

2. LA STRATEGIA DI SVILUPPO

2.1. Condizioni di elaborazione del programma

2.1.1 Processo di valutazione ex-ante

In conformità con l'articolo 41 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 le Autorità italiane hanno condotto una valutazione ex-ante del PON che ha tenuto conto:

- delle lezioni e dei risultati del periodo di programmazione 1994-99,;
- dell'analisi SWOT, riguardante, in particolare, il miglioramento del sistema delle informazioni e delle conoscenze e il suo utilizzo nella gestione; la corretta ed efficace implementazione delle politiche e dei programmi; lo sviluppo dell'attività di valutazione ex ante, in itinere ed ex post.

Per impostare la nuova strategia del PON Assistenza tecnica e azioni di sistema i principali risultati della valutazione ex ante sono stati discussi e verificati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, sviluppando un costante dialogo con gli altri soggetti istituzionali al fine di raccoglierne le indicazioni e sondarne le priorità.

Il documento completo di valutazione ex-ante è disponibile sul sito Internet del Ministero dell'Economia e delle Finanze (www.qcs.tesoro.it).

2.1.2. Coinvolgimento dei partner socio - economici e istituzionali

Coerentemente con quanto previsto dall'art. 8 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha effettuato numerosi incontri con le Amministrazioni centrali non titolari di PON e con quelle responsabili dei Tavoli settoriali di cui alla delibera CIPE del 22.12.1998.

Tali incontri hanno avuto lo scopo di individuare le le categorie di attività di assistenza tecnica e di azioni di sistema necessarie a impostare un'efficace strategia a supporto dell'attuazione del QCS, tenuto conto delle azioni complementari dei POR e degli altri PON, anche al fine di evitare sovrapposizioni e prefigurare l'assistenza tecnica nell'ambito di un quadro unitario e integrato di programmazione nazionale e regionale.

Le relazioni partenariali sviluppate nel corso della costruzione e attuazione del PON hanno consolidato un'efficace modello di partecipazione che è stato applicato anche nella predisposizione del Complemento di Programmazione. tenuto conto che, nel processo di attuazione delle operazioni cofinanziate, il principio partenariale poteva trovare piena applicazione anche nel Comitato di Sorveglianza del PON in cui sono rappresentati i partner economico sociali..

Al riguardo è da sottolineare che soprattutto il dialogo interistituzionale costituisce un aspetto fondamentale per la definizione del Complemento di Programmazione dove si concretizza il raccordo tra la domanda (bisogni delle regioni o di altri soggetti a livello territoriale) e l'offerta di assistenza tecnica (a cura delle Amministrazioni centrali)

Il partenariato può dare il proprio contributo segnalando problemi, formulando proposte o ipotesi di soluzione, e, laddove possibile, partecipando, con proprie risorse finanziarie, umane e organizzative, alla realizzazione di operazioni cofinanziate.

Alla valorizzazione del ruolo del partenariato, per i profili sopra indicati, è rivolto il Progetto di assistenza tecnica al partenariato socio-economico. Tale Progetto, predisposto dall'Autorità di

Gestione del QCS nel corso del 2003 e da attuare a partire dal 2004 sulla base di una consultazione aperta a tutte le istanze interessate (parti economiche e sociali, Regioni) costituisce un'iniziativa fortemente innovativa finalizzata a potenziare il valore aggiunto nell'applicazione del principio partenariale richiamato dagli stessi Regolamenti.

L'intermediazione tra le esigenze di assistenza tecnica dei POR e le potenzialità di supporto delle Amministrazioni centrali è stata svolta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, in qualità di Autorità di gestione del PON e del QCS, fornendo assistenza alle Amministrazioni proponenti, anche con l'ausilio di modelli standardizzati per l'elaborazione delle proposte necessarie alla predisposizione e all'attuazione delle misure del Complemento di Programmazione.

2.2. Strategia di intervento e obiettivi globali

2.2.1 Obiettivo generale e strategia d'insieme

L'obiettivo globale del programma è di contribuire al conseguimento di risultati in termini di soddisfacimento dei bisogni dei soggetti istituzionali coinvolti nel processo di programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali attraverso il convergente e sinergico intervento delle Autorità di gestione e delle Amministrazioni centrali settoriali di riferimento, soprattutto in termini di avanzamento istituzionale e di modernizzazione amministrativa.

Per rispondere alle nuove sfide della strategia europea, delineate nei Consigli europei di Lisbona e Goteborg, attuate in Italia dalle delibere del Cipe n. 57 del 2 agosto 2001 "Strategia di attuazione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia" e n. 123 del 19 dicembre 2002 "Revisione delle linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra (legge n. 120/2002), l'assistenza tecnica non può limitarsi ad assumere le forme di attuazione tradizionali già sperimentate e conosciute (es. supporto alle strutture; valutazione intermedia; comunicazione; monitoraggio), bensì assumere anche la funzione di strumento innovativo, finalizzato all'accrescimento dell'efficacia del coordinamento dell'attuazione del QCS, alla valorizzazione del contributo del partenariato economico sociale, allo sviluppo della cooperazione istituzionale fra amministrazioni centrali e regionali, al rafforzamento delle strutture, all'accrescimento delle competenze tecniche specialistiche, nel quadro di un complesso assetto decentrato del sistema di governo del QCS.

L'esperienza effettuata nella prima fase di attuazione delle azioni di assistenza tecnica conferma l'impostazione della strategia attuativa dell'Autorità di gestione del PON ATAS che ha puntato molto su modelli attuativi di assistenza tecnica innovativi e sperimentali, non solo nelle azioni di coordinamento e di sistema ma anche nell'ambito delle forme c.d. tradizionali (es. modalità di reperimento e utilizzo delle competenze professionali e specialistiche; tirocini operativi con il Progetto SFERA).

Tale sforzo di innovazione tiene conto dell'evoluzione del mercato della competenza e della conoscenza.

Le regole comunitarie si sono sempre più specializzate e rendono necessari strumenti di sostegno adeguati e specialistici (es. azioni di assistenza tecnica mirata), spesso con modalità operative più rispondenti alle esigenze dei soggetti responsabili della gestione dei programmi. Analogamente è evoluto il modo di fare comunicazione ed è cresciuta l'esigenza di trasparenza e comunicazione sulle opportunità dei fondi strutturali, sulle risorse, sui risultati, sugli obiettivi.

L'assistenza tecnica del PON ATAS, nell'ambito del richiamato processo di innovazione richiede una progressiva e maggiore integrazione tra domanda regionale e offerta centrale di assistenza tecnica, anche nella prospettiva del nuovo ciclo di programmazione 2007 - 2013.

Nella seconda fase di attuazione, infatti, il ruolo cruciale dell'assistenza tecnica istituzionale, soprattutto in alcuni ambiti prioritari, diviene ancora più centrale nella prospettiva di una sua sempre più marcata finalizzazione al nuovo ciclo di programmazione. E' pertanto essenziale assicurare la concentrazione delle risorse e delle attività sugli ambiti di intervento prioritari, anche attraverso una più efficace integrazione tra le azioni promosse dal PON ATAS e quelle allocate nei singoli POR. Appare pertanto necessario non limitare il finanziamento di questi ultimi alle sole forme di supporto di carattere tradizionale, ma estenderne l'ambito di operatività, attraverso un appropriato potenziamento delle misure dedicate, alle iniziative più direttamente orientate al rafforzamento dei presidi istituzionali più direttamente coinvolti nel conseguimento degli obiettivi della programmazione.

Si rende altresì opportuno assicurare iniziative di assistenza tecnica fortemente mirate sugli ambiti di intervento prioritari del QCS, rafforzando la concentrazione delle risorse e l'integrazione delle azioni promosse dal PON ATAS e dai singoli POR.

Nel quadro strategico si colloca poi in applicazione del principio partenariale richiamato dai Regolamenti il Progetto di assistenza tecnica al partenariato socio-economico nell'ambito del PON ATAS.

Sulla base di tali principi l'assistenza tecnica, nel restante periodo di programmazione, dovrà costituire un importante strumento di accompagnamento e supporto delle strategie europee in materia di politiche di coesione delineate nei Consigli europei di Lisbona e Goteborg, anche nella prospettiva del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali.

A tal fine la strategia del PON è diretta, oltre che alle tradizionali attività di monitoraggio, controllo, valutazione e gestione, ecc. :

- al rafforzamento delle strutture della Pubblica Amministrazione, anche a livello sub regionale, con riferimento alle competenze specialistiche e alle conoscenze funzionali alle attività di programmazione, gestione ed attuazione delle iniziative cofinanziate dai Fondi Strutturali, anche con azioni di sistema mirate, con diffusione e scambio di buone pratiche e forme di gemellaggio tra amministrazioni, al fine della internalizzazione di tali conoscenze e competenze nell'ambito delle strutture della Pubblica Amministrazione;
- al trasferimento alle Regioni di capacità, di competenze professionali e strumenti metodologici da parte delle amministrazioni centrali in attuazione delle riforme costituzionali che hanno rideterminato la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, nonché delle riforme settoriali in materia di servizi per l'impiego e sistemi formativi regionali;
- all'ampliamento, approfondimento ed integrazione della conoscenza economico statistica del territorio anche nella prospettiva della programmazione 2007 – 2013, nonché al rafforzamento e all'armonizzazione delle informazioni statistiche e del monitoraggio ambientale (strategia di Goteborg);
- alla valorizzazione del principio del partenariato istituzionale ed economico sociale, previsto dai regolamenti comunitari;
- all'aumento della visibilità della strategia e dei risultati del QCS, dei Gruppi di lavoro del CdS del QCS e della Rete delle Autorità Ambientali.

L'efficacia del programma è legata, inoltre, alla capacità delle azioni di sostegno di produrre un consistente valore aggiunto in termini di attività e di strumenti necessari (studi, ricerche,

formazione, tutoraggio, assistenza alla specificazione dei programmi o all'implementazione delle politiche o all'elaborazione di progetti, ecc.).

In generale, le azioni del programma sono riconducibili a:

1. "azioni di assistenza tecnica e coordinamento interistituzionale" destinate a potenziare, arricchire e rendere utilizzabile il patrimonio di conoscenze, metodologie, strumenti e procedure esistente per conseguire un sensibile miglioramento delle attività di programmazione, valutazione, sorveglianza, monitoraggio e controllo e migliorare le potenzialità di risultato e d'impatto dei POR
2. "azioni di sistema", ovvero attività di indirizzo, orientamento e coordinamento, principalmente in materia di politiche del lavoro e formazione (per es. linee guida; standard di riferimento nell'erogazione di servizi; modelli di accreditamento del sistema formativo; modelli di certificazione dei processi formativi, delle competenze e dei crediti; diffusione di best practices; ecc.) rivolte alle amministrazioni con compiti di programmazione e gestione al fine di assicurare coerenza e unitarietà alla strategia di intervento a tutti i livelli di programmazione nel rispetto delle specificità territoriali e settoriali.

E' da sottolineare, al riguardo, che la prima tipologia include azioni di assistenza tecnica nonché alcune linee ed attività a valenza sistemica previste nell'ambito dell'asse I (Assistenza tecnica e coordinamento), a valere sul FESR, mentre la seconda include prevalentemente le linee comprese nell'ambito dell'asse II (Formazione della Pubblica Amministrazione ed azioni di sistema per le politiche per l'inserimento al lavoro e l'adeguamento del sistema formativo), cofinanziato dal FSE..

Come già sopra esposto, il contesto nazionale di riferimento per l'Asse II del Programma operativo nazionale "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema" ha subito, come si è descritto, significative modifiche che attengono principalmente al nuovo sistema di governance introdotto dalla riforma costituzionale, al nuovo quadro delle riforme del mercato del lavoro, dei Servizi per l'Impiego e del sistema di istruzione e formazione, ma anche alla nuova configurazione del sistema di formazione continua in cui la formazione della P.A. ha assunto un ruolo significativo e che si integra con la formazione continua rivolta ai lavoratori delle imprese.

Tutto ciò chiama il PON a ritarare la propria strategia d'intervento, che, se per molti aspetti comporta il completamento di processi avviati nella prima fase di programmazione, per altri richiede una attenta riflessione e la ridefinizione di obiettivi e strategie di azione.

Le azioni di sistema si muovono anche nel quadro di riferimento dei più recenti indirizzi comunitari, che sono fondamentalmente ascrivibili a tre ambiti fondamentali:

- La nuova Strategia Europea per l'occupazione, che trova fondamento nella Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione. I nuovi orientamenti identificano tre obiettivi generali e correlati tra loro: il raggiungimento della piena occupazione, il miglioramento della qualità e della produttività sul posto di lavoro ed il rafforzamento della coesione e dell'integrazione sociale. Questi tre obiettivi verranno perseguiti attraverso dieci orientamenti specifici, che non possono non essere tenuti presenti nella ridefinizione delle azioni di sistema nazionali, che hanno anche il compito di promuovere il loro raggiungimento, favorendo la convergenza dei sistemi regionali e locali verso gli obiettivi definiti a livello nazionale ed europeo, attivando forme di benchmarking e di trasferimento di buone pratiche.
- Il percorso avviato con l'Agenda sociale europea approvata dal Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000, che ha dato l'avvio ai Piani d'azione nazionali per l'inclusione sociale e che riafferma la stretta connessione tra la politica dell'occupazione ed il rafforzamento della coesione sociale. Tale percorso trova nel Piano d'azione nazionale contro la povertà e

l'esclusione sociale adottato dall'Italia per il periodo 2003/2005 un importante punto di riferimento.

- Il processo di Bruges-Copenaghen che ha rafforzato l'importanza degli obiettivi sanciti nei Consigli europei di Lisbona, Goteborg, Stoccolma e Barcellona che sanciscono il fatto che l'educazione e la formazione professionale rappresentano fattori chiave per l'incremento della cooperazione a livello comunitario e svolgono un proprio autonomo ruolo nella creazione della società europea. La dichiarazione di Copenaghen e la successiva Risoluzione del Consiglio del 19 dicembre 2002 sanciscono i principi per l'adozione del metodo del coordinamento aperto e della cooperazione rafforzata in materia di istruzione e formazione, con priorità allo sviluppo della dimensione europea, ai temi della trasparenza, dell'informazione e dell'orientamento, al riconoscimento delle competenze e delle qualifiche, alla garanzia della qualità.

La nuova Strategia europea per l'occupazione porta di fatto a sintesi i tre processi sopra delineati, riconducendo ad un quadro politico unitario le specifiche strategie comunitarie che riguardano il capitale umano e l'inclusione sociale. Essa diventa pertanto il riferimento obbligato per il riorientamento delle azioni di sistema.

In questo quadro, le nuove sfide che l'asse II del PON ATAS intende affrontare per il periodo 2004-2006 riguardano innanzitutto il rafforzamento dei sistemi nazionali di formazione e lavoro per renderli in grado di rispondere agli obiettivi comunitari e di fronteggiare anche la nuova realtà che deriverà dal processo di allargamento.

Inoltre, il rafforzamento della formazione dovrà avere quali destinatari anche i decisori pubblici in coerenza con i temi prioritari enucleati nel III rapporto di coesione laddove per il fondo sociale emerge la necessità di continuare a contribuire al rafforzamento delle capacità gestionali così come della capacità di adattamento al cambiamento degli operatori pubblici.

Al tempo stesso occorrerà accompagnare l'applicazione del titolo V della Costituzione favorendo processi che, anche attraverso approcci di tipo *bottom-up*, contribuiscano ad innalzare la qualità dei sistemi regionali evitando un aggravio dei divari, in particolare tra Regioni ob. 1 e Regioni Ob.3. Questi obiettivi potranno essere raggiunti realizzando le azioni di sistema secondo le modalità che hanno caratterizzato il primo periodo di programmazione, accentuando ulteriormente il ruolo del PON, promuovendo forme di scambio, l'elaborazione comune di modelli e metodologie, la creazione di reti, la realizzazione di sperimentazioni, l'identificazione e il trasferimento di buone pratiche, fornendo consulenza e supporto al rafforzamento dei sistemi regionali, promuovendo azioni di *mainstreaming*.

2.2.2 Rafforzamento del partenariato

Le azioni del PON trovano la loro principale motivazione nella necessità di realizzare un nuovo modello di partenariato istituzionale tra strutture centrali e regionali dello Stato, più rispondente alla trasformazione dell'assetto amministrativo dei soggetti istituzionali operanti sul territorio.

L'evoluzione normativa delle competenze ha modificato gli specifici compiti dei soggetti pubblici. Gli assetti organizzativi e le funzioni delle Amministrazioni centrali e regionali hanno assunto una nuova articolazione che sposta ai livelli regionali e sub regionali le responsabilità (Province, Comuni, Consorzi di soggetti pubblici, ecc.).

La riforma del Titolo V della Costituzione, in generale determina l'esigenza su tale versante, di un'assistenza tecnica innovativa e maggiormente orientata anche alle nuove sfide della riforma dei fondi strutturali 2007 – 2013.

La molteplicità di soggetti coinvolti costituisce, di fatto, una base partenariale eterogenea per funzioni istituzionali e competenze, investendo in sede di programmazione e di attuazione sia il partenariato istituzionale, sia quello economico e sociale.

E' evidente, quindi, che la natura complessa dello stesso PON rappresenta un banco di prova per disegnare percorsi e processi partenariali e per sperimentare modalità e procedure di collaborazione interistituzionale della.

molteplicità di soggetti coinvolti. e L'esistenza di misure di assistenza tecnica all'interno di tutti i programmi operativi (regionali e nazionali) rende necessario che un rafforzamento delle misure previste sul versante regionale (POR) in quanto il PON non può costituire l'unico strumento di offerta di assistenza tecnica per le Regioni. In tale contesto può trovare adeguato riscontro il ruolo del gruppo di coordinamento dell'Assistenza tecnica nell'ambito del Comitato di Sorveglianza del QCS, come sede di confronto, di coordinamento e approfondimento delle iniziative e delle tematiche di assistenza tecnica delle amministrazioni nazionali e regionali, e in particolare tra le Autorità di gestione dei programmi operativi (regionali e nazionali) dell'Obiettivo 1, anche al fine di conseguire livelli adeguati di omogeneità dei processi e di evitare inefficienze e duplicazioni.

Nella stessa direzione muove l'esigenza di rafforzare l'assistenza tecnica a supporto degli Enti subregionali coinvolti nel processo attuativo degli interventi cofinanziati. Infatti l'evoluzione del contesto istituzionale rende necessaria una più efficace azione di indirizzo e coordinamento che permetta alle Regioni ed Enti locali di esercitare la funzione richiesta anche nel quadro della redistribuzione delle competenze tra Stato e Regioni.

Alle Amministrazioni centrali, investite di competenze settoriali, è assegnato il compito di definire i riferimenti comuni, armonizzare, orientare e promuovere la qualità delle iniziative pubbliche regionali e locali, tenendo conto delle diversità e delle specificità dei vari contesti territoriali di intervento. A tal fine possono rendersi disponibili strumenti di comunicazione e informazione (per es. collegamenti telematici) e di supporto tecnico (es. bandi tipo, convenzioni tipo, processi standardizzati, criteri), oltre che di strutture organizzative (gruppi di lavoro e assistenza tecnicamirata; reti telematiche tra i comitati di sorveglianza; Rete delle Autorità ambientali e della programmazione; ecc.).

Lo sviluppo di efficaci relazioni di partenariato istituzionale, nel corso dell'attuazione del Programma, rappresenta una delle condizioni più delicate per garantire la piena e efficace utilizzazione delle risorse disponibili, in particolare sul versante dell'assistenza tecnica funzionale alla progettazione integrata.

Anche il partenariato economico e sociale può contribuire a dare un rinnovato impulso agli obiettivi del QCS anche attraverso il progetto di assistenza tecnica dedicato al partenariato socio-economico predisposto dall'Autorità di Gestione del QCS che rappresenta un'iniziativa fortemente innovativa a ciò finalizzata.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari - e gli altri partner pubblici coinvolti (Amministrazioni centrali e Regioni), secondo le rispettive competenze, dovranno, pertanto, assicurare un'adeguata informazione alle autonomie locali e alle parti economiche e sociali affinché queste siano messe in grado di dare un contributo positivo all'attuazione del programma e alla concertazione in sede di Comitato di Sorveglianza, o, qualora necessario, di gruppo di coordinamento dell'assistenza tecnica.

L'attuazione della strategia potrà avvalersi anche del contributo delle parti economiche e sociali e delle Organizzazioni Non Governative.. Per tali tipologie di soggetti, laddove possibile, si terrà conto delle possibilità di coinvolgimento e valorizzazione che eccedono l'ambito della sola consultazione e concertazione: quali, per esempio, la compartecipazione con apporto finanziario

privato, o la partecipazione con risorse umane e servizi in fase di progettazione e gestione degli interventi.

2.2.3 Rafforzamento delle strutture tecnico amministrative

L'organizzazione delle strutture responsabili della gestione degli interventi cofinanziati rappresenta un fattore importante per il conseguimento degli obiettivi del QCS.

I risultati della prima fase di attuazione del QCS forniscono alcuni elementi positivi molto interessanti che incoraggiano le scelte effettuate dall'Autorità di gestione del QCS sul versante dell'utilizzo innovativo delle risorse professionali di assistenza tecnica. Anche le forme di tirocinio si sono rivelate un importante strumento di sperimentazione e di crescita professionale da rendere disponibile sul mercato delle competenze in materia di fondi strutturali.

Anche l'avvio di iniziative mirate di assistenza tecnica hanno prodotto effetti importanti in termini di attuazione di settori particolarmente sensibili (es. rifiuti; difesa del suolo), favorendo, in prima istanza, il superamento dell'emergenza di alcune misure dei programmi operativi e innescando un processo virtuoso di trasferimento di competenze all'interno delle strutture. Una delle esperienze significative di questa fase di programmazione è rappresentata dall'utilizzo dell'assistenza tecnica per il rafforzamento delle Autorità ambientali responsabili dell'attuazione della strategia ambientale dei programmi operativi. Di interventi mirati necessitano anche i soggetti istituzionali di livello sub regionale, responsabili dell'attuazione degli interventi cofinanziati, per i quali è già in atto un'azione incisiva del PON da accompagnare con gli interventi di assistenza tecnica previsti nei POR..

Sul versante del rafforzamento delle strutture, un ruolo importante è stato svolto anche dall'applicazione dei meccanismi premiali che hanno prodotto visibili risultati nell'attuazione di importanti riforme settoriali per anni parzialmente inattuate o solo parzialmente avviate.

La modernizzazione della Pubblica Amministrazione è quindi ancora una sfida sulla quale puntare sperimentando modelli innovativi di utilizzo dell'assistenza tecnica.

La strategia di modernizzazione della Pubblica Amministrazione (P.A.), come delineata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ¹, è incentrata su 5 diverse capacità:

1. capacità di amministrare (gestire, programmare, controllare, attuare)
2. capacità di cooperare e condividere decisioni con altre amministrazioni;
3. capacità di progettare/fare progettare mobilitando risorse private;
4. capacità di misurare, valutare e apprendere;
5. capacità di creare e tutelare meccanismi concorrenziali nell'ambito dei beni pubblici.

Al fine di conseguire gli obiettivi istituzionali e di creare e rafforzare tali capacità sono stati individuati 5 azioni/strumenti volti alla modernizzazione della P. A. , e in particolare:

1. contrattualizzare gli impegni fra istituzioni pubbliche, e con gli individui all'interno di esse, in un quadro di sussidiarietà, tenuto conto di meccanismi di monitoraggio (sanzioni, premi, incentivi);
2. sviluppare meccanismi di "concorrenza fra pari" (istituzioni, individui con analoghe responsabilità);
3. assegnare e dare trasparenza alla responsabilità, in modo da attivare meccanismi forti di "leale collaborazione" e di reputazione personale;
4. avviare meccanismi cooperativi in grado di favorire lo scambio di esperienze e l'accelerazione dell'apprendimento;
5. enfatizzare i risultati, in modo da rafforzare l'incentivo, lo stimolo, il consenso prodotti dalla percezione diffusa dei benefici.

¹ cfr. Rapporto annuale del Dipartimento Politiche di Sviluppo del Ministero Economia e Finanze – Anno 2003, par. V.1, pagg. 208 - 209

La modernizzazione della P.A. regionale si inserisce, tra l'altro, in un ulteriore processo evolutivo del quadro istituzionale di riferimento dell'attuazione dei programmi cofinanziati, anche per le responsabilità aggiuntive conferite a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione con evidenti implicazioni anche sul versante dell'assistenza tecnica da conformare anche alle sopravvenute esigenze in modo da accompagnare, per il restante periodo di programmazione del QCS, le strutture responsabili della pubblica amministrazione, e di gettare le basi sul nuovo ciclo dei fondi strutturali.

La valorizzazione delle risorse umane, oltre agli aspetti della formazione e a quelli dei mutamenti organizzativi dell'Amministrazione Pubblica, è correlata anche al rafforzamento dell'autonomia decisionale delle strutture amministrative responsabili, ai diversi livelli istituzionali di competenza, della gestione e dell'attuazione dei programmi comunitari.

Il PON, non potendo incidere direttamente sulle Strutture, può fornire un importante contributo al rafforzamento dell'autonomia decisionale attraverso strumenti e buone pratiche (es. modelli organizzativi; modelli retributivi sperimentali legati maggiormente al merito; semplificazione della normativa; snellimento procedurale; ecc.).

Nella consapevolezza delle interrelazioni tra efficacia del coordinamento e la sistematizzazione delle azioni di indirizzo, apparirebbero configurarsi effettive esigenze di strutture di supporto e di staff, opportunamente incardinate gerarchicamente nell'organizzazione amministrativa responsabile ma, allo stesso tempo, dotate orizzontalmente di efficace ed efficiente capacità tecnico operativa. In tale logica, potrebbe auspicarsi l'avvio a sperimentazione dell'ipotesi di introdurre meccanismi premiali maggiormente flessibili e conformi alla disciplina vigente, rispetto ai sistemi, esistenti nell'ambito della Pubblica Amministrazione, fortemente ancorati ad organigrammi che non sempre riescono a rispondere alle esigenze di un processo di attuazione dipendente dai vincoli temporali previsti dai Regolamenti comunitari.

Seguendo le indicazioni del DPEF per gli anni 2000-2003, nonché 2004-2006, il Programma è orientato all'accrescimento quali – quantitativo delle competenze tecniche delle Amministrazioni centrali, regionali e locali, coinvolte nella programmazione.

Il Programma mira, in particolare, ad accelerare il rafforzamento delle strutture preposte all'attuazione dei programmi comunitari assicurando la necessaria tempestività ai flussi informativi, agli adempimenti procedurali e alle eventuali esigenze di risoluzione delle problematiche emergenti in corso di attuazione. In quest'ambito si eviterà ogni duplicazione di interventi con le misure di assistenza tecnica previste nei programmi operativi regionali e nazionali. Il gruppo di coordinamento dell'assistenza tecnica sarà informato periodicamente su questo aspetto, da parte dell'Autorità di gestione del presente PON.

Particolare attenzione è dedicata alle amministrazioni responsabili delle azioni di sistema, per le quali è previsto un rafforzamento delle strutture con compiti di gestione e indirizzo degli interventi dei Fondi strutturali, così che esse possano, mediante un'adeguata flessibilità e autonomia operativa, stabilire efficaci relazioni di coordinamento con Regioni e autonomie locali ed elaborare indirizzi con la necessaria coerenza e sistematicità.

Ai fini di un efficace funzionamento di tali strutture – tra le quali anche le segreterie tecniche previste per il supporto del Comitato di Sorveglianza del QCS e del presente PON – è prevista

l'utilizzazione delle risorse finanziarie del presente PON, compatibilmente con le specifiche disposizioni in materia di ammissibilità della spesa.

Ulteriori strumenti che contribuiscono al rafforzamento della P.A. sono rappresentati dal trasferimento di pratiche ed esperienze di eccellenza, anche nella prospettiva dell'impostazione della programmazione post 2006 nell'ambito del PON ATAS sarà prevista la realizzazione di un apposito programma di scambi di esperienze e di promozione di reti tematiche, a livello regionale, nazionale ed europeo, anche attraverso forme di gemellaggio. Il PON ATAS, inoltre, potrà promuovere analisi e studi anche sugli aspetti strategici del QCS, di cui si rendono necessari specifici approfondimenti conoscitivi (es. il coinvolgimento del capitale privato nel finanziamento delle infrastrutture e l'attuazione del "passaggio" dalla programmazione 1994-1999 a quella attuale).

Per conseguire un duraturo e irreversibile rafforzamento delle strutture dedicate alla programmazione e gestione degli interventi cofinanziati si rende necessaria l'adozione di appropriate iniziative volte ad una progressiva internalizzazione delle competenze specialistiche tecniche nelle strutture ordinarie.

2.3. Coerenza con le priorità comunitarie

Il metodo di programmazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 si basa sui principi comunitari (concentrazione, integrazione, partenariato, sussidiarietà e accountability) e, più in generale, sul principio di qualificazione della spesa pubblica. Il buon esito dell'attuazione del QCS dipenderà in buona misura dalla efficace applicazione delle politiche che disegnano il "governo del programma".

La discontinuità con il passato, indicata nella nuova strategia di programmazione 2000 - 2006, non si riferisce, infatti, solo al sentiero delle variabili macroeconomiche ma anche, e soprattutto, al metodo di programmazione ed amministrazione delle risorse pubbliche (cfr. "i dieci paletti della buona amministrazione dei fondi" illustrati al par. V.4.1.2 del DPEF 2000-2003). Ne consegue quindi l'esigenza di promuovere, sviluppare e consolidare nuove funzioni specialistiche da parte degli Enti Locali e, in generale, l'avanzamento istituzionale e la modernizzazione della Pubblica Amministrazione, in tutti i livelli istituzionali e nelle proprie articolazioni settoriali e territoriali, nonché il miglioramento della sua efficienza ed efficacia.

La coerenza del "PON Assistenza tecnica e azioni di sistema" con le priorità della Commissione, e più specificamente con la strategia del QCS, è pertanto individuabile nel supporto offerto ai soggetti della programmazione impegnati nel perseguimento degli obiettivi del QCS coerentemente con le linee direttrici disegnate dai regolamenti comunitari.

L'assistenza tecnica, nelle sue componenti nazionale e regionale, al fine di svolgere efficacemente la missione servente del QCS, non può prescindere dagli importanti mutamenti del quadro strategico europeo in materia di politiche di coesione le decisioni dei Consigli europei di Lisbona e Goteborg, assunte nell'ultimo quadriennio, rappresentano infatti i nuovi pilastri di della strategia europea da attuare anche attraverso gli interventi cofinanziati.

In tale quadro, in particolare:

1. il PON fornisce un contributo indiretto al conseguimento degli obiettivi tipici delle politiche orizzontali, posti al centro delle strategie dei programmi e del QCS quindi, ad esempio, la valorizzazione delle risorse umane, la gestione sostenibile delle risorse naturali e culturali; monitoraggio ambientale;

2. il contributo del PON alle azioni di indirizzo, di orientamento e di assistenza tecnica svolte dalle Amministrazioni Centrali non titolari di programmi cofinanziati è rivolto a potenziare le priorità comunitarie individuate dalle politiche di coesione e dalla programmazione nazionale;

il PON, mediante il sostegno alle azioni di ricognizione statistica e le operazioni specifiche mirate alla conoscenza delle tematiche orizzontali, contribuisce a meglio qualificare le scelte di interventi da finanziare consentendo una previa e più adeguata ricognizione delle priorità e dei fabbisogni, permettendo l'individuazione dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e dei rischi;

3. il PON, è in grado di produrre, effetti soprattutto anche sul versante dell'occupazione e delle pari opportunità;

Il PON è quindi coerente con le priorità del QCS del quale è un efficace strumento di supporto e di accompagnamento in linea con le politiche dei fondi strutturali comunitari.

2.4. Valutazione dell'impatto sulle politiche comunitarie in materia di ambiente

Le decisioni del Consiglio europeo di Goteborg costituiscono uno dei fondamenti della strategia europea in materia di ambiente. Con il Consiglio di Goteborg, infatti, tutte le politiche di sviluppo devono essere integrate con la componente ambientale.

A livello nazionale, il quadro di riferimento per l'attuazione di questa strategia sono le delibere del CIPE n. 57 del 2 agosto 2001 "Strategia di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia" e n. 123 del 19 dicembre 2002 "Revisione delle linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra (Legge 120/2002)".

Il "PON Assistenza tecnica e azioni di sistema" è dotato delle potenzialità necessarie per produrre effetti importanti anche rispetto alle politiche ambientali, soprattutto in relazione all'azione di rafforzamento delle Autorità ambientali, da consolidare e orientare in modo sempre più efficace, ed alla capacità di individuazione, diffusione e implementazione di orientamenti, metodi, tecniche, informazioni e buone pratiche che in materia ambientale costituiscono un supporto strumentale tecnico - operativo molto importante e assumono un ruolo decisivo nella programmazione e attuazione dei fondi strutturali nelle Regioni dell'Obiettivo 1.

Il PON prevede azioni di sostegno all'operatività delle Autorità ambientali, anche mediante il reclutamento e la formazione di personale, azioni di indirizzo, coordinamento, orientamento e ideazione progettuale in campo ambientale, nonché linee d'intervento rivolte alla definizione di standard di progettazione, valutazione e monitoraggio degli interventi in materia ambientale e per le aree naturali protette; implementazione dei criteri della Valutazione Ambientale Strategica; supporto e assistenza fornito alle diverse Amministrazioni interessate alla realizzazione di interventi di sviluppo in zone e settori di particolare rilevanza per le variabili ambientali; iniziative di valorizzazione del contributo dei soggetti pubblici e dei partner istituzionali e socioeconomici; raccolta ed elaborazione di dati statistici rilevanti in materia ambientale; contributo alla creazione o alla qualificazione di profili professionali, attraverso la ricognizione dei fabbisogni formativi di settore, in modo da incidere - direttamente o indirettamente - sulla qualificazione professionale degli operatori esistenti in campo ambientale.

In particolare, le azioni del PON sono rivolte al rafforzamento, ai diversi livelli di governo delle competenze, dei soggetti istituzionali (es. sistema agenziale APAT-ARPA; Osservatori Nazionali sui Rifiuti e sui Servizi Idrici; Autorità di Bacino; diretta agli enti locali e agli enti di gestione delle aree protette; ecc.) che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale ed alla gestione responsabile delle risorse naturali attraverso azioni di assistenza tecnica e di sistema, formative, nonché di affiancamento consulenziale e trasferimento di

competenze necessarie all'attuazione di adempimenti propedeutici alla realizzazione delle operazioni cofinanziate (es. assistenza tecnica per: l'armonizzazione dei sistemi informativi e di monitoraggio ambientale; la predisposizione dei Piani di Tutela delle Acque e dei Piani di gestione del bacino idrografico; designazione e/o revisione delle zone vulnerabili e predisposizione dei relativi programmi d'azione; indirizzo, accompagnamento e supporto per l'attuazione della Direttiva 2000/60; l'aggiornamento degli strumenti di pianificazione delle risorse idriche; analisi, studio e predisposizione di modelli per il riutilizzo delle acque reflue depurate; assistenza tecnica del PON ATAS e dei POR a supporto dei consorzi di bonifica; costituzione del catasto delle opere di difesa del suolo per una manutenzione programmata delle opere di difesa idraulica e di stabilità dei suoli; supporto e assistenza tecnica a favore delle Autorità di Bacino e alle Regioni per le iniziative finalizzate all'attuazione della Direttiva 2000/60; azioni formative, affiancamento consulenziale, trasferimento di buone prassi; azioni di sistema mirate al rafforzamento del sistema di governance Autorità di Bacino; l'introduzione di modelli di sistemi di tariffazione puntuale; iniziative per la diffusione di buone pratiche relative ai modelli di gestione e alle tecnologie; iniziative per la promozione degli strumenti volontari di controllo ambientale, i sistemi di eco-audit e analisi del ciclo di vita dei prodotti, procedure di acquisto di prodotti ad elevata compatibilità ambientale; sostegno alla formazione professionale, anche tramite attività di affiancamento consulenziale, trasferimento di buone prassi e azioni di sistema, e allo sviluppo di imprese; supporto alla redazione e all'adeguamento dei piani regionali per la bonifica delle aree inquinate e dei siti inquinati da amianto; assistenza tecnica "locale" per la predisposizione dei Piani di Gestione dei siti Natura 2000; assistenza per la formazione, riqualificazione ed aggiornamento professionale dei soggetti coinvolti nella realizzazione della Rete Ecologica; il miglioramento dei modelli organizzativi e la diffusione delle buone prassi, interpretate ed individuate anche in base ad un'ottica di genere; predisposizione e/o aggiornamento degli strumenti di pianificazione paesaggistica, da redigere in ottemperanza alle disposizioni del recente *Codice per i beni culturali e per il paesaggio*, di cui al decreto legislativo del 22 gennaio 2004 n°42, nonché coerenti con gli obiettivi di avanzamento istituzionale, individuati dal QCS e rappresentati, nello specifico, dall'indicatore del sistema di informazioni sul consolidamento degli obiettivi istituzionali della riserva nazionale del 6%, A7 – Attuazione della pianificazione territoriale paesistica.).

Il PON, inoltre, concorre agli obiettivi di Göteborg attraverso azioni di supporto e assistenza all'attuazione di politiche di sviluppo sostenibile ed integrato, anche attraverso misure specificatamente volte al sostegno dei processi di diversificazione economica sostenuti dall'Asse II – Risorse culturali che rappresenta una delle prioritarie linee di intervento nelle regioni del Mezzogiorno per la costruzione e il consolidamento di modelli di sviluppo sostenibili. In questi ambiti si eviterà ogni duplicazione di intervento con quelli previsti nei programmi operativi nazionali ed in particolare quelli regionali.

Anche su questo versante, il PON assume un'importante funzione servente nei riguardi delle priorità orizzontali della politica dei Fondi Strutturali, fornendo risorse finanziarie e strumenti essenziali alle Amministrazioni responsabili della programmazione e dell'attuazione degli interventi cofinanziati per i quali si rende indispensabile coniugare la finalità dello sviluppo con il rispetto dei principi della sostenibilità e della salvaguardia ambientale.

2.5. Valutazione dell'impatto sulle politiche comunitarie in materia di occupazione e pari opportunità

Il "PON Assistenza tecnica e azioni di sistema" può produrre effetti particolarmente significativi anche sulle politiche dell'occupazione e delle pari opportunità (es. nei confronti degli obiettivi di valorizzazione delle risorse umane, di cambiamento organizzativo nella Pubblica Amministrazione, di incremento del rendimento economico e sociale degli investimenti in formazione e valorizzazione delle risorse umane attraverso azioni orizzontali e di sistema). Più

specificamente, la strategia del Programma punta al miglioramento e all'innovazione della situazione del contesto in cui si attuano gli interventi di valorizzazione delle risorse umane e di sviluppo diffuso ed efficace della società della conoscenza, facendo propri gli indirizzi posti dalle strategie di Lisbona.

La finalità perseguita dal PON è quella di contribuire ad effettuare le riforme previste dalla normativa nazionale dei Sistemi dell'Impiego e della Formazione professionale, nonché l'integrazione tra istruzione, formazione e lavoro.

Più in generale, ad esempio, con riferimento ai settori produttivi, alle politiche sociali, al turismo, alla cultura, alla sanità, all'internazionalizzazione, (misure I.2 e I.3), l'azione di assistenza tecnica, rivolta al trasferimento di metodi, tecniche e buone pratiche, assume una valenza specifica nei confronti della questione occupazionale e delle pari opportunità, che, in coerenza con i principi dei regolamenti comunitari, investono trasversalmente le politiche del territorio.

Per quanto riguarda più in particolare le pari opportunità, uno specifico progetto operativo della misura 1.2, intende assicurare l'adozione di strumenti di indirizzo le iniziative dirette a promuovere e incrementare la condivisione della componente femminile ai risultati e agli impatti generati dal Programma.

L'azione di assistenza tecnica mira ad individuare, in una prospettiva di continuità e di implementazione delle linee guida VISPO (Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità), gli ulteriori strumenti di attuazione, monitoraggio, valutazione di efficacia e controllo delle misure e delle azioni adottate dal QCS, per l'attuazione del principio di pari opportunità, nonché a definire una procedura di valutazione della qualità, della coerenza e dell'efficacia delle procedure di programmazione, rispetto alla priorità trasversale delle pari opportunità.