza e di debolezza

Oltre ad analizzare, attraverso l'utilizzo di indicatori quantitativi, lo stato e l'evoluzione della situazione macroeconomica regionale e in particolare delle variabili di rottura, sarà importante spingersi ad analizzare, anche in modo qualitativo, i punti di forza e di debolezza della regione in esame, che rappresentano le cause strutturali dell'andamento delle variabili in esame. Sarà importante analizzare anche le opportunità e i rischi che provengono dall'esterno della regione, che potrebbero influenzare, positivamente o negativamente, l'andamento delle variabili di rottura nel futuro.

Il metodo che qui si propone, ad integrazione dell'analisi degli indicatori socioeconomici, consiste in un'applicazione dell'analisi dei fattori di forza, debolezza, opportunità e rischi (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; nella seconda fase si sintetizzano i risultati dell'analisi SWOT rispetto ai luoghi di concentrazione; nella terza e ultima fase la sintesi avviene rispetto alle variabili di rottura.

Le informazioni disponibili per effettuare questa analisi sono numerose e provengono da fonti varie: oltre ai dati statistici, le informazioni in possesso dell'amministrazione responsabile della programmazione, le informazioni provenienti dal territorio, i risultati di precedenti programmi, 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 la sintesi successiva, 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.

STEP 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 livello regionale complessivo. Tuttavia per ogni asse si individuano i luoghi più rilevanti - perché più critici o con maggiori potenzialità - approfondendo eventualmente l'analisi a quel livello territoriale.

I partner sociali e istituzionali 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.

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). *Ad esempio: presenza di ricercatori qualificati, un patrimonio 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. *Ad esempio: variazione dei flussi turistici internazionali verso l'area geografica di riferimento della regione interessata, apertura di nuovi mercati per l'esportazione*
- **RISCHI** 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. *Ad esempio: concorrenza di aree limitrofe nell'attrazione di turisti,*

Passando in rassegna i singoli assi è possibile evidenziare tipologie di punti di forza e di debolezza più rilevanti e alcuni possibili esempi di riferimento territoriale:

ASSE 1: VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE NATURALI

Possibili fattori di forza/debolezza (sono elencati insieme, perché a seconda dei casi, possono rappresentare un fattore di forza o di debolezza):

- modello insediativo della popolazione sul territorio
- disponibilità di risorse in termini di quantità e/o qualità (ad esempio acqua/energia elettrica)
- disponibilità di risorse da valorizzare a fini economici (ad esempio parchi naturali, litorale marino)
- disponibilità di risorse umane qualificate

Possibile riferimento territoriale:

- un parco da valorizzare
- un tratto del litorale particolarmente degradato
- una grande area industriale dismessa con problemi di risanamento ambientale
- un'area con gravi problemi di dissesto idrogeologico

ASSE 2: VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE CULTURALI

Possibili fattori di forza/debolezza:

- disponibilità di risorse culturali da valorizzare (ad esempio parchi archeologici, musei, ma anche risorse paesaggistiche e iniziative culturali quali rassegne cinematografiche, musicali di possibile richiamo nazionale/internazionale)
- stato di conservazione dei centri storici
- disponibilità di risorse umane qualificate
- possibilità di sviluppo di attività legate alla conservazione del patrimonio artistico e culturale (ad esempio, presenza di una tradizione artigianale da valorizzare)

Possibile riferimento territoriale:

- un polo di eccellenza da valorizzare (ad esempio un parco archeologico, un grande museo)
- i centri storici dei comuni minori
- un'area interessata da manifestazione culturali (ad esempio rassegna cinematografica) o da attività artistiche da valorizzare (ad esempio ceramica artistica)

ASSE 3: VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE

Possibili fattori di forza/debolezza:

- adeguatezza dei profili professionali alla domanda di lavoro
- capacità imprenditoriale
- disponibilità di servizi per l'accesso al mercato del lavoro di categorie svantaggiate
- presenza di centri di ricerca e di università

Possibile riferimento territoriale:

- situazione occupazionale/sociale in una particolare area (comuni interni di montagna, area metropolitana, isole minori)
- polo di eccellenza di ricerca

ASSE 4: MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELLE CITTÀ, DELLE ISTITUZIONI LOCALI E DELLA VITA ASSOCIATA

Possibili fattori di forza/debolezza:

- presenza di servizi alle famiglie
- presenza di servizi avanzati alle imprese, di funzioni rare (es. centri di ricerca, centri di alta formazione)
- livello di inquinamento
- livello di disagio sociale
- mobilità interna e con l'esterno

Possibile riferimento territoriale:

- approfondimento per le città principali

ASSE 5: VALORIZZAZIONE DEI SISTEMI LOCALI

Possibili fattori di forza/debolezza:

- presenza di sistemi locali (esistenti o in via di formazione, in tutti i comparti produttivi: agricoltura, pesca, industria, commercio, turismo) con capacità di esportazione e/o di attrazione di flussi turistici; loro distribuzione sul territorio regionale
- dotazione di infrastrutture per la localizzazione (aree attrezzate)
- disponibilità di servizi per la promozione, l'innovazione tecnologica, la diffusione di risultati scientifici
- efficienza del sistema di trasporti
- disponibilità di servizi finanziari e credito
- patrimonio relazionale interno ai sistemi locali (ad esempio esperienza patti territoriali)

Possibile riferimento territoriale:

- approfondimento per i sistemi locali più rilevanti

ASSE 6: RAFFORZAMENTO DELLE RETI E DEI NODI DI SERVIZIO

Possibili fattori di forza/debolezza:

- connessione/accessibilità alle principali direttrici di traffico nazionale e internazionale
- potenzialità legate allo sviluppo delle vie dell'acqua
- disponibilità di singole infrastrutture modali (porti, aeroporti, servizi ferroviari, servizi di trasporto collettivo)
- accesso e utilizzo alle reti e ai servizi di telecomunicazione delle famiglie e delle imprese
- rapporti internazionali dei centri di ricerca e delle Università
- potenzialità di collegamenti materiali e immateriali con altre aree legati alla posizione geografica e alle tradizioni culturali

Possibile riferimento territoriale:

- un importante nodo di trasporto (porto, interporto, aeroporto)
- un'area particolarmente vocata ai rapporti con i Paesi del mediterraneo

Il prodotto di questa prima fase di analisi sarà, per ogni asse, una lista di punti di forza e di debolezza (ed eventuali rischi e opportunità), con il riferimento (e per alcuni assi l'approfondimento dell'analisi) ai luoghi cruciali.

STEP 2: LA SINTESI DEI RISULTATI RISPETTO AI LUOGHI

L'analisi SWOT realizzata per ciascun asse 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 della regione.

E' possibile ordinare queste informazioni per luogo (città, sistemi locali, territorio diffuso) e fare una lettura integrata sul territorio dei principali fenomeni analizzati per asse. Per organizzare le informazioni si può fare riferimento ad una matrice che metta in relazione gli assi con il territorio, distinguendo tra aree di concentrazione e territorio diffuso⁶. Nel riordinare le informazioni raccolte con l'analisi SWOT per ogni asse si distingueranno i punti di forza e di debolezza, a seconda che riguardino città, sistemi locali o territorio diffuso, specificando anche il luogo quando vi è un riferimento territoriale preciso.

Ad esempio, se tra i punti di forza di una regione vi è un patrimonio boschivo da valorizzare, questo punto di forza si collocherà nel territorio diffuso (O), mentre se il patrimonio boschivo appartiene ad un parco che può essere valorizzato dal punto di vista turistico, questo andrà collocato nella casella sistemi locali (G).

⁶ Si tratta di un adattamento della matrice "risorse-territorio" presentata negli Orientamenti per il PSM.

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).

La riorganizzazione delle informazioni per luoghi (ossia la rilettura delle informazioni raccolte non più in orizzontale nella matrice in verticale) consente anche di stimolare ulteriori riflessioni e aggiungere altri elementi all'analisi.

ASSI	TERRITORIO		
	Aree di concentrazione		Territorio diffuso (regionale e sovraregionale)
	Città	Sistema locale di sviluppo	
Naturali	A	G	O
Culturali	B	H	P
Umane	C	I	Q
Città	D	L	R
Sistemi locali	E	M	S
Reti e nodi di servizio	F	N	T

Il punto di arrivo di questa seconda fase è dunque un'analisi più articolata a livello territoriale, arricchita di elementi ulteriori rispetto alla prima fase.

Un utile supporto a questa lettura per luoghi può essere fornito da mappe tematiche che consentano di visualizzare in modo più immediato i punti di forza e di debolezza sul territorio.

FASE 3: LA SINTESI DEI RISULTATO IN RELAZIONE ALLE "VARIABILI DI ROTTURA"

Ai fattori di forza e di debolezza identificati con l'analisi SWOT si potranno quasi sempre associare le variabili di rottura influenzate da quel particolare punto di forza o di debolezza e sulle quali si può incidere attraverso la valorizzazione del punto di forza o l'allentamento del punto di debolezza.

Un secondo modo di riorganizzare l'analisi dei fattori di forza e di debolezza (ed eventualmente le opportunità e i rischi) a livello di asse, può dunque essere quello di partire dalle variabili di rottura che sono emerse come più promettenti o più preoccupanti nell'analisi macroeconomica e analizzare i vari fattori che possono averne influenzato l'andamento e che devono quindi essere valorizzati o incoraggiati (se punti di forza o opportunità) e rimossi o fronteggiati (se punti di debolezza o rischi) per indurre il salto nelle variabili di rottura.

Alcuni esempi

La capacità di esportazione della regione presenta un livello superiore a quello della media del Mezzogiorno, anche se i prodotti esportati sono a bassa produttività. Vi sono alcuni elementi che potrebbero indurre un aumento ulteriore della capacità di esportazione e la quota di esportazioni di prodotti a maggiore specializzazione.

Dall'analisi SWOT dell'asse "Sistemi locali" e dell'"Asse reti e nodi di servizio" emergono infatti i seguenti

FATTORI DI FORZA: presenza di comparti produttivi specializzati che potrebbero convertire la propria produzione verso produzioni a maggiore produttività, buoni collegamenti con le principali direttrici di traffico.

FATTORI DI DEBOLEZZA: dimensioni medie limitate, scarsa attitudine all'innovazione, mancanza di spazi per l'ampliamento delle strutture, livello di qualificazione della manodopera inadeguato, mancanza di servizi per l'accesso ai mercati stranieri

OPPORTUNITA': possibilità di coprire quote di mercato in espansione

RISCHI: concorrenza

Dall'analisi della situazione del mercato del lavoro è emerso che vi è una scarsa partecipazione della popolazione femminile e giovanile. L'analisi SWOT degli assi "Risorse umane" e "Risorse culturali" ha messo in evidenza:

FATTORI DI FORZA: buone potenzialità di creazione di posti di lavoro nel campo dei servizi alla persona (dimostrata dal successo di iniziative realizzate nel precedente periodo di programmazione) e nel turismo (domanda di strutture di accoglienza e di servizi di orientamento emersa da un'indagine); buon livello di qualificazione di giovani e donne.

FATTORI DI DEBOLEZZA: difficoltà di accesso al credito, scarsa cultura cooperativa, scarsa conoscenza delle lingue straniere

OPPORTUNITA': possibilità di attrarre flussi turistici in occasione del Giubileo

Mentre con la sintesi in relazione ai luoghi consente di legare l'analisi di contesto alla definizione di una strategia integrata di intervento a livello territoriale, la sintesi rispetto alle variabili di rottura è utile per approfondire le cause strutturali dei divari e mettere in evidenza le risorse da valorizzare e i vincoli da rimuovere per indurre la rottura auspicata.

1.1.2 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 esaminare 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 sesso. 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.

1.1.3 *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 strategia⁷; 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

⁷ 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.

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

1.2 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 ove disponibili. 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;
- 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 (fase 6).

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

A. CONTENUTO DEI PROGRAMMI OPERATIVI

2.1 DEFINIZIONE DELLA STRATEGIA E DEGLI OBIETTIVI GLOBALI E SPECIFICI

2.1.1 Definizione delle linee strategiche generali

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 della situazione di partenza.

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 (fase 1) e fase dell'impostazione della strategia del programma (fase 2).

La prima parte di questo capitolo – destinato a definire la strategia di sviluppo del PO – dovrà pertanto basarsi su 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 di macro aree 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 del contesto generale, 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 della situazione di partenza) 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.

2.1.2 La definizione della strategia a livello degli assi prioritari e identificazione degli obiettivi specifici

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, per esempio, 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.

2.1.3 Quantificazione degli obiettivi specifici a livello di asse prioritario

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 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 ed 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*).

2.2 GLI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA

2.2.1 *Le linee di intervento per il conseguimento degli obiettivi specifici*

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.

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.

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.

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 seconda 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).

2.2.2 *Le misure*

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 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.

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

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 linee di intervento convergono verso un unico obiettivo, potranno essere esplicitati nel documento di PO. come 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. (cfr.2.2.3)

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 alcuni criteri e di indirizzi, fra i quali si possono sottolineare:

1. 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;
2. 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;

2.2.3 Progetti integrati territoriali

Uno degli aspetti più innovativi della nuova fase di programmazione è rappresentato dalla definizione di Progetti Integrati Territoriali (PIT), intesi come complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo del territorio.

Di conseguenza gli aspetti che caratterizzano un PIT sono:

- a) l'identificazione di un ambito territoriale specifico, che costituisce un'area prioritaria per l'intervento;
- b) l'individuazione di un Progetto le cui finalità sono descritte da più obiettivi specifici (anche appartenenti a differenti assi prioritari), il cui complessivo conseguimento individua la politica di sviluppo per l'ambito territoriale considerato;
- c) l'identificazione di tipologie di intervento differenti, funzionali al raggiungimento degli obiettivi (riferibili anche a misure diverse), che possono richiamare la responsabilità/competenza di più Assessorati/centri di spesa;

L'individuazione della tipologia e delle caratteristiche dei PIT può essere già fatta in sede di individuazione della strategia di sviluppo, degli assi prioritari d'intervento e degli obiettivi specifici

(nel cap. 2) indicando orientativamente i PIT di maggiore rilevanza. Nelle fasi successive di programmazione (in particolare nel complemento di programmazione) i PIT dovranno essere formulati indicando per ciascun Progetto:

- a) l'ambito territoriale cui l'intervento si riferisce;
- b) l'obiettivo specifico o la combinazione di obiettivi specifici al cui conseguimento è finalizzato il PIT, con indicazione dei relativi assi prioritari in cui trovano collocazione;
- c) i nessi tra obiettivi specifici ed obiettivi globali;
- d) eventuali indicatori di realizzazione riferiti all'intero PIT, aggiuntivi rispetto a quelli identificati per i singoli obiettivi specifici caratterizzanti il Progetto;
- e) l'ammontare delle risorse destinate al PIT articolato per annualità

Pertanto, in fase di predisposizione del P.O. si dovrà solo dare conto dell'entità complessiva delle risorse orientativamente attribuite al complesso dei PIT e del loro profilo temporale ripartito per assi di intervento, così da consentire di cogliere l'entità della progettazione territoriale integrata sul complesso dell'attività programmata.

La ripartizione del PIT tra misure troverà una completa esplicitazione nei complementi di programmazione, fermo restando che all'interno dei PO, nella parte dedicata alla descrizione delle misure (par.2.2.2), si dovrà dare conto delle misure che contribuiscono alla realizzazione dei PIT.

In sede di complemento di programmazione potranno poi essere identificate le singole azioni all'interno delle misure di riferimento, necessarie alla realizzazione dei PIT, indicando anche la quota di risorse finanziarie ad essi destinata.

Di fatto, quindi, l'inserimento di PIT non comporta alterazioni al carattere monosettoriale e monofondo delle misure (non dovranno essere previste misure integrate, che peraltro, nel caso di intervento di più fondi, risulterebbero non compatibili con il vincolo comunitario del carattere monofondo delle misure (art.28, par.1, del regolamento generale).

2.2.4 Regimi di aiuto, sovvenzioni globali e grandi progetti

Nella formulazione degli strumenti di attuazione della strategia del programma operativo, particolare attenzione 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 1) In proposito si ricorda che il Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari ha già avviato, in collaborazione con tutte le amministrazioni interessate, l'attività di ricognizione dei regimi di aiuto a finalità regionale esistenti per renderli conformi ai nuovi orientamenti.

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. CONTENUTO DEL DOCUMENTO DI VALUTAZIONE EX-ANTE

La valutazione ex ante della strategia e degli obiettivi del PO dovrà sostanzialmente rilevare:

- 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 queste fasi possono essere descritte come:

- 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,
- analisi dei principali effetti attesi attraverso l'esame e l'eventuale integrazione del sistema di indicatori (valutazione della quantificazione degli obiettivi),
- 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),
- analisi dei livelli di coerenza e di integrazione / sinergia del programma nel suo complesso rispetto agli altri documenti della programmazione regionale / settoriale (coerenza esterna).
- analisi del rispetto degli obiettivi di sostenibilità ambientale e pari opportunità

2.1 VERIFICA DELLE LINEE E DEI CONTENUTI DEL PROGRAMMA DI RIFERIMENTO E DELLA SUA COERENZA IN TERMINI DI RISPONDENZA ALLA STRATEGIA

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 dall'analisi della situazione di partenza) 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.

2.2 ANALISI DEI PRINCIPALI EFFETTI ATTESI ATTRAVERSO L'ESAME E L'EVENTUALE INTEGRAZIONE DEL SISTEMA DI INDICATORI

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 degli obiettivi globali e dell'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 decisive 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.

2.3 ANALISI DI COERENZA INTERNA

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

L'analisi potrà riguardare 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 verificate 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.

2.4 ANALISI DI COERENZA ESTERNA

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.

2.5 ANALISI DELL'INTEGRAZIONE DEL PRINCIPIO 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.

2.6 ANALISI DELL'INTEGRAZIONE 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.

FASE 3: IL PIANO FINANZIARIO

A. CONTENUTO DEI PROGRAMMI OPERATIVI

3.1 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, SFOP -, eventualmente della BEI e degli altri strumenti di finanziamento;
- l'importo totale dei finanziamenti pubblici ammissibili;
- la stima dei finanziamenti privati, corrispondenti alla partecipazione di ciascun fondo.

Il Regolamento generale sui Fondi strutturali, in corso di adozione da parte del Consiglio dell'Unione europea, prevede una ripartizione annuale degli stanziamenti di impegno per tutti i Fondi strutturali nel periodo 2000-2006 a carattere decrescente.

Tale ripartizione tiene conto del fatto che per le Regioni o le zone in *phasing out* la ripartizione annuale degli stanziamenti deve avere carattere decrescente (art. 7, par.3, comma 3).

Per gli interventi non riguardanti il sostegno transitorio il Regolamento disciplina la materia degli stanziamenti annuali di impegno attraverso l'articolo 17 (Quadri comunitari di sostegno), al par. 2, lettera c), ultimo comma e attraverso l'articolo 19 (Documenti unici di programmazione), laddove recita "*il totale della partecipazione dei Fondi prevista annualmente è compatibile con le pertinenti prospettive finanziarie*".

Secondo la Commissione tale compatibilità va intesa, **di regola**, nel senso di prevedere in ciascun quadro comunitario di sostegno **dotazioni annuali costanti** per tutto il periodo di programmazione.

E' da sottolineare, d'altra parte, la necessità che i piani finanziari di ciascun intervento, fermi restando sia i vincoli di compatibilità complessiva con le prospettive finanziarie, sia i vincoli di compatibilità con il piano finanziario del QCS in cui sono ricompresi (art. 28, par. 2), abbiano comunque un elevato grado di affidabilità. Infatti, una eventuale inadeguatezza dei piani finanziari nella loro articolazione annuale, non basata su valide previsioni di spesa, comporterebbe la perdita irrimediabile di risorse comunitarie, per effetto del nuovo meccanismo automatico di impegno e disimpegno degli stanziamenti comunitari.

Nella tabella A 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.

Tab.A - Tavola finanziaria del Programma operativo

Assi Prioritari Annualità	Totale delle spese ammissibili	Costo Totale	Spesa pubblica											Privati	
			Totale Risorse Pubbliche	Partecipazione comunitaria					Partecipazione pubblica nazionale						
				Totale	FESR	FSE	FEOGA	SFOP	Totale	Centrale	Regionale	Locale	Altri		
Asse prioritario 1 2000 Totale FESR Totale FSE Totale FEOGA Totale SFOP 2001															
Asse prioritario 2 2000 Totale FESR Totale FSE Totale FEOGA Totale SFOP 2001															
Asse prioritario 3 2000 Totale FESR Totale FSE Totale FEOGA Totale SFOP 2001															
Assistenza tecnica 2000 Totale FESR Totale FSE Totale FEOGA Totale SFOP 2001															
Totale FESR Totale FSE Totale FEOGA Totale SFOP															
Totale															
Annualità															
2000															
Regioni che non Ricevono sostegno transitorio															
Regioni che ricevono sostegno transitorio															
2001															
Regioni che non Ricevono sostegno transitorio															
Regioni che ricevono sostegno transitorio															
Totale															
Regioni che non Ricevono sostegno transitorio															
Regioni che ricevono sostegno transitorio															

3.2 RISORSE PRIVATE E 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.

E' evidente che queste previsioni potranno essere più utilmente formulate in sede di 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.

Occorrerà tener conto, in questo caso, del fatto che la partecipazione dei Fondi al finanziamento di 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. CONTENUTO DELLA VALUTAZIONE EX-ANTE

La valutazione della coerenza interna del PO anche in termini di rapporti fra strategia e quadro finanziario fa parte della valutazione generale della strategia (si confronti la valutazione ex-ante della fase 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).

FASE 4: VALUTAZIONE DI IMPATTO

A. CONTENUTO DEI PROGRAMMI OPERATIVI

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 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 tra programmazione e valutazione (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. CONTENUTO DELLA VALUTAZIONE EX-ANTE

Per la valutazione dell'impatto macroeconomico del PSM, il DPS sta completando la messa a punto di un modello coerente con gli orientamenti della Commissione e, in particolare, più adeguato rispetto a modelli che si limitano ad effetti di attivazione della domanda, per tenere conto degli effetti di programmi di intervento strutturale sull'offerta e sulla discontinuità indotta nei comportamenti degli operatori.

I risultati delle stime effettuate a livello regionale (attraverso una forma ridotta del modello) saranno messi a disposizione delle regioni interessate.

FASE 5: PARTENARIATO

A. CONTENUTO DEI PROGRAMMI OPERATIVI

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 la 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 del 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 delle parti istituzionali e da quelli dei partner economici e sociali, secondo procedure coerenti con le indicazioni derivanti dalla legislazione regionale in materia di concertazione e partenariato. Più specificamente il PO indicherà le modalità attraverso le quali :

- a) si è realizzato un confronto preventivo sulle linee strategiche del Programma;
- b) si è organizzata l'attività di informazione per i potenziali beneficiari finali;
- c) sono stati acquisiti contributi delle parti economiche e sociali;
- d) sono state impostate modalità di valutazione partecipata degli interventi in grado anche di agevolare la fase attuativa del PO,

Al fine di consentire la verificabilità dello spessore e consistenza dei processi partenariali, nel PO verranno indicate le principali proposte formulate, specificando eventualmente le ragioni del loro mancato o parziale accoglimento.

B. CONTENUTO DELLA VALUTAZIONE EX-ANTE

Oltre ad una verifica 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.

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).

FASE 6: MODALITA' DI ATTUAZIONE

A. CONTENUTO DEL PROGRAMMA OPERATIVO

Questa parte del documento di programmazione deve definire:

- i meccanismi, le procedure e l'organizzazione del sistema di attuazione del programma;
- come l'autorità di gestione intende procedere per attivare l'insieme di misure, linee di intervento, progetti in cui il programma si articola;
- come l'autorità di gestione 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).

Descrizione di eventuali sovvenzioni globali previste per l'attuazione e la gestione di una parte del PO (indicazione delle priorità o misure e delle risorse assegnate alla sovvenzione globale) .

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, sia all'accelerazione delle procedure di rendicontazione della spesa e tiraggio delle risorse comunitarie, in un contesto di trasparenza operativa.

B. CONTENUTO DELLA 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:

- verificare l'adeguatezza delle procedure di attuazione;
- 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 del caso, possibili interventi migliorativi;
- verificare se siano previste procedure in grado di consentire un'efficace attuazione delle misure con carattere di maggiore innovatività;
- verificare la coerenza della legislazione vigente con gli obiettivi di tempestiva attuazione del programma, con le procedure che si intendono adottare e con l'insieme delle regole comunitarie.

PARTE III
ARTICOLAZIONE E INDICI
DEL PROGRAMMA OPERATIVO E DEL
DOCUMENTO DI VALUTAZIONE EX ANTE

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 massima (suscettibili di una più puntuale definizione) 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.

SCHEMA DI PROGRAMMA OPERATIVO

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

1.1. Principali elementi dell'analisi delle disparità e dei punti di forza e di debolezza

In questo capitolo saranno sintetizzate le principali conclusioni dell'analisi più approfondita effettuata nella valutazione ex-ante:

- Evoluzione delle principali variabili socio-economiche, con attenzione particolare alle "variabili di rottura" e riferimento ai punti di forza e di debolezza ad esse associate
- Principali elementi emersi dall'analisi della situazione ambientale
- Principali elementi emersi dall'analisi della situazione in termini di pari opportunità
- Principali elementi emersi dall'analisi SWOT con riferimento ai luoghi

1.2. Principali elementi dell'analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione

In questo capitolo saranno sintetizzate le principali conclusioni dell'analisi più approfondita effettuata nella valutazione ex-ante:

- una concisa descrizione dei mezzi impiegati e degli interventi realizzati nel periodo di programmazione 1994-99;
- le principali conclusioni sulla pertinenza della strategia finora perseguita e l'eventuale necessità di modificarla;
- le principali conclusioni sull'efficacia degli strumenti di attuazione esistenti;
- le principali conclusioni sui fattori che incidono sulla attuazione e sulla efficacia.

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

2.1 Definizione della strategia e degli obiettivi globali e specifici

2.1.1 Definizione delle linee strategiche generali

- Gerarchizzazione dei nodi e delle potenzialità emersi dall'analisi della situazione di partenza
- Individuazione delle macro aree di intervento (ambiti produttivi, risorse da valorizzare, luoghi di concentrazione...) su cui concentrare la strategia coerentemente con i fabbisogni prioritari emersi

2.1.2 Definizione della strategia a livello di asse e identificazione degli obiettivi specifici

- Ordinamento degli assi del PSM (e degli obiettivi globali di riferimento) coerente con i fabbisogni emersi e con le macro aree di intervento individuate
- Definizione della strategia di ciascun asse attraverso l'individuazione degli obiettivi specifici che risultano più pertinenti rispetto alle priorità emerse dall'analisi della situazione di partenza

2.1.3 Quantificazione degli obiettivi specifici a livello di asse prioritario

2.2 Gli strumenti per l'attuazione della strategia

2.2.1 Le linee di intervento per il conseguimento degli obiettivi specifici

- Identificazione delle principali linee di intervento per il conseguimento degli obiettivi specifici
- Approccio attraverso cui si intende raggiungere l'obiettivo specifico: mono-settoriale (una linea di intervento) o integrato (combinazione di linee di intervento).
- Caratteristiche specifiche, anche con riferimento all'eventuale carattere di concentrazione

2.2.2 Le misure

- Indicazione delle misure attuative della strategia proposta (titolo della misura);
- Breve descrizione di ognuna delle misure, comprensiva delle azioni in cui eventualmente si articola e delle linee di intervento corrispondenti;
- Esplicitazione degli obiettivi specifici del programma a cui ciascuna misura fa riferimento;

2.2.3 Regimi di aiuto, sovvenzioni globali e grandi progetti

3. PIANO FINANZIARIO

3.1 Formulazione del piano finanziario

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. MODALITA' DI ATTIVAZIONE DEL PARTENARIATO

6. MODALITA' DI 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

SCHEMA 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 DELLE DISPARITÀ E DEI PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA

1.1.1 Analisi della situazione socioeconomica della regione

- Descrizione e analisi del quadro socioeconomico con particolare riferimento alla situazione di partenza delle variabili di rottura

1.1.2 Analisi dei punti di forza e di debolezza

- Analisi SWOT per asse
- Sintesi dell'analisi SWOT per luoghi
- Sintesi dell'analisi SWOT rispetto alle variabili di rottura

1.1.3 Analisi della situazione in termini di pari opportunità

- Analisi generale della situazione relativa alle fasce sociali a rischio di marginalizzazione
- Analisi della situazione relativa alle pari opportunità (in particolare per le donne) nell'accesso al mercato del lavoro e sul piano della qualificazione, attraverso l'utilizzo di dati statistici e dei risultati della analisi SWOT (cfr.1.1.2)
- Analisi dei risultati in termini di rispetto del principio di pari opportunità (in particolare per le donne) conseguiti nel precedente periodo di programmazione (cfr. 1.2)

1.1.4 Analisi della situazione ambientale

- Analisi dei principali problemi ambientali della regione (con riferimento alla loro localizzazione sul territorio regionale e alle principali determinanti) attraverso l'utilizzo di dati ambientali e dei risultati dell'analisi SWOT (cfr. 1.1.2)
- Analisi degli interventi in campo ambientale e dei principali risultati nel periodo di programmazione precedente (cfr.1.2)
- Breve rassegna dello stato di applicazione delle principali direttive in materia ambientale

1.2 ANALISI DEI MEZZI IMPIEGATI E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEI PRECEDENTI PERIODI DI PROGRAMMAZIONE

- Descrizione della struttura e dei mezzi dei principali programmi del periodo di programmazione 1994-99
- Analisi della pertinenza di obiettivi e priorità di intervento
- Efficacia della strategia adottata e delle linee programmatiche realizzate
- Analisi degli aspetti attuativi e procedurali

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

- 2.1 Verifica delle linee e dei contenuti del programma di riferimento e della sua coerenza in termini di rispondenza alla strategia**
- 2.2 Analisi dei principali effetti attesi attraverso l'esame e l'eventuale integrazione del sistema di indicatori**
- 2.3 Analisi di coerenza interna**
- 2.4 Analisi di coerenza esterna**
- 2.5 Analisi dell'integrazione del principio di sostenibilità ambientale**
- 2.6 Analisi dell'integrazione 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. *ANALISI DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PROGRAMMA*

- 4.1 Analisi di impatto macroeconomico del programma di interventi**

5. *ANALISI DELLE PROCEDURE E DEL COINVOLGIMENTO DEL PARTENARIATO*

6. *ANALISI DELLE MODALITA' 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**