

1. L'ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA

1.1 Il quadro di riferimento

1.1.1 Assistenza tecnica alle politiche strutturali per il Mezzogiorno

Il Programma Operativo Nazionale (PON) "Assistenza tecnica e azioni di sistema" del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1 - 2000-2006 si inserisce nel contesto della strategia di rafforzamento degli strumenti rivolti al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'attuazione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali, al fine di potenziare la capacità gestionale delle Amministrazioni responsabili delle azioni cofinanziate e di dare soluzione alle criticità riscontrate nel ciclo di programmazione 1994/1999. Tale periodo di programmazione, infatti, è stato caratterizzato da sensibili ritardi attuativi nell'avvio di alcuni programmi per i quali si sono resi necessari alcuni interventi di ridimensionamento finanziario a favore dei programmi dotati di particolari performance esecutive.

La tempestività di avvio e l'efficacia delle linee programmate rappresentano due componenti fondamentali per accompagnare il processo di attuazione della programmazione dei fondi strutturali 2000 – 2006.

L'impostazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1 – 2000-2006 è fondata su alcuni principi di base - condivisi dai partner istituzionali coinvolti nel processo di programmazione - che, impattando in misura significativa sul modo di operare delle autorità responsabili della gestione dei programmi, rendono necessario un deciso rafforzamento tecnico delle pubbliche amministrazioni centrali e locali.

Tali principi, più specificamente, riguardano:

- la concentrazione, che impone alle Amministrazioni titolari di interventi cofinanziati di rendere i programmi, e le operazioni in essi contenute, coerenti con obiettivi specifici e operativi ben definiti e verificabili;
- l'integrazione, in base alla quale le Istituzioni presenti sul territorio (es. Regioni, Autonomie Locali, organi periferici dello Stato, ecc.) e le Amministrazioni centrali collaborano per la definizione e attuazione dei progetti. Al riguardo si rileva che la progettazione integrata degli investimenti, nonostante risulti complessa dal punto di vista procedurale, può rappresentare, in alcune particolari realtà, in considerazione di efficaci e consolidate relazioni partenariali, un importante strumento per accompagnare la crescita socio economica del Mezzogiorno;
- il decentramento, che rafforza il ruolo delle Regioni cui sono attribuite gran parte delle responsabilità in materia di programmazione e di selezione dei progetti e oltre il 70 per cento delle risorse finanziarie del QCS;
- la valutazione e la verificabilità dei risultati come elemento decisivo per dare vita a una programmazione ambiziosa negli obiettivi e credibile negli interventi funzionali a tali obiettivi;
- la premialità, ossia la predisposizione di strumenti incentivanti a favore delle amministrazioni che conseguiranno i risultati migliori nell'attuazione dei programmi.

Nel disegno del QCS la concreta attuazione dei principi sopra esposti si traduce in un notevole accrescimento del contenuto tecnico delle attività inerenti alla programmazione e consente di individuare, sulla base di un criterio di prevalenza, l'articolazione delle competenze tra amministrazioni centrali, regionali e locali.

L'assetto delle responsabilità delle amministrazioni, che emerge dal QCS, e le procedure di partenariato istituzionale ed economico sociale che lo caratterizzano sono coerenti e, per molti aspetti, inseriscono forti elementi di dinamismo nel processo di riforma della Pubblica Amministrazione sia sul fronte del decentramento amministrativo – anche alla luce delle riforme costituzionali e legislative –, sia con riferimento alla riorganizzazione delle amministrazioni centrali che ha preso il via con l'unificazione dei Ministeri del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (legge n. 94/97), ma anche di altri Ministeri.

La rilevanza posta dal QCS sulle questioni di metodo – valutazione e monitoraggio delle politiche –, sul rafforzamento delle strutture tecnico-operative all'interno delle amministrazioni ordinarie e sulla costruzione di sistemi istituzionali di relazione fra amministrazioni centrali, regionali e locali e con le parti economico-sociali, capaci di integrare le conoscenze e le professionalità distribuite tra i diversi livelli di governo, non potrà dare risultati concreti senza un adeguato piano di assistenza tecnica a favore delle amministrazioni in termini sia di risorse finanziarie stanziare sia di interventi previsti.

Il Programma Operativo rappresenta, in tale prospettiva, il principale strumento di supporto tecnico a favore delle Amministrazioni centrali non titolari di un proprio programma operativo, ma con responsabilità a carattere trasversale quali ad esempio i temi del lavoro, delle pari opportunità, dell'ambiente, della Società dell'Informazione, del patrimonio culturale e dell'apertura internazionale del Mezzogiorno.

Il PON è finalizzato a rendere disponibili per le Amministrazioni titolari di programmi (Regioni e Amministrazioni centrali coinvolte) alcune importanti misure di accompagnamento per garantire, attraverso l'elaborazione di linee guida, il supporto tecnico e operativo criteri di gestione dei programmi, e coerenza delle tipologie di intervento con le strategie di sviluppo del QCS e dei Programmi Operativi. Nell'ambito del PON sono previste altresì azioni di supporto tecnico allo svolgimento di attività specialistiche indispensabili alle Amministrazioni per garantire qualità ed efficacia nella selezione, attuazione e verifica dei progetti attraverso la messa a punto e l'utilizzo di metodi di valutazione, predisposizione di bandi, ricorso alla finanza di progetto, definizione di progetti pilota, sensibilizzazione alle nuove tecnologie dell'informazione, organizzazione di seminari formativi, azioni di informazione e pubblicità, miglioramento delle statistiche.

In particolare, per questa seconda tipologia, si rende necessario promuovere, nella fase di definizione del contenuto delle azioni, il coinvolgimento del partenariato economico sociale al fine di valorizzare le competenze specifiche e di coinvolgere i soggetti interessati nell'intero processo di programmazione.

L'esigenza di potenziare la capacità gestionale delle Amministrazioni è motivata, inoltre, dalle criticità e dai conseguenti ritardi attuativi del periodo di programmazione precedente che hanno messo a rischio l'utilizzo di cospicui volumi di risorse finanziarie.

Al riguardo, è da ritenere che anche la limitata dotazione finanziaria, assegnata al programma nel periodo 1994/1999, ha limitato la capacità di impatto sui nodi strutturali dei processi attuativi dei programmi, in termini sia di azioni di accompagnamento, sia di aspetti organizzativi, sia, infine, di attività a carattere sistematico rivolte alla Pubblica Amministrazione. Inoltre, a causa dei ritardi dell'avvio delle specifiche misure di assistenza tecnica, il QCS 1994-1999 è stato per lungo tempo privato degli elementi di analisi e di valutazione necessari all'adozione di soluzioni operative alle problematiche emergenti nel corso dell'attuazione degli interventi.

Pertanto, il PON 2000 – 2006 ha puntato molto sul rafforzamento metodologico delle Amministrazioni centrali e locali nella programmazione, gestione e attuazione dei Fondi Strutturali, attraverso l'introduzione di regole generali di valutazione, monitoraggio, premialità. Spetta alle Amministrazioni centrali beneficiarie del presente Programma disegnare, elaborare e diffondere gli strumenti metodologici necessari e le procedure più appropriate per assicurare il concreto rispetto di tali regole.

Nel nuovo contesto operativo del PON che tiene conto della revisione di metà percorso del QCS, capitalizzando le lezioni e l'esperienza della prima fase di programmazione 2000/2003 si aggiungono ulteriori elementi di complessità conseguenti ai nuovi orientamenti della politica nazionale e comunitaria. Ma quello che è più rilevante nel nuovo contesto dato è il nuovo quadro strategico che si profila dall'ormai avviato processo di riforma delle politiche di coesione nella prospettiva del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 e che porta in primo piano gli obiettivi per il perseguimento delle strategie tracciate dai consigli di Lisbona e di Göteborg, fortemente orientate allo sviluppo delle società della conoscenza, della valorizzazione del capitale umano della tutela dell'ambiente, della innovazione tecnologica.

A livello nazionale, il quadro di riferimento per l'attuazione delle suddette strategie è costituito dalle 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 n. 120/2002).

Il riorientamento strategico del PON dovrà quindi capitalizzare i positivi risultati raggiunti in termini di maggiore capacità istituzionale e progresso nelle grandi riforme settoriali.

In tale direzione muovono le azioni che sono finalizzate, anche attraverso l'attività dei gruppi di lavoro previsti nel cap. VI del QCS nonché della rilanciata attività della Rete delle Autorità Ambientali e di Programmazione, che coinvolgono anche il partenariato delle Regioni obiettivo 2, ad accelerare l'attuazione delle riforme dell'Amministrazione pubblica - in tutte le sue articolazioni organizzative e funzionali - ed a migliorare la sua efficienza. Specifiche linee di assistenza tecnica sono rivolte a favorire i processi per informatizzare le strutture amministrative, semplificare le procedure, riqualificare le risorse umane, rafforzare gli strumenti di analisi e conoscenza, responsabilizzare ulteriormente la dirigenza pubblica, individuare i meccanismi di incentivazione dei dipendenti pubblici più propriamente legati al merito, coerentemente con la nuova strategia di programmazione 2000 – 2006.

L'ampiezza e la complessità dei processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, sorveglianza, valutazione e controllo del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, mettono in evidenza le questioni connesse alla perdurante debolezza di molte strutture pubbliche regionali e locali, che devono, sempre di più, assumere il ruolo di protagonisti dello sviluppo. Appare emergere, al riguardo, la scarsa autonomia di molte strutture nell'espletamento di funzioni tecniche specifiche, relative alla programmazione, sorveglianza, monitoraggio e valutazione. Si tratta, in molti casi, di nodi ereditati dal passato, anche se ne vanno sottolineati gli sforzi e i progressi ottenuti in ordine all'ampliamento e alla qualità delle risorse tecniche e professionali.

Tali nodi rischiano, tuttavia, di pesare negativamente sul nuovo ciclo di programmazione che, com'è noto, ha significativamente qualificato gli ambiti di competenza, esteso la sua ramificazione sul territorio e coinvolto una compagine molto ampia e diversificata di soggetti nell'attuazione degli interventi.

La consistente accelerazione del processo di regionalizzazione degli interventi e la ridefinizione del nuovo ruolo servente delle Amministrazioni centrali determina, coerentemente con i nuovi regolamenti comunitari, l'esigenza di rafforzare il ruolo del partenariato, sia istituzionale sia socio-economico, e l'efficacia degli strumenti del monitoraggio e della valutazione, da cui

conseguono precisi adempimenti organizzativi ed istituzionali per l'attuazione delle priorità "orizzontali," derivantianche da obblighi comunitari (occupazione, ambiente, pari opportunità, piccole e medie imprese, tutela della concorrenza), di quelle inerenti la nuova strategia di programmazione (internazionalizzazione, sviluppo rurale), di quelle ad elevata innovazione (es. società dell'informazione e della conoscenza project financing , liberalizzazione delle gestioni dei servizi collettivi, ecc.), e di elevata valenza sociale (volontariato e inclusione sociale e in generale valorizzazione delle potenzialità inespresse del Mezzogiorno).

In definitiva, il PON si propone di contribuire al processo di riqualificazione e rafforzamento della Pubblica Amministrazione che costituisce una componente essenziale per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo individuati dal QCS.

1.1.2 Situazione ambientale

I Regolamenti dei Fondi strutturali assegnano particolare rilievo agli aspetti ambientali e all'integrazione della dimensione ambientale in tutti gli assi prioritari di intervento. Il processo di avvicinamento ad una maggiore sostenibilità – conservazione delle risorse non riproducibili, riduzione del consumo di risorse, incremento di efficienza nel loro utilizzo – rappresenta un obiettivo di cui tenere conto in maniera sistematica e trasversale nella definizione delle strategie e nell'attuazione degli interventi di sviluppo.

Per procedere effettivamente in questa direzione, occorre che il processo decisionale possa avvalersi, e si avvalga di fatto, di adeguate conoscenze dello stato delle componenti ambientali e dei fattori di pressione sulle risorse, e di capacità di valutazione ambientale strategica o antecedente alla definizione di strategie, programmi, interventi, criteri di selezione dei progetti.

Nelle regioni del Mezzogiorno, su entrambi i livelli, è necessario compiere un ulteriore sforzo di miglioramento soprattutto a causa della lacunosità delle conoscenze e della necessità di potenziare o costruire i sistemi di monitoraggio, nonché della limitata diffusione della valutazione ambientale strategica che risulta ancora una metodologia poco conosciuta e non diffusamente sperimentata.

Il QCS indica chiaramente la necessità di un significativo miglioramento delle conoscenze delle componenti ambientali e degli ecosistemi quale requisito indispensabile per la sostenibilità ambientale e la realizzazione degli interventi. L'adeguamento dei sistemi informativi dovrà permettere, già alla fine del 2002, da una parte, di produrre relazioni sullo stato dell'ambiente assai più soddisfacenti di quelle che è stato possibile predisporre all'inizio del ciclo di programmazione, e, dall'altra, di procedere alla stesura di una nuova e più completa valutazione ex ante ambientale, integrata con gli indicatori pertinenti, da utilizzare come base per l'esercizio di valutazione intermedia.

Per riuscire ad adempiere a tali impegni, le Regioni hanno incluso nei propri programmi operativi linee di intervento finalizzate al miglioramento delle conoscenze e delle reti di monitoraggio e all'avvio operativo o al rafforzamento delle Agenzie Regionali di Protezione Ambientale (ARPA), preposte a raccogliere e ad elaborare in maniera sistematica le informazioni sulle componenti ambientali a livello territoriale più significativo

A tali azioni se ne affiancano altre che, in coerenza con quanto previsto dal QCS, saranno volte a rafforzare le strutture delle Autorità ambientali nazionali e regionali e l'efficacia del loro coinvolgimento nel processo di programmazione dei PON e dei POR.

In particolare sono opportuni interventi sia sul fronte della disponibilità di risorse umane qualificate e opportunamente formate, sia sul versante della predisposizione di metodologie di lavoro (predisposizione degli interventi, meccanismi di selezione e valutazione delle azioni, sorveglianza, monitoraggio, valutazione) e di metodologie di standardizzazione dei sistemi di raccolta, della elaborazione e verifica della qualità dei dati, della produzione di informazioni e delle tecniche di diffusione delle stesse. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, si rende necessaria la diffusione di modelli organizzativi e procedurali efficienti per la strutturazione operativa delle ARPA, nonché del sistema ANPA-ARPA sul modello di quello funzionante nelle regioni del Centro Nord.

Il potenziamento delle capacità di valutazione, sotto il profilo della sostenibilità ambientale, dei programmi e dei progetti avverrà attraverso uno stretto coordinamento tra Autorità ambientali, Autorità di Programmazione e Nuclei di valutazione e verifica ai sensi della legge 144/99, attualmente in via di costituzione.

Allo scopo di sostenere tali sforzi, che dovranno portare assai rapidamente a risultati significativi, il Ministero dell'Ambiente, in qualità di Autorità ambientale nazionale, dovrà, in cooperazione con le Autorità regionali, avviare efficaci attività di indirizzo, accompagnamento, assistenza tecnica e organizzativa che aiutino le Regioni a colmare rapidamente il gap attualmente esistente. Il PON Assistenza tecnica accompagnerà tali attività e soprattutto fornirà le risorse necessarie per la costituzione delle task force centrali e regionali a sostegno dell'attività delle Autorità ambientali (reclutamento del personale e sua formazione, ecc.).

Infine, in tale contesto di riorganizzazione e potenziamento delle strutture la "*Rete nazionale delle Autorità ambientali e della programmazione*", istituita nel corso della programmazione 1994-1999, deve essere rafforzata per svolgere la sua azione in modo da perseguire con incisività e tempestività obiettivi essenziali per lo sviluppo sostenibile e per il trasferimento di buone pratiche tra Regioni per la soluzione di problemi ambientali.

1.1.3 Situazione in termini di pari opportunità

La situazione in termini di pari opportunità delle Regioni italiane dell'Obiettivo 1 risulta critica. Infatti, nel 1998, il tasso di occupazione femminile al Sud è stato pari al 22,2%, contro il 40,5% del Nord. Tra il 1993 e il 1998, il tasso di occupazione al Nord ha mostrato un'evoluzione sostanzialmente positiva, mentre al Sud il suo andamento è stato sfavorevole (dal 23% al 22,2%). La presenza femminile è concentrata nei settori agricoli ed in quello terziario, molto di più di quanto accada per la componente maschile. La quota di occupazione temporanea di sesso maschile al Sud è pari al 12,3%, mentre per quello femminile è il 15,7%, contro il 9,1% del Nord.

I problemi del mercato del lavoro femminile in Italia si possono così sintetizzare: basso tasso di occupazione e differenze molto marcate tra nord e sud; crescita contenuta, in valore assoluto, dell'occupazione per tutti gli anni '90 (sebbene più favorevole alle donne); differenziale marcato e persistente nei tassi di disoccupazione per sesso; persistenti anche i divari salariali di genere; bassa presenza femminile nei livelli professionali più elevati; bassa incidenza dell'occupazione totale nei servizi con effetti di contenimento rispetto alla potenziale espansione dell'occupazione femminile; elevata presenza delle donne nei lavori atipici (nord); alta presenza delle donne nel lavoro sommerso e sotto pagato, specie nel Mezzogiorno (settori tessili e, in particolare, abbigliamento); esclusione delle giovani donne dal mercato, anche se con alta scolarizzazione (sud).

La posizione di svantaggio ha motivazioni multifattoriali, quali, ad esempio, l'inadeguata dotazione di infrastrutture e di servizi sociali in grado di conciliare il lavoro femminile con la vita

familiare, un sistema contributivo fiscale che grava le imprese del maggior costo nel caso di assenza per maternità, una struttura dei contratti di lavoro abbastanza rigida, e quindi priva della necessaria capacità di adattamento alle esigenze della forza lavoro, soprattutto femminile, una cultura dominante maschile, rispetto alla componente femminile.

In tale quadro, il complesso di strategie e di interventi da porre in essere per conseguire l'obiettivo di pari opportunità va integrato da una forte azione servente di indirizzo, orientamento, individuazione e trasferimento di buone pratiche, nonché di raccolta ed elaborazione di dati ed informazioni statistiche, in modo da assicurare la necessaria omogeneità ed efficacia alle attività svolte ai diversi livelli programmatici e attuativi. Il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al riguardo, ha elaborato le linee guida per l'attuazione del principio di pari opportunità per uomini e donne e per la valutazione dell'impatto equitativo di genere nella programmazione operativa (VISPO - Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità). Pertanto, coerentemente con quanto previsto dai Regolamenti comunitari, la VISPO prefigura una prima accumulazione di esperienze per l'implementazione di politiche orientate al genere, cui le azioni di assistenza tecnica dovranno assicurare adeguato sostegno e continuità.

1.1.4 Contesto di riferimento delle azioni di sistema (FSE)

Il nuovo sistema di governance

L'organizzazione del sistema nazionale di formazione è in fase di revisione, nel contesto del nuovo Titolo V della Costituzione, al fine di stabilire chiaramente ruoli, compiti e responsabilità dei vari attori nonché le modalità di utilizzo e di impiego degli strumenti oggi previsti per l'attuazione delle politiche attive del lavoro, della formazione e istruzione professionale e delle politiche sociali.

La Legge Costituzionale n.3/2001, che ha ridefinito gli ambiti delle competenze istituzionali del Paese operando una consistente riforma del Titolo V della Costituzione e riformando l'art.117, ha introdotto importanti principi alla luce dei quali sono definite le competenze tra Stato e Regioni e le competenze esclusive delle Regioni su numerose materie, in particolare:

- ✓ l'Amministrazione centrale assume un ruolo di "regolazione" per garantire sia la coerenza degli indirizzi delle varie politiche sia l'attuazione di regole comuni per tutti gli attori nel sistema;
- ✓ allo Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali per la legislazione concorrente;
- ✓ allo Stato è riservata la determinazione dei livelli essenziali relativi alle prestazioni in materia di diritti sociali e civili garantiti su tutto il territorio nazionale;
- ✓ l'iniziativa legislativa è attribuita alle Regioni, anche sulle materie a competenza congiunta.

Il sistema, che si fonda ora su nuovi rapporti tra centro e periferia, supera i vecchi modelli di coordinamento gerarchico e punta a favore di procedure decentrate basate su relazioni di tipo cooperativo e sussidiario e sulla condivisione di obiettivi.

La riforma del mercato del lavoro.

Il Parlamento ha approvato una legge di delega al Governo (legge 30 del 14 febbraio 2003) per l'attuazione del disegno riformatore del mercato del lavoro, condiviso dal Governo italiano con le Parti sociali attraverso la sottoscrizione del Patto per l'Italia.

Il testo normativo si colloca nell'ambito degli orientamenti comunitari in materia di occupazione e di apprendimento permanente ed è finalizzato ad aumentare i tassi di occupazione e volto a promuovere la qualità e la stabilità del lavoro, anche attraverso contratti a contenuto formativo e contratti a orario modulato compatibili con le esigenze delle aziende e le aspirazioni dei lavoratori.

Le misure contenute nella legge 30/2003, hanno come obiettivo prioritario l'innalzamento del tasso d'occupazione dei giovani, delle donne e, in generale, di tutte le categorie di persone a rischio d'esclusione sociale: esse, infatti, si prefiggono di garantire a tutti le medesime opportunità d'accesso ad un'occupazione regolare e di buona qualità.

L'innovazione contenuta nella legge 30/2003 consiste, inoltre, in una nuova configurazione degli assetti normativi del lavoro a tempo parziale, del lavoro a progetto, del lavoro in affitto, ecc. nell'ottica della più ampia flessibilità del mercato del lavoro.

Al fine di estendere le tutele dal rapporto di lavoro al mercato del lavoro, il provvedimento presenta un insieme organico di misure volte ad assistere chi cerca lavoro, potenziando la rete dei servizi pubblici e privati.

L'intervento dei privati è ricondotto ad un impianto autorizzatorio unitario, mentre il nuovo sistema del collocamento pubblico, messo a regime con il decreto legislativo 297/2002, costituirà la spina dorsale di un moderno mercato del lavoro accessibile a tutti in condizioni di pari opportunità.

Il decreto legislativo 297/2002 consente di dare piena attuazione alla riforma dei Servizi per l'Impiego (SPI) con un'ottica sempre più incentrata alla personalizzazione dei servizi e con interventi volti ad incoraggiare le imprese ad adattare la propria domanda a categorie di soggetti disponibili al lavoro solo a determinate condizioni (orari, organizzazione delle modalità di prestazione) accelerando i processi di incontro tra gli individui e le occasioni di lavoro, avviando i soggetti privi di occupazione verso percorsi di qualificazione e pre-inserimento congruenti con i fabbisogni delle imprese.

La sfida per il sistema dei SPI è quella di sfruttare al massimo le potenzialità e le specificità locali del mercato del lavoro, favorendo tuttavia la permeabilità tra contesti territoriali attraverso azioni sinergiche che possono essere opportunamente coadiuvate da un'azione concertata di livello centrale.

La semplificazione delle procedure di collocamento, lo sviluppo d'interventi d'orientamento, tutoraggio e incontro domanda offerta assieme all'apertura regolata agli operatori privati consentiranno il potenziamento delle azioni di prevenzione della disoccupazione e la massima efficacia dei servizi, attraverso un modello che contempla la cooperazione e la competizione tra operatori pubblici e altri operatori, pubblici, privati o convenzionati, accreditati dalle Regioni e lo sviluppo di una rete complessa d'agenzie per l'incontro domanda-offerta, nella quale i centri per l'impiego diverranno nodi strategici.

Nuove linee di sviluppo del Sistema della Formazione Professionale e delle interconnessioni tra istruzione, formazione e lavoro

Il decentramento delle competenze in materia di lavoro, e l'introduzione di nuovi strumenti di inserimento e transizione, faciliterà un più efficace intreccio fra politiche del lavoro e politiche formative. Peraltro anche nel sistema della formazione professionale è in corso una fase di riforma per la riorganizzazione delle diverse filiere formative.

Si è oggi in presenza di un evidente incremento delle situazioni in cui la leva-formazione professionale assume un profilo strategico, condiviso come tale dagli attori sociali e come tale valorizzato nella programmazione economica. L'offerta si è progressivamente ampliata e specializzata; si è posto mano al varo o all'aggiustamento di alcuni dispositivi anche con approcci sofisticati. Tuttavia appare evidente come il sistema sia ancora privo di talune funzioni chiave, se non addirittura di una vera e propria regolazione.

In tal senso è possibile citare problemi connessi:

- all'affidabilità e alla qualità delle strutture di offerta;
- alla frammentazione delle qualifiche formative;
- alla ancora incompleta messa a sistema di alcune funzioni chiave del processo di programmazione e gestione della formazione professionale (analisi dei fabbisogni, monitoraggio, valutazione dei risultati) che richiedono, accanto alla messa a regime dei sistemi regionali nella loro varietà di offerta legata al mercato locale, anche la definizione di indirizzi, standard, funzioni di coordinamento, monitoraggio e valutazione a livello centrale;
- alla differenziazione ed articolazione delle procedure e delle pratiche seguite dai diversi soggetti istituzionali.

Il processo di riforma è costruito intorno a linee guida che caratterizzano il nuovo sistema di formazione professionale: diversificazione dell'offerta, intreccio tra istruzione, formazione e lavoro, qualità del sistema, comunicabilità fra i sistemi regionali.

In primo luogo prosegue la tendenza del sistema a diversificarsi, ad aprirsi a utenze diverse per soddisfare un numero più ampio di bisogni nella logica di un accesso alla formazione lungo tutto l'arco della vita, «in funzione delle attitudini e dei bisogni individuali». Da questo obiettivo nascono il processo di strutturazione di un sistema di formazione continua; la riforma dell'apprendistato e l'introduzione di articolati sistemi di formazione per apprendisti, per accompagnare e sostenere l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro; lo sviluppo ed il consolidamento del nuovo canale dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, come risposta alla domanda da parte delle imprese di professionalità medio-alte.

Il collegamento tra scuola, formazione e lavoro, diventa ora organico nel quadro della nuova normativa di riforma, che prevede modalità di transizione tra scuola e formazione professionale e rafforza il collegamento con il mondo del lavoro, anche attraverso lo strumento dell'alternanza tra studio e lavoro ed il potenziamento dei tirocini.

La terza esigenza che sta orientando il processo di riforma in atto riguarda la necessità di elevare la qualità dell'offerta formativa. Tale esigenza si è tradotta in primo luogo in una maggiore attenzione ai soggetti che realizzano interventi formativi, esigenza recepita dal processo di accreditamento. Per migliorare la qualità del sistema occorrerà anche sviluppare attività di monitoraggio e valutazione del sistema, individuare casi di eccellenza da riprodurre nei diversi contesti, rafforzare lo scambio di esperienze tra le regioni. La diversificazione delle attività può costituire un fattore di arricchimento del sistema, ma richiede la puntuale verifica dei risultati raggiunti. E' in tal modo possibile operare una sorta di benchmarking a livello regionale e nazionale, recuperando gli aspetti più significativi delle esperienze migliori; occorre avere ben presente che la diversificazione rischia di rappresentare un fattore di debolezza, se permane uno stato di frastagliamento che impedisce al sistema di crescere e di consolidarsi, diventando realmente "un sistema".

Nel momento in cui, attraverso l'attuazione di quanto previsto dalla modifica del Titolo V della Costituzione, tutte le funzioni e i compiti amministrativi in materia di formazione professionale vengono affidati alle Regioni, la richiesta di qualità richiama l'esigenza di sviluppare la comunicabilità tra i diversi livelli territoriali del sistema.

Emerge allora la necessità di introdurre o rafforzare alcune funzioni innovative, il cui sviluppo dovrà essere promosso a partire dalla definizione concertata di standard, requisiti, criteri e attentamente monitorato, quali:

il completamento del processo di costruzione di un sistema di accreditamento per la verifica della qualità dei soggetti che si candidano a gestire attività di formazione professionale;
l'istituzione di sistemi nazionali e regionali di valutazione per individuare, valorizzare e riprodurre gli esempi di buone pratiche e quindi elevare la qualità complessiva dell'offerta;
l'istituzione di un sistema di certificazione delle competenze e di riconoscimento dei crediti basato su standard di qualifiche riconosciute a livello regionale e nazionale;

la messa a regime di sistemi di formazione degli operatori della Formazione Professionale.

Accanto allo sviluppo di tali nuove funzioni, la riforma del sistema prevede l'articolazione di un sistema di formazione esterna e interna all'azienda per gli apprendisti, il consolidamento di un sistema di formazione continua ed il completamento della filiera della Formazione professionale iniziale, volto a coprire un gap tra la domanda del mercato del lavoro e l'offerta di tecnici qualificati di livello non universitario.

Infine, una delle sfide più rilevanti è costituita dall'istituzione del diritto-dovere di istruzione e formazione fino al raggiungimento di una qualifica riconosciuta a livello nazionale ed europeo o comunque per una durata non inferiore a dodici anni, da compiersi nel sistema di istruzione e formazione professionale, anche attraverso l'utilizzo del contratto di apprendistato e dello strumento dell'alternanza formazione-lavoro.

Consolidamento del Sistema nazionale di formazione continua e adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione

Negli ultimi anni il focus delle politiche pubbliche ha posto sempre di più al centro dell'attenzione la formazione continua dei lavoratori, che è stata tra l'altro oggetto di una serie di interventi normativi. Tra questi il più rilevante è l'art.118 della Legge finanziaria 2001 che, in attuazione di quanto disposto dall'art.17 della L.196/97, ha istituito i Fondi paritetici interprofessionali per lo sviluppo della formazione continua, alimentati principalmente con il gettito derivante dal contributo dello 0,30% versato dai datori di lavoro del settore privato per la formazione dei dipendenti. I Fondi finanzieranno piani formativi aziendali, settoriali e territoriali.

Il panorama del sistema nazionale di formazione continua si è fatto dunque alquanto articolato e arricchito di un nuovo canale di finanziamento, che andrà progressivamente a sostituire quello derivante dalla legge 236/93.

Il ruolo di un efficiente ed efficace sistema di formazione continua, nel quale le diverse modalità attuative e le diverse fonti di finanziamento riescano ad operare sinergicamente diventa strategicamente rilevante anche alla luce della nuova Strategia Europea per l'Occupazione, in particolare con riferimento agli orientamenti specifici n.3 "Affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro" laddove si chiede agli Stati membri di promuovere l'accesso dei lavoratori, in particolare di quelli poco qualificati, alla formazione, n.4 "promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita", dove si chiede che entro il 2010 il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita nell'Unione europea sia pari ad almeno il 12,5 della popolazione adulta in età lavorativa, e n.5 "Aumentare la disponibilità di manodopera e promuovere l'invecchiamento attivo" dove si chiede di favorire l'accesso alla formazione continua per i lavoratori più anziani e a tener conto dell'offerta aggiuntiva di manodopera risultante dall'immigrazione.

Da quanto descritto appare dunque evidente l'importanza di promuovere azioni di sistema volte a rafforzare le sinergie tra le diverse offerte di formazione continua, rafforzando la capacità di costruire piani formativi, affinando modelli innovativi anche di promozione del dialogo sociale e di sostegno agli operatori delle parti sociali anche in vista dei loro nuovi compiti di gestori dei Fondi interprofessionali.

La riforma della pubblica amministrazione si trova oggi in una fase cruciale che rende urgenti interventi a livello centrale, locale e dei singoli territori coerenti con:

- l'equilibrio del sistema policentrico-federalista verso cui il paese si sta dirigendo;

- la necessità di accompagnare la trasformazione delle PP.AA. in sistemi intelligenti, interattivi e a geometria variabile capaci di comprendere e soddisfare le esigenze della collettività;
- la necessità di sostenere i territori nella loro promozione ed azione per il raggiungimento di uno sviluppo economico e sociale sostenibile.

1.2 Punti di forza e di debolezza (analisi SWOT)

1.2.1 Elementi di analisi SWOT

Nei paragrafi precedenti la situazione di partenza è stata rappresentata mettendo in evidenza le condizioni generali nelle quali la pubblica amministrazione affronta la sfida del nuovo ciclo di programmazione e alcuni profili in relazione ai quali appare necessario potenziare capacità e prestazioni degli apparati pubblici. A partire da tale quadro di riferimento sono di seguito identificati i principali fabbisogni di intervento a cui orientare la strategia del presente programma operativo.

L'analisi è svolta distinguendo tre ordini di questioni che nella prassi dei processi di programmazione si presentano fortemente correlati: conoscenze e sistemi informativi, implementazione delle politiche e dei programmi, valutazione.

Conoscenze e sistemi informativi

La nuova programmazione dei Fondi strutturali assegna un ruolo di primo piano alla conoscenza approfondita degli ambiti di intervento, cui di volta in volta si rivolge, e dei corrispondenti fabbisogni: conoscenza delle organizzazioni produttive diverse, se pure nell'ambito di un medesimo settore; conoscenza delle aree territoriali, contraddistinte da problematiche e potenzialità molto articolate. Pertanto, il tentativo di costruire una soddisfacente base analitica ha preceduto e guidato l'elaborazione dei programmi operativi regionali e nazionali, accompagnando l'identificazione degli obiettivi da perseguire e la definizione di strategie e linee di intervento.

Una gamma ampia di competenze e capacità professionali, interne ed esterne alle amministrazioni, sono state mobilitate e coinvolte in questo processo, dando ulteriore forza al processo di maturazione riscontrato nel corso del ciclo di programmazione precedente attraverso gli investimenti in formazione effettuati a favore dell'amministrazione pubblica (es. programma PASS). La capacità di strutturazione dei problemi ne è risultata maturata e rafforzata, sia pure in modo non omogeneo da settore a settore e da regione a regione.

Parallelamente è cresciuta la consapevolezza delle caratteristiche delle basi informative utilizzabili ai fini della programmazione, nonché dei loro limiti e delle conseguenti necessità di potenziamento e affinamento dei sistemi di produzione e di elaborazione dei dati. Tale accresciuta consapevolezza qualifica ulteriormente la domanda di informazioni che risulta più ampia, specifica e finalizzata e fa sì che la qualità dei sistemi informativi sia percepita come questione rilevante per la definizione delle politiche pubbliche. In tal senso essa rappresenta un punto di forza per lo sviluppo del sistema delle informazioni e delle conoscenze.

I punti di debolezza ai quali è necessario reagire sono, d'altra parte, numerosi. Innanzitutto non tutte le informazioni necessarie o utili per programmare con consapevolezza sono disponibili. Inoltre, in alcuni settori, i dati di base risultano dispersi tra una pluralità di fonti di difficile

reperimento, e la polverizzazione, in qualche caso, è talmente spinta da rendere difficile anche il semplice censimento degli archivi; in altri l'offerta informativa, seppure meno frammentata, è strutturata in modo non omogeneo tale da rendere assai difficili i confronti; in altri ancora, alla presenza di profonde lacune si accompagnano aggiornamenti spesso molto sporadici.

In generale, si riscontrano una struttura della rilevazione statistica incapace di fornire informazioni al necessario livello di dettaglio territoriale o, più in generale, modalità di raccolta delle informazioni inadeguate ai fini dell'impostazione e del monitoraggio delle policy.

Nel quadro delle debolezze va, inoltre, annoverata la difficoltà del sistema pubblico a fare ricorso sistematico alle conoscenze e alle competenze tecniche necessarie per migliorare la qualità della programmazione e per innestare nel processo decisionale elementi di analisi e di valutazione esterni alla sfera della politica; nonché la difficoltà delle amministrazioni a relazionarsi in modo efficiente con le istituzioni della ricerca e le strutture della consulenza, mediante l'esplicitazione di una domanda di servizi sufficientemente forte e consapevole in modo da favorire lo sviluppo di un mercato dei servizi consulenziali competitivo e sempre più qualificato.

In tale ambito, opportunità di rilievo appaiono collegate all'utilizzo diffuso e appropriato delle tecnologie informatiche e del Web, soprattutto in termini di ampliamento e miglioramento delle condizioni di accesso ai dati, e alla recente normativa che regola l'uso degli studi di fattibilità da parte delle amministrazioni pubbliche per gli investimenti di dimensione più consistente (Merloni ter, legge 144/99), nonché ai cospicui stanziamenti di risorse finanziarie assegnate a tali studi.

Al fine di conseguire concreti risultati con l'utilizzo delle opportunità create dallo sviluppo della Società dell'informazione, occorre un radicale cambiamento nelle modalità di produzione, offerta e diffusione delle informazioni.

Sono infatti elevati i rischi di inefficienza legati alla bassa standardizzazione degli elementi informativi, alla carenza di coordinamento, alla persistenza delle attuali tendenze alla proliferazione e frammentazione delle basi di dati tra una pluralità di soggetti istituzionali. Qualora queste tendenze dovessero permanere o rafforzarsi sulla scia dell'enorme crescita della gamma di strumenti e soluzioni tecniche utilizzabili, lo sviluppo dei sistemi informatizzati non produrrebbe gli effetti positivi auspicati.

Implementazione delle politiche e dei programmi

Il nuovo ciclo di programmazione si distingue per il contenuto fortemente innovativo dell'approccio generale allo sviluppo e delle strategie messe a punto per la mobilitazione delle risorse di contesto e la valorizzazione dei sistemi di agglomerazione locale. L'impegno a mantenere elevato il grado di innovazione nell'implementazione delle politiche e dei programmi, riguardando tutte le amministrazioni, rappresenta una sfida con la quale si dovranno confrontare molte strutture ordinarie.

Il nuovo QCS, inoltre per diversi settori, prevede il cofinanziamento comunitario per gli interventi coerenti con gli strumenti di pianificazione e di governo del territorio obbligatori per legge. Nei primi anni di attuazione occorrerà, pertanto, imprimere una forte accelerazione ai processi che presiedono alla definizione di tali strumenti, pena il verificarsi di rallentamenti attuativi o l'eventuale impossibilità di realizzare gli investimenti necessari allo sviluppo regionale.

In terzo luogo, l'obiettivo condiviso di realizzare il nuovo ciclo di programmazione utilizzando al meglio le risorse del partenariato, istituzionale ed economico sociale, pone le amministrazioni di fronte alla necessità di riorganizzare il processo decisionale strumentale alla realizzazione dei programmi, in modo da dare adeguato spazio agli apporti di conoscenza ed ai contributi di cooperazione provenienti dall'eventuale partnership. In tale ambito possono prefigurarsi rischi potenziali di un coinvolgimento rituale del partenariato e di una partecipazione reale, ma scarsamente disciplinata e valorizzata da efficienti regole di gestione.

Infine i principi di metodo fondamentali sui quali è costruito tutto il processo di programmazione – valutazione ex ante della domanda e dell'efficacia degli interventi e verificabilità dei risultati (monitoraggio e valutazione in itinere ed ex post) – richiedono alle amministrazioni l'acquisizione, il consolidamento e la diffusione di competenze specifiche da impiegare e coinvolgere costantemente nella gestione dei programmi.

Un analogo sforzo di mobilitazione e immissione di competenze e di sviluppo di nuove funzioni specialistiche è richiesto dalle politiche programmate nel nuovo ciclo di programmazione: coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione di progetti a valenza pubblica e territoriale (finanza di progetto); sviluppo e gestione di complesse attività industriali nel settore dei servizi pubblici locali; acquisizione di tecnologia avanzata e apprendimento delle nuove applicazioni offerte dalla Società dell'informazione; formazione e inserimento nel mercato del lavoro di individui in cerca di occupazione.

In un contesto istituzionale in forte movimento quale è quello attuale, assumono ancora maggiore rilievo alcuni cruciali punti di debolezza, quali il ritardo nell'ammodernamento della pubblica amministrazione e nella capacità del sistema politico-amministrativo di procedere rapidamente, in modo sistematico, verso il consolidamento di metodi, tecniche e procedure di valutazione e verifica dei risultati. Appare evidente che la persistenza di tali debolezze non mancherebbe di generare effetti estremamente negativi sull'attuazione dei programmi.

Al fine di prevenire i rischi del mancato raggiungimento degli obiettivi dei programmi emerge l'esigenza di progettare e realizzare un'ampia gamma di "azioni di sistema" rivolte, in primo luogo, alle Regioni, ma anche alle amministrazioni centrali titolari di programmi che, a loro volta, possono predisporre una varietà di strumenti metodologici e iniziative di supporto all'azione di coordinamento settoriale a favore dei soggetti operanti sul territorio (elaborazione di linee guida, diffusione di standard di riferimento, istituzione di strutture tecniche di coordinamento, attività di trasferimento di buone prassi; sviluppo di attività efficaci di assistenza tecnica, accompagnamento, consulenza diretta o supporto all'efficiente ricorso al mercato della consulenza privata, problem solving).

La dimensione e la consistenza della nuova offerta di sostegno tecnico necessario e la pluralità di soggetti istituzionali in grado di svolgere un ruolo come fornitori di servizi, rende necessario l'esercizio di una forte funzione di regia con compiti di coordinamento, organizzazione, armonizzazione e messa a sistema di tali attività, al fine di evitare sovrapposizioni ed inefficienze.

Valutazione

L'attività di valutazione dei programmi richiede la messa a punto di metodi efficaci e condivisi che devono essere in grado di mettere le amministrazioni nella condizione di poter apprezzare la corrispondenza con i fabbisogni individuati, stimare la coerenza e l'impatto delle azioni da intraprendere sugli obiettivi di policy, verificare i risultati ottenuti ed acquisire elementi di

feedback utili per impostare la parziale ridefinizione dei programmi e delle linee di intervento, mettere a confronto informazioni, esperienze, modelli, ecc.

Su questo versante sono difficilmente identificabili punti di forza, dal momento che nel passato ciclo di programmazione dei Fondi non è stato pienamente valorizzato il patrimonio di conoscenze e di opportunità da rendere disponibile per la pubblica amministrazione con azioni a carattere sistemico in materia di modelli di gestione dei programmi coerenti con le esigenze della valutazione.

L'esperienza maturata e lo stato attuale mettono, invece, in evidenza alcuni punti di debolezza. Innanzitutto, la scarsa consuetudine ai processi della valutazione e la disomogeneità di linguaggio rendono opportuno un primo sforzo di armonizzazione per creare una univocità di riferimenti in tema di modelli, tecniche e strumenti utilizzabili.

In particolare è opportuno rafforzare l'idea che con "valutazione" si indica una varietà di strumenti e metodologie utilizzabili a partire da una molteplicità di interessi o aventi lo scopo di esplorare aspetti diversi, con esiti di volta in volta differenziati. Si rende necessario un adeguamento generale della valutazione con uno sforzo di progettazione e sperimentazione di metodologie adeguate alla pluralità di questioni sollevate dalla nuova programmazione.

Tale debolezza si fa particolarmente acuta per la valutazione ex post, raramente compresa come strumento di miglioramento delle scelte di programmazione. Se si fa poi riferimento agli ambiti di impostazione di un'attività di valutazione ancora in fase sperimentale (es. valutazione ambientale strategica o valutazione delle politiche di pari opportunità), in tali casi si rende necessario un forte impegno di elaborazione e diffusione concentrato soprattutto nei primi anni di attuazione dei programmi.

I Nuclei tecnici di valutazione e verifica, che stanno per essere attivati, e la rete di rapporti stabili che sarà creata tra loro, rappresentano una risorsa aggiuntiva rispetto al precedente ciclo di programmazione e, quindi, la principale opportunità disponibile per le amministrazioni centrali e regionali.

Al fine di cogliere tali opportunità, necessita evitare il rischio di una selezione del personale dei Nuclei attuata con criteri inadeguati e di un ritardo nell'attivazione della rete. Il circuito orizzontale di collegamento tra i Nuclei, destinato a far circolare metodi e attivare l'accumulazione di sapere tecnico, è, infatti, una risorsa importante quanto la costituzione dei singoli Nuclei.

Il seguente quadro sintetizza i principali punti dell'analisi SWOT:

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> • Crescita delle competenze, della consapevolezza e della cultura legata all'uso dei fondi strutturali, già patrimonio dell'attuale periodo di programmazione anche attraverso gli investimenti in formazione effettuati in favore dell'Amministrazione Pubblica (es. programma PASS); • Rilevanti risorse professionali e organizzative mobilitate sugli obiettivi del nuovo ciclo di programmazione; in particolare forte impegno delle amministrazioni nella predisposizione dei 	<ul style="list-style-type: none"> • Frammentarietà e inadeguatezza dei sistemi informativi «di base» per un efficiente ed efficace supporto all'attuazione dei programmi comunitari; • Scarsa capacità delle strutture amministrative di coinvolgere in modo efficiente le istituzioni della ricerca e le società private di consulenza, e di avvalersi degli apporti conoscitivi e di orientamento alla decisione che da queste possono derivare;

<p>programmi e nelle attività preparatorie di raccolta dei dati, interpretazione, analisi;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maggior attenzione e sensibilità alle tematiche dello sviluppo territoriale e al coinvolgimento del partenariato nelle attività di programmazione e attuazione. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitata o scarsa capacità delle strutture amministrative con le metodologie e gli strumenti della valutazione (ex ante, in itinere ed ex post) e inadeguatezza di un sistema di monitoraggio non ancora consolidato; • Ritardo nell'adeguamento della pubblica amministrazione a un insieme di norme, regole, indirizzi di particolare rilievo per gli ambiti di programmazione comunitaria, riguardanti: esecuzione di analisi di fattibilità preliminarmente all'assunzione delle più rilevanti decisioni di investimento; coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione di progetti a valenza pubblica e territoriale (finanza di progetto); industrializzazione dei sistemi di servizi pubblici locali; sviluppo della Società dell'informazione; rinnovamento delle politiche per le risorse umane; • Mancato consolidamento nel periodo di programmazione precedente di prassi incisive di partenariato tra istituzioni e con gli organismi rappresentativi di interessi economici e sociali; • Disomogeneità e frammentarietà dell'attività di valutazione. Scarsa utilizzabilità dei relativi risultati; • Relativa debolezza delle strutture tecniche dell'Amministrazione e competenze specifiche non sempre adeguate alle esigenze.
--	---

Opportunità	Rischi
<ul style="list-style-type: none"> • Mobilitazione in atto di risorse umane e aspettative generate dalla «nuova programmazione» nazionale per il Mezzogiorno, in grado di rafforzare l'efficienza e la capacità operativa delle strutture pubbliche impegnate nella gestione dei programmi; • Processi in atto di riforma della pubblica amministrazione e di qualificazione delle strutture, con effetti di miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi e adeguamento agli standard dei paesi più avanzati, in grado di generare maggiore efficienza e innovazione anche nel contesto della programmazione comunitaria; • Processi in atto di riforma della pubblica amministrazione e di qualificazione delle strutture, con effetti di miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi e adeguamento agli standard dei paesi più avanzati, in grado di generare maggiore efficienza e innovazione anche nel contesto della programmazione comunitaria; 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficoltà delle amministrazioni, in particolare regionali, nel reagire all'incremento di complessità connesso al decentramento, al rispetto dei contenuti e dei principi della nuova programmazione (nuovo approccio generale allo sviluppo, maggiore rigore metodologico e procedurale in materia di decisione e attuazione dei programmi, coerenza con le politiche comunitarie, coinvolgimento del partenariato), al rispetto delle condizioni di attuazione di alcune strategie fissate dal QCS. Acuitizzarsi di tali difficoltà che potrebbero indurre ad attuare metodologie e prassi non coerenti con i principi della nuova programmazione al fine di evitare il disimpegno automatico dei fondi previsto dai Regolamenti; • Ritardo nell'accompagnare la crescita esponenziale delle nuove possibilità di informazione e comunicazione, con il necessario riordino del sistema di fonti, archivi, banche dati; la necessaria razionalizzazione dei flussi e degli accessi; la necessaria pianificazione dello sviluppo della nuova offerta di informazioni.

<ul style="list-style-type: none"> • Possibilità crescenti di migliore e più ampio accesso all'informazione, più allargata e flessibile comunicazione (all'interno del sistema amministrativo e verso l'esterno) indotte dalla diffusione delle tecnologie informatiche e dallo sviluppo delle reti telematiche; • Insediamento dei nuovi Nuclei tecnici di valutazione e verifica (L. 144/99) presso tutte le amministrazioni titolari di programmi, e di nuove Segreterie tecniche (QCS) presso tutte le amministrazioni centrali capofila di "tavoli nazionali" o con responsabilità 'trasversali'. 	
--	--

La strategia del PON Assistenza tecnica e azioni di sistema 2000 – 2006 è impostata su tali elementi di analisi. Il programma ha la finalità di contribuire, attraverso le azioni di accompagnamento, supporto e assistenza, alla crescita dell'efficienza ed efficacia nell'utilizzo dei Fondi Strutturali e al conseguimento dell'obiettivo della coesione sociale ed economica, attraverso la piena integrazione e valorizzazione del partenariato nella programmazione e gestione degli interventi.

Risultati valutazione intermedia

I risultati dell'attività di Valutazione hanno confermato la logica e l'impostazione generale del PON. E' stato apprezzato l'impegno effettuato dall'AdG del PON volto a soddisfare le esigenze di supporto manifestate dalle AdG dei POR, e ad assicurare il necessario coordinamento delle Amministrazioni Centrali per l'attuazione dei vari interventi di assistenza tecnica e azioni di sistema.

La strategia del PON è stata confermata per entrambi gli assi e misure, anche a seguito di una attenta valutazione del potenziale strategico dei diversi progetti e/o azioni. Nello svolgimento dell'attività di valutazione del PON sono state analizzate alcune componenti relative all'efficacia delle attività svolte, quali: tempestività, innovazione, facilitazione dei processi e sostenibilità nel lungo periodo.

In generale è stato evidenziato che la presenza di soggetti sul territorio, operanti in stretta collaborazione con le AdG dei POR ob. 1, ha consentito di sviluppare processi di ricognizione delle domande di assistenza tecnica regionali, favorendo l'incontro tra la domanda e l'offerta di assistenza tecnica.

Esempi tipici di tale strumento dinamico di concertazione sono *la creazione di osservatori territoriali permanenti*, caratterizzati da una presenza costante sul territorio, *le rilevazioni e le indagini sui fabbisogni* regionali quale strumento imprescindibile in presenza di interventi complessi che coinvolgono soggetti diversi, *i luoghi di incontro e scambio di esperienze*.

Il Valutatore ha giudicato non pienamente raggiunto l'obiettivo della *tempestività* a causa del ritardo con cui sono state avviate le azioni di assistenza tecnica, situazione che ha comportato una sempre più evidente richiesta di supporti erogati "a domanda".

Per quanto riguarda l'*innovazione*, è stato segnalato l'interesse e la domanda rilevati presso l'AdG del PON, in merito all'introduzione di strumenti caratterizzati dall'utilizzo di nuove tecnologie, in particolare alla creazione di siti dedicati alla sistematizzazione dei dati e allo scambio di esperienze conoscenze.

Per quanto riguarda la *facilitazione dei processi* in atto, all'interno delle singole amministrazioni regionali, il Valutatore ha ritenuto positivi i risultati in termini di miglioramento del dialogo infra e interistituzionale tra le amministrazioni e gli altri soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi.

La dimensione di *sostenibilità*, invece, ha presentato maggiori difficoltà di valutazione in relazione alla necessità di considerare effetti visibili solo nel lungo periodo, per la quale appare necessario considerare la reale capacità di internalizzare i supporti ricevuti.

A tale proposito, infatti, il Valutatore ha segnalato la necessità di prevedere meccanismi di trasferimento di conoscenze e modalità di lavoro collaborative atte a favorire l'internalizzazione delle competenze.

Relativamente agli aspetti attuativi grande rilievo è stato attribuito all'attività di comunicazione e di implementazione dei circuiti informativi tra AdG del PON, Amministrazioni Centrali e AdG dei POR, anche attraverso una valorizzazione delle Relazioni trimestrali di monitoraggio e una corretta alimentazione del sistema Monit.

Risultati della prima fase di programmazione delle azioni di sistema (FSE)

I risultati della prima fase di programmazione emergono con chiarezza e in maniera dettagliata dal rapporto di monitoraggio qualitativo e dal rapporto del valutatore indipendente. Nel presente capitolo si intende richiamare sinteticamente soprattutto quegli aspetti che maggiormente incidono sulle scelte connesse con la riprogrammazione degli interventi.

Misura II.1

Il primo periodo di programmazione ha contribuito a realizzare, spesso in misura determinante, attraverso le azioni previste (Azione A), un sistema di supporto e, in alcuni casi, di anticipazione, al cambiamento degli assetti organizzativi, delle modalità e logiche di programmazione, pianificazione e gestione delle strutture e delle politiche occupazionali e delle attività di supporto alle nuove reti pubblico-private di incontro domanda offerta.

Il ruolo del FSE in questo ambito si è intrecciato spesso in maniera virtuosa con i processi di mutamento normativo ed istituzionale che hanno investito negli ultimi anni il sistema del mercato del lavoro e dei Servizi per l'impiego

In generale si può affermare che si è passati da una logica di assistenza tecnica, a volte concepita come funzione di supplenza alle carenze degli organici, ad una funzione del FSE di rafforzamento dei sistemi. Logica, questa, che deve essere implementata con azioni di sistema volte a sviluppare un sistema a rete di servizi pubblico-privati capaci di divenire snodo strategico delle nuove politiche dell'occupazione.

In generale, nel periodo '94-'99, l'offerta di azioni di supporto ai servizi all'impiego è stata carente in quanto non esplicitamente prevista nei documenti di programmazione, anche se non sono mancate, sparse su tutto il territorio del Sud, alcune attività in proposito.

Nell'attuale programmazione 2000-2006 sono stati previsti interventi specifici di supporto allo sviluppo dei SPI. Le azioni avviate nella prima fase hanno contribuito al decollo dei SPI: quasi tutti i servizi previsti nel Masterplan sono ormai erogati ad un livello medio con punte di eccellenza per i servizi di accoglienza e intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro. Di fatto è stata sviluppata la rete dei Centri per l'Impiego a livello nazionale (1) : si tratta di un sistema formato da 207 Centri diffusi in tutte le regioni ob. 1, a responsabilità regionale .

Si registra, anche attraverso un'azione di monitoraggio, un avanzamento relativo dei servizi di maggiore complessità e innovazione quali l'orientamento e l'inserimento lavorativo. Rimane ancora un punto critico: i servizi alle imprese e la quota di disoccupati intermediati dai SPI.

Dal punto di vista organizzativo i SPI hanno dimostrato un miglioramento sostanziale e l'attenzione si è posta maggiormente sullo sviluppo dei servizi più personalizzati. Sul versante delle strutture si è registrato un miglioramento generalizzato sia per le sedi dei Centri sia nella cura dei loro layout e modulazione degli spazi., attivando anche forme di standardizzazione a livello provinciale. E' diffuso l'investimento in risorse informatiche e infrastrutture di rete.

¹ Isfol, Rapporto di Monitoraggio dei servizi per l'impiego, giugno 2003

Pur con alcune differenze a livello territoriale, la rete dei servizi sta raggiungendo gli standard europei definiti dal Masterplan nazionale: uno sviluppo che si sta muovendo verso la realizzazione di un sistema di rete di servizi pubblico-privato che vede la partecipazione attiva dei diversi attori a livello locale, divenendo il centro di convergenza sia delle politiche attive dell'occupazione che delle politiche di inclusione sociale.

In numerosi Centri, infatti, sono stati predisposti servizi dedicati per le fasce deboli (disabili, immigrati, donne ecc) ed in alcuni contesti territoriali, i Centri per l'impiego operano in connessione diretta con strutture, sportelli e servizi per il sociale, al fine di realizzare un sistema di "sviluppo di percorsi integrati per l'inclusione socio-lavorativa". Si tratta di sistemi di servizi funzionanti per tutta la popolazione disoccupata e adattati alle necessità dell'utenza più disagiata attraverso l'integrazione di appositi contenuti in riferimento ai diversi target di utenza mediante il coordinamento con la rete dei servizi previsti nei Piani Sociali Regionali e nei Piani di Zona.

Cercando di sistematizzare le esperienze "di rete" vissute dalle regioni e province italiane nel 2002, è emersa un'espansione continua delle reti di relazione che i Spi hanno attivato sul territorio, sia consolidando collaborazioni preesistenti, sia avviando nuovi campi di intervento: è diffusa la volontà di porre l'utente al centro del servizio, creando un "percorso" di servizi integrati di cui l'utente può disporre in diversi enti, in relazione ai propri bisogni (ad esempio: Cpi, struttura provinciale di orientamento e Informagiovani comunale), per tutti i servizi oppure solo alcuni più specialistici, integrando le funzioni complementari con altri enti dislocati anche in un'area territoriale più vasta, o esternalizzandole, al fine di rinforzare il bacino d'utenza.

L'implementazione della misura II.1 del Programma ha sostenuto il rinnovamento dei sistemi dell'istruzione e della formazione grazie all'attivazione:

- di interventi finalizzati a rafforzare percorsi innovativi già delineati a livello normativo ;
- di interventi finalizzati alla definizione di dispositivi a contenuto regolativi;
- di interventi volti all'innalzamento della qualità dei sistemi .

In generale si è perseguito l'obiettivo di supportare e qualificare i sistemi attraverso azioni di elaborazione di modelli, di messa in rete degli attori coinvolti, di trasferimento delle buone pratiche, di analisi e diffusione delle informazioni necessarie alle attività di programmazione e di policy making, il monitoraggio delle azioni intraprese nei singoli contesti regionali, e così via.

I processi costruiti mettono in evidenza l'esistenza di una "relazione biunivoca" tra contesto normativo, PON ATAS Misura II.1 e POR.

Ciò premesso, si può affermare che, ad oggi, il PON ATAS Misura II.1 ha prodotto risultati rilevanti per il contesto di riferimento soprattutto in materia di:

- ✓ accreditamento delle sedi formative e orientative;
- ✓ avvio dei processi attuativi necessari alla definizione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze professionali;
- ✓ definizione degli standard minimi dei percorsi IFTS;
- ✓ sostegno ai percorsi della formazione permanente;
- ✓ individuazione dei contenuti dei moduli aggiuntivi alla formazione ordinaria per l'assolvimento dell'obbligo formativo nell'ambito dell'apprendistato;
- ✓ trasferimento di buone pratiche sviluppate nella passata programmazione e nell'ambito di Programmi e Iniziative comunitarie;
- ✓ diffusione di strumenti e metodiche per l'orientamento;
- ✓ sviluppo di strumenti per la formazione dei formatori e l'e.learning.

In merito all'Azione C, l'efficacia degli interventi previsti è stata strettamente dipendente, in questo primo periodo, dalla capacità di stabilire coerenza e continuità con l'evoluzione del quadro normativo in atto, ed in primo luogo con i nuovi scenari aperti all'applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

E' infatti evidente che l'efficacia dell'Azione B e dell'azione C, e in generale l'efficacia del PON, è garantita solo nel caso in cui i modelli o i prototipi definiti siano concertati con le Regioni e, per

quanto di competenza, le parti sociali, in modo tale da rispettare la nuova attribuzione delle competenze continuando tuttavia a perseguire l'obiettivo di favorire un processo di riforma che interessi tutte le regioni Obiettivo 1 e che promuova le sinergie con le Regioni ob.3 e in modo tale da garantire l'innalzamento complessivo della qualità dei sistemi.

Si può dunque ritenere che negli ambiti di intervento delle Azioni B e C sono già stati raggiunti importanti risultati, anche se una complicazione di non poco conto è derivata dalle modifiche al Titolo V della Costituzione che ha imposto la necessità di percorrere, per il raggiungimento delle finalità programmate, un iter istituzionalmente condiviso, in alcuni casi, di non facile attuazione. Inoltre su molti degli interventi programmati nell'ambito delle Azioni B e C insistono pesantemente le incertezze derivanti dai possibili sviluppi della riforma del sistema di istruzione e formazione e della riforma del mercato del lavoro.

La prima fase di programmazione ha evidenziato la necessità di razionalizzare l'articolazione dell'azione B e dell'azione C che sono fortemente interconnesse e perseguono obiettivi operativi difficilmente separabili.

Gli interventi implementati sono tendenzialmente in grado, ovviamente insieme agli altri interventi in corso di programmazione ed avvio, di contribuire alla crescita dell'innovazione, dell'efficacia e della qualità dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale.

In merito all'Azione D, in questo primo triennio, risultano implementate azioni strumentali al raggiungimento dell'obiettivo di "animare e promuovere legami stabili con gli italiani all'estero". Tali azioni sono state direttamente finalizzate al perseguimento della finalità specifica della azione: si è proceduto alla progettazione e creazione di un sistema di partenariato istituzionale tra Ministero degli Affari Esteri e Regioni ob.1; sono stati realizzati incontri nazionali di concertazione, seminari di animazione, convegni, si è proceduto anche allo scambio di buone pratiche locali avvalendosi di task force regionali. Attraverso ITENETS è stato creato e sviluppato l'osservatorio sul lavoro degli italiani all'estero, sono state realizzate attività di formazione, attività di ricerca e progetti di sviluppo interregionali.

In merito all'Azione E, in questo primo triennio, risultano implementate azioni strumentali al raggiungimento dell'obiettivo di "costruire un sistema nazionale di analisi e valutazione". Tali azioni sono state direttamente finalizzate al perseguimento della finalità specifica della azione: si è proceduto alla definizione delle linee guida per il monitoraggio e la valutazione del FSE e la collegata individuazione degli indicatori di monitoraggio da utilizzare per l'analisi dell'avanzamento dei PO cofinanziati con il FSE, sia il coordinamento del gruppo Placement e l'estensione, definita nell'ambito dello stesso gruppo, delle modalità di rilevazione degli esiti occupazionali prodotti dalle varie attività finanziate con risorse FSE, sia le attività del gruppo di lavoro sulla qualità dei sistemi formativi.

Le azioni sviluppate con l'Azione E hanno evidenziato la necessità di rafforzare, accanto allo sviluppo del sistema di valutazione, la costruzione di un sistema statistico informativo che attualmente presenta forti lacune. Lo sviluppo disomogeneo sul territorio nazionale di basi di dati adeguate rappresenta infatti un handicap alla costruzione delle condizioni minime necessarie (ma non sufficienti) alla realizzazione di significative valutazioni di policies.

Infine, date le modifiche apportate al contesto istituzionale, assumono un'importanza ancora più determinante le modalità operative adottate al fine di costruire i modelli e i prototipi individuati come risultati del PON che costituiscono un punto di partenza imprescindibile per garantire l'attuazione dell'auspicato processo di riforma.

L'attività del primo triennio è stata concentrata in prevalenza su interventi di accompagnamento al processo di decentramento dei ruoli e delle funzioni dalle Amministrazioni centrali a quelle locali, attivato dalla modifica del titolo V della Costituzione.

In tale ottica, ogni sforzo programmatico profuso è andato nella direzione di un rafforzamento delle competenze tecniche degli amministratori locali al fine di favorire al contempo la capacità attuativa e l'ammmodernamento dei sistemi di gestione.

Gli interventi della misura II.2 sono stati realizzati attraverso due linee direttrici:

- rafforzare, in modo permanente, le competenze strategiche e manageriali delle Pubbliche Amministrazioni in materia di iniziative di sviluppo locale e di progettazione integrata territoriale;
- diffondere e ad amplificare su tutto il territorio delle regioni ob. 1 gli strumenti, i modelli, le innovazioni e le best practices realizzati ed ottenuti nel quadro delle esperienze di sistema realizzate .

Gli obiettivi prioritari perseguiti con la misura sono stati:

- a) contribuire a rafforzare, in modo permanente, le competenze e le capacità delle Amministrazioni pubbliche locali potenziando le capacità di recepimento ed applicazione delle tecniche e delle procedure proprie della programmazione e dell'attuazione dei Fondi Strutturali Europei;
- b) favorire l'integrazione e la proficua collaborazione fra pubblico e privato ed in particolar modo fra la domanda di saperi specialistici indotta dalla sempre maggiore complessità delle funzioni istituzionali e le competenze tecniche presenti nel mercato locale;
- c) promuovere e agevolare la mobilitazione di competenze e risorse professionali verso gli obiettivi di sviluppo e le nuove opportunità create dai PIT e quindi verso l'organizzazione della nuova offerta di servizi al territorio, alle imprese e ai cittadini;
- d) migliorare le modalità di informazione e comunicazione tra le varie istituzioni pubbliche coinvolte nella programmazione integrata ed il partenariato sociale, al fine di rafforzare l'efficacia delle azioni in corso di realizzazione;
- e) sostenere all'interno della pubblica amministrazione locale, un ambiente favorevole alle innovazioni, con particolare riferimento alle tematiche proprie della società dell'informazione e delle nuove forme di governance che essa facilita;
- f) potenziare e qualificare le competenze delle amministrazioni centrali non titolari di programmi operativi ma con responsabilità a carattere trasversale, attraverso un'attività di coordinamento ed indirizzo metodologico.

1.3 Risultati conseguiti nel periodo di programmazione 1994-1999

1.3.1 Mezzi impiegati e risultati conseguiti dal PO Assistenza Tecnica 1994/1999

Il P.O. multiregionale "Assistenza tecnica" - Asse 8 del QCS 1994/99 (Assistenza tecnica, pubblicità, valutazione e informazione), è stato caratterizzato da un'impostazione, per molti aspetti, innovativa. Infatti, alle tradizionali attività previste dai Regolamenti ha affiancato alcune misure rivolte ad affrontare alcuni nodi strutturali dell'attuazione del QCS. Coerentemente con tale logica è stato previsto l'utilizzo delle risorse dell'assistenza tecnica in favore degli studi di fattibilità, dei piani regolatori e della banca dati delle opere pubbliche.

In tale quadro, è da rilevare che l'auspicata internalizzazione delle attività di assistenza tecnica, nonostante alcuni risultati positivi conseguiti negli ultimi anni, non ha potuto esprimere le proprie potenzialità per accompagnare un concreto processo di rafforzamento della Pubblica Amministrazione, principalmente a causa dei vincoli comunitari in materia di ammissibilità della spesa. Tali vincoli, infatti, non hanno consentito di sperimentare modelli organizzativi mirati alle professionalità esistenti all'interno delle strutture di gestione degli interventi cofinanziati.

Il P.O. Assistenza Tecnica 1994-1999, approvato con Decisione C (1998) 1207 del 3 giugno 1998, è articolato in due sottoprogrammi. Il primo, riguardante le attività di supporto all'attuazione del QCS 1994/99, prevede due misure (Assistenza tecnica, valutazione e rafforzamento del sistema di monitoraggio e Informazione, documentazione e pubblicità). Il secondo, rivolto alla programmazione e alle azioni preparatorie per il periodo post-1999, si compone di quattro misure (Progetto pilota per la predisposizione dei Piani Regolatori; Costituzione del catasto delle opere pubbliche, che ha dato luogo alla banca dati per gli investimenti pubblici; Preparazione del QCS post-1999; Realizzazione di un sistema di conti pubblici territoriali).

A seguito della riprogrammazione effettuata alla fine del 1998, con la quale, nel secondo asse, è stata introdotta una quinta misura dedicata agli studi di fattibilità e alla progettazione per la nuova fase di programmazione 2000-2006, il programma è stato interessato da una consistente riallocazione delle risorse fra gli assi e fra le misure, a parità di dotazione finanziaria complessiva (30,714 MEuro, con un contributo comunitario FESR del 70%).

Va sottolineato che la natura fortemente innovativa di molte attività programmate non ha certamente favorito la celerità di esecuzione del programma. Sul versante dell'attuazione finanziaria, infatti, al 31.12 1999, gli impegni risultavano 30,715 MEuro, pari al 100%, ed i pagamenti 2,846 , MEuro, pari al 9,27% del costo totale.

Le difficoltà di attuazione vanno ricondotte, da una parte, al sistema di articolazione attuativa e procedurale del programma, che ha coinvolto diversi livelli istituzionali e di partenariato, e, dall'altra alle finalità stesse del PO, che alle misure di natura consulenziale, affianca anche attività innovative di sostegno alla Pubblica Amministrazione (dotazione di strumenti urbanistici; banche dati per il catasto delle opere pubbliche; conti pubblici territoriali; ecc.).

Al fine di adeguare il percorso di utilizzo delle dotazioni finanziarie disponibili e di evitare la penalizzazione delle attività fortemente innovative con la riprogrammazione sono state sostanzialmente ridimensionate le risorse attribuite originariamente alle tradizionali misure di assistenza tecnica, a titolarità del MTBPE.

Nella prima parte del secondo semestre del 1999, i tassi di esecuzione finanziaria hanno comunque registrato un sensibile miglioramento, per l'avvio dell'implementazione di alcune importanti attività programmate. Infatti, nell'ambito delle attività volte all'impostazione della programmazione 2000-2006, hanno assunto particolare rilevanza, fra le altre, le iniziative per la costituzione della Banca dati degli investimenti pubblici, nonché quelle attinenti alla realizzazione degli studi di fattibilità e progettazione, finalizzate alla costituzione di un'adeguata base progettuale per l'avvio del nuovo ciclo di programmazione, in stretto coordinamento con gli studi finanziati dalla Delibera CIPE del 9 luglio 1998.

Il completamento della fase istruttoria delle operazioni, incluse nella misura stessa, ha consentito un consistente recupero dei ritardi in termini di impegni entro il 31.12.1999. Tale risultato ha consentito di potenziare il supporto progettuale necessario all'avvio della nuova fase di programmazione, con l'obiettivo di rendere disponibile, sin dai primi mesi di operatività dei programmi di nuova generazione, un preliminare pacchetto di progetti candidabili alla realizzazione, una volta resi tecnicamente esecutivi. È stata altresì implementata l'azione di assistenza tecnica alla definizione della programmazione del QCS 2000-2006, nella prospettiva di avere la disponibilità del contributo di supporto all'elaborazione dei documenti di programmazione.

L'attuazione del programma di assistenza tecnica 1994/1999 è stata caratterizzata da numerose criticità, in primo luogo riconducibili ai ritardi nella fase di elaborazione e presentazione del documento (es. relazioni partenariali; emergenza per la predisposizione e la presentazione; avvio in ritardo; ecc.), in secondo luogo connaturate alle specificità intrinseche del programma, da mettere in relazione alla diversa natura e alla tipologia di azioni programmate (es. azioni per la progettualità; azioni sui conti pubblici territoriali; ecc.) e infine, anche, alla complessità dei percorsi procedurali.

In particolare, tra i nodi critici è da annoverare il ritardato avvio delle azioni, ivi comprese quelle a carattere "tradizionale" (assistenza tecnica, valutazione, monitoraggio, ecc.).

I ritardi, avendo ridotto la normale tempistica delle relazioni di partenariato interistituzionale, fondamentale soprattutto per l'attuazione delle misure ad elevato contenuto innovativo, hanno introdotto elementi di emergenza in fase di perfezionamento dell'attività di programmazione e progettazione, ovviamente a svantaggio di quelle misure a carattere innovativo (es. Piani regolatori) che, per la connaturata complessità, avrebbero reso necessari percorsi di concertazione adeguati alla pluralità dei livelli di coinvolgimento istituzionale. L'attuazione della misura relativa ai Piani regolatori ha evidenziato soprattutto la complessità procedurale che ha coinvolto una pluralità di soggetti (Ministero del Tesoro, in qualità di soggetto responsabile della gestione del programma, il Ministero dei lavori pubblici, responsabile di alcune competenze territoriali, i Comuni, effettivi beneficiari delle operazioni cofinanziate). Inoltre, le tipologie di azioni a carattere innovativo, anche per la limitata disponibilità di risorse finanziarie, non sono state sempre apprezzabili in termini quantitativi, benché soddisfacenti in termini qualitativi (studi di fattibilità, conti pubblici territoriali, piani regolatori, ecc.).

Infine, si ritiene che, in aggiunta alla molteplicità dei soggetti istituzionali coinvolti, possano avere influito, in qualche caso, anche le carenze organizzative degli attuatori titolari delle operazioni cofinanziate.

Le azioni di supporto alle Amministrazioni, laddove previste, sono state indirizzate su problematiche strutturali di emergenza, e anche in ragione della limitata disponibilità finanziaria del programma, sono state rivolte verso alcune operazioni importanti ma non riconducibili a disegni integrati tra loro e, quindi, con potenzialità tali da non poter conseguire obiettivi strategici a valenza multiregionale. In tale contesto, anche l'originario orientamento per le tipologie di azioni a carattere premiale in favore di un concreto rafforzamento delle strutture della Pubblica Amministrazione ha trovato un ostacolo invalicabile nella disciplina comunitaria di ammissibilità delle spese.

Le problematiche dell'attuazione hanno evidenziato l'opportunità della riprogrammazione delle risorse allocate, nonché la messa a punto di nuove misure (es. studi di fattibilità), finalizzate ad affrontare i problemi della carenza di progettualità, cui era correlata la difficoltà di attuazione di alcuni programmi. A tal proposito, la misura 2.5 del PO Assistenza tecnica 1994/1999, riguardante gli studi di fattibilità, benché di nuova istituzione, ha effettivamente risposto alla domanda delle Amministrazioni, tant'è che ha interamente impegnato le risorse finanziarie assegnate.

Nonostante i ritardi dello stato di attuazione, le scelte operate nell'ambito del P.O. Assistenza Tecnica 1994-1999 debbono essere valutate in modo positivo, avendo contribuito utilmente all'attuazione dei programmi operativi - in particolare attraverso azioni di rafforzamento, di accompagnamento e di indirizzo, per quanto riguarda in particolare le attività di monitoraggio, valutazione intermedia, semplificazione procedurale, allargamento della base informativa, coordinamento fra i diversi soggetti che partecipano alla predisposizione ed attuazione degli interventi programmati a livello settoriale e territoriale.

Analogamente, va considerato positivamente lo sforzo del programma di costituire condizioni favorevoli alla prosecuzione degli interventi strutturali dopo il 1999, dotando le amministrazioni di strumenti di analisi e conoscenza del territorio e preparando l'avvio della programmazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, anche utilizzando il patrimonio di conoscenze formatosi nel precedente ciclo di programmazione.

L'esperienza maturata nel precedente periodo di programmazione del P.O. e la riduzione della tempistica utile per l'attuazione del programma, costituisce un utile riferimento per una sollecita attivazione delle misure contenute nel programma di assistenza tecnica 2000 - 2006 che si avvia, peraltro, verso un'efficace attuazione nel pieno rispetto dei tempi richiesti, coerentemente con l'obiettivo di esercitare un'azione "servente" per la programmazione e l'attuazione del QCS.

Pertanto, tenuto conto dell'esperienza del ciclo di programmazione 1994/1999, appare evidente che il PON Assistenza tecnica e azioni di sistema 2000 - 2006 è dotato di elevate potenzialità che dovranno svilupparsi parallelamente all'evoluzione del ruolo delle Amministrazioni centrali soprattutto in termini di indirizzo, coordinamento e assistenza tecnica, coerentemente con la normativa sul decentramento e con la devoluzione dei poteri in favore dei soggetti istituzionali operanti sul territorio.

Il PON Assistenza tecnica e azioni di sistema, a titolarità del MTBPE, include per il periodo 2000-2006 azioni cofinanziate dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e dal Fondo Sociale Europeo, e in particolare, per quest'ultimo, quelle azioni di sistema e le linee d'intervento rivolte al cambiamento organizzativo ed all'efficienza nella Pubblica Amministrazione. In tale ottica, appare quindi opportuno formulare alcune brevi considerazioni relative alle esperienze attuative del Fondo Sociale Europeo nel corso del precedente periodo di programmazione.

In generale, l'attuazione finanziaria relativa all'Asse 7 del QCS 1994-99 (Valorizzazione delle risorse umane) ha mostrato problemi nella fase di avvio, soprattutto per quelle tipologie innovative e maggiormente orientate al mercato del lavoro. Risultati relativamente migliori si sono registrati, nei POP regionali, per quelle misure inerenti agli aiuti ai disoccupati di lunga durata, agli interventi per le fasce deboli e alle strutture di formazione.

Maggiori criticità sono emerse per quanto riguarda gli interventi sulla formazione continua e gli interventi di formazione dei funzionari della PA. Una performance relativamente migliore si è registrata per le linee di formazione professionale e, nell'ambito dell'Alta Formazione, dei Diplomi universitari.

Risultati della chiusura del Programma

Il PO "Assistenza tecnica al QCS 1994/99"², integrato nell'Asse VIII del QCS 94-99 "Assistenza tecnica, pubblicità, monitoraggio", era finalizzato a fornire alla Pubblica Amministrazione il necessario supporto per l'implementazione del QCS e delle forme di intervento ivi contemplate, anche attraverso il cofinanziamento di attività di studio, analisi e valutazione propedeutiche alla programmazione post 1999. Esso era suddiviso in sette misure.

Nell'ambito della misura 1.1, azione 1.1.1, "Assistenza tecnica, valutazione e rafforzamento del sistema di monitoraggio", con il progetto "Perfezionamento del sistema di monitoraggio degli interventi di politica comunitaria attivata nell'ambito del sistema informativo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato" è stato realizzato, fra gli altri, il cablaggio del sistema di

² Fonte: Rapporto finale di chiusura inoltrato alla CE con nota n. del del MEF.

monitoraggio dell'IGRUE e il relativo collegamento con il Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali e con la Cabina di Regia, al fine di agevolare l'attività di rendicontazione. E' stata eseguita inoltre l'acquisizione e installazione di hardware.

Con il progetto "Elaborazione di analisi tematiche e studi specifici" sono stati affidati incarichi consulenziali concernenti l'utilizzo di strumenti di programmazione negoziata; gli studi conclusi hanno consentito di redigere un rapporto sugli impatti e relative problematiche che tali strumenti hanno avuto sullo sviluppo locale. Nell'ambito della stessa azione rientra la Convenzione con l'Università di Strathclyde, per lo svolgimento di una ricerca riguardante i profili degli incentivi regionali, l'analisi comparata degli incentivi nell'Unione Europea ed una rassegna sulla politica regionale comunitaria.

Relativamente all'azione 1.1.2 "Attività di valutazione del QCS –Valutazione intermedia del QCS Ob. 1 1994/99" è stata finanziata la valutazione intermedia del QCS e l'intervento del Valutatore del PO a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione, quest'ultimo non previsto nello specifico Programma operativo.

Nell'ambito della misura 1.2 "Informazione e pubblicità" è stato finanziato il Seminario "100 idee per lo sviluppo di strategie per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006", occasione di confronto tra le amministrazioni pubbliche centrali, regionali e le parti sociali, sulle priorità di intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno e del Centro Nord in previsione della programmazione comunitaria 2000-2006.

Nell'ambito del sottoprogramma 2 "Preparazione al Q.C.S. post 1999", con la misura 2.1 a titolarità del Ministero dei Lavori Pubblici – DICOTER "Progetto pilota per la predisposizione dei piani regolatori" sono state realizzate attività di assistenza tecnica centrale e di supporto agli organismi locali per la redazione dei Piani Regolatori.

Per la realizzazione della misura 2.2 "Catasto di opere pubbliche" è stata costituita una banca dati per il monitoraggio delle azioni procedurali, finanziarie e fisiche riguardanti l'esecuzione di investimenti pubblici. Le attività del progetto, tutte portate a termine attraverso il coinvolgimento del SINIT, hanno rappresentato la base di riferimento per la successiva implementazione della banca dati degli investimenti pubblici istituita con legge n.144 del 1999.

L'incarico per l'attuazione della misura 2.3 "Azioni per la preparazione al Q.C.S. post 1999" è stato conferito all'Associazione Temporanea con capogruppo Ecoter. L'attività ha riguardato principalmente l'affiancamento e il supporto al DPS - Servizio Fondi Strutturali - per la predisposizione dei documenti per il piano di Sviluppo del Mezzogiorno e sulla Valutazione ex ante del PSM, nonché sulla programmazione del documento "linee guida per la programmazione e la valutazione del Complemento di Programmazione".

E' stata altresì svolta attività di assistenza tecnica in favore delle Amministrazioni centrali trasversali per la redazione dei Progetti Operativi in vista del periodo di programmazione 2000-2006.

La misura 2.4, "Costruzione di conti consolidati del settore pubblico allargato a livello regionale", si articola in due azioni, delle quali la prima 2.4.1, "Realizzazione della banca dati sui Conti Pubblici territoriali", è stata gestita direttamente dal Ministero dell'Economia, tramite il SINIT (incardinato nella struttura del Ministero). Le attività svolte hanno consentito la costituzione di una banca dati sui conti pubblici territoriali utile per il consolidamento dei conti del settore pubblico allargato.

La seconda azione della misura 2.4, "Rilevazione ed elaborazione delle informazioni statistiche", è stata realizzata dall'ISTAT che, ha provveduto a definire le aree territoriali omogenee attraverso la scelta dei Sistemi locali del lavoro quale griglia significativa ai fini dell'analisi economica e della programmazione dei Fondi strutturali, nonché ad effettuare stime sul valore aggiunto e sull'occupazione interna e a individuare un sistema di indicatori policy-oriented utili per il monitoraggio dell'attuazione delle strategie di intervento del QCS e dei vari PON.

Per quanto riguarda la misura 2.5, "Assistenza tecnica e supporto operativo per l'adeguamento della progettazione e per l'analisi di pre-fattibilità e di fattibilità di interventi

ammissibili a finanziamenti dei fondi strutturali”, la gran parte delle risorse è stata destinata alla realizzazione di due azioni: lo studio di fattibilità del progetto per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina e lo studio per la metanizzazione della Sardegna. Circa il 70% della dotazione della dotazione finanziaria della misura è stata destinata al finanziamento di studi di fattibilità e progettazione mentre la restante parte è stata destinata, previo assenso del CdS del PON del dicembre 1999 al finanziamento delle attività svolte dalla Sogesid in attuazione della legge Galli n.34/96.

1.3.2 Mezzi impiegati e risultati conseguiti dal POM Assistenza Tecnica ed azioni innovative (FSE)

Come si rileva nella valutazione intermedia del QCS 1994-99, il POM Assistenza Tecnica ed azioni innovative (1994-99), a titolarità del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, ha una dotazione finanziaria di 196,578 MEuro, di cui 147,684 MEuro a valere sul Fondo Sociale Europeo. Il POM ha una dotazione finanziaria, ripartita pressochè equamente tra i due sottoprogrammi - “Azioni Innovative” (52,6%) e “Assistenza Tecnica” (47,4%).

Il Sottoprogramma “Azioni Innovative”, riguardante le iniziative di sperimentazione ed innovazione, ha esplorato e sperimentato nuove modalità operative dirette a:

- migliorare la qualità dei sistemi di formazione professionale iniziale e continua, comprendere i mutamenti nella struttura economica e produttiva, e i loro effetti in termini di caratteristiche dell’occupazione;
- predisporre adeguati strumenti di intervento formativo;
- stimolare la cooperazione in materia di formazione professionale.

Al fine di creare un sistema di selezione fortemente orientato alla qualità degli interventi, il programma si è proposto di definire con maggiore chiarezza i criteri di innovatività da tenere presenti nella valutazione e nella selezione delle iniziative. Inoltre, per dare continuità ai risultati e maggiore diffusione rispetto al passato, le azioni innovatrici sono state integrate con le azioni di formazione di formatori, progettisti ed operatori, molto attivi nell’ambito dei sistemi di formazione regionali.

Il carattere interregionale del programma è stato basato sul trasferimento di modelli e di esperienze di successo, sullo scambio di informazioni sui mercati del lavoro regionali, sulla predisposizione comune di metodologie e strumenti per l’anticipazione e la valutazione, in modo da standardizzare i diversi sistemi di analisi, facilitando il trasferimento dell’informazione specifica tra Regioni diverse.

Il sottoprogramma “Assistenza Tecnica” ha perseguito l’obiettivo di dare un supporto alle Strutture della formazione, in modo da: contribuire alla creazione di un sistema di formazione continua compatibile con le esigenze del mondo produttivo, supportare l’attività operativa del sistema esistente, rafforzando la sua capacità di analisi, di programmazione, di gestione, di monitoraggio e di valutazione, e migliorare, quindi, l’efficienza e l’efficacia dell’implementazione degli interventi previsti nell’ambito del QCS. Al riguardo il programma non ha evidenziato particolari criticità sul versante della spesa.

Le difficoltà delle fasi di avvio, riscontrate in sede di gestione delle risorse, hanno richiesto la predisposizione di adeguati meccanismi di start-up.

I programmi multiregionali, da una parte, hanno svolto il ruolo di elementi trainanti per le Regioni, dovendo rispondere alle esigenze di promuovere iniziative con orizzonte più ampio ed obiettivi a carattere strategico, che rappresentano gli elementi qualificanti di tutti i POM; dall'altra, hanno promosso un proficuo interscambio tra territori diversi. Oltre al sistema dei bandi, il Ministero del Lavoro, attraverso le proposte di strutture di interesse pubblico, ha promosso progetti quadro a carattere nazionale per la promozione di interventi strategici di interesse nazionale (per esempio l'apprendistato), che rispondono ai principi della legislazione nazionale e si collocano coerentemente con le politiche del lavoro a scala nazionale tramite i progetti-pilota e i progetti sperimentali.

Con l'attività di informazione e promozione svolta dall'Assistenza Tecnica si è raggiunta un'utenza amplissima, coinvolgendo e sensibilizzando anche strutture che non avevano mai partecipato in precedenza a bandi per finanziamenti FSE.

Il sottoprogramma di Assistenza Tecnica ha attivato un sistema di monitoraggio dei progetti che ha consentito di avere una visione costantemente aggiornata ed articolata delle attività intraprese, grazie alla scelta di effettuare il monitoraggio a livello di singolo progetto, coinvolgendo l'ente gestore del programma e l'ente titolare e analizzando i dati fisici e finanziari. L'esperienza multiregionale ha fatto emergere l'esigenza di un rafforzamento dei sistemi.

L'obiettivo dell'assistenza tecnica e dei programmi multiregionali, in generale, era lo scambio di know-how e la crescita dell'esperienza tecnica: in sede applicativa non si è assistito a modalità e risultati uniformi, in quanto, con un'applicazione più limitativa sono state presentate proposte progettuali analoghe a quelle presentate in altre Regioni.

Tra i punti di debolezza va annoverata l'eccessiva quantità di progetti da valutare nell'ambito dei POM, risultata per l'ente di Assistenza Tecnica (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori - ISFOL), più rilevante rispetto alle risorse disponibili per il monitoraggio (nel 1998, sono stati finanziati 400 progetti a fronte di circa 4000 presentati). A fronte di nuovi profili professionali, nuovi bisogni e categorie di soggetti, si rilevano metodologie di intervento a volte inadeguate per la mancanza di specializzazione che non consente di presentare progetti mirati e strutturati secondo metodologie e approcci adatti ai bisogni peculiari delle diverse tipologie di utenza.

Per quanto attiene al sottoprogramma "Formazione funzionari PA" del POM Formazione formatori e funzionari della Pubblica Amministrazione, l'esperienza del ciclo di programmazione 1994-99 costituisce un'importante risorsa per il perseguimento dell'efficienza dell'azione amministrativa, sia per gli effetti derivanti dal trasferimento di funzioni e di competenze dalle amministrazioni centrali alle Regioni e agli enti locali, sia ai fini dell'attivazione di processi di delegificazione e semplificazione delle procedure amministrative.

Il sottoprogramma è stato rivolto allo sviluppo delle capacità professionali dell'amministrazione, in modo da rafforzarne il ruolo e rendere disponibili servizi adeguati per cittadini e imprese, assicurando altresì una gestione più efficiente delle risorse.

In particolare, gli interventi adottati all'interno del sottoprogramma sono stati finalizzati all'accrescimento delle competenze professionali dei funzionari della PA, soprattutto in materia di gestione delle informazioni e di comunicazione, di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione, di introduzione di elementi innovativi negli assetti organizzativi e di sviluppo di un

sistema di interazioni, formali e informali, tra i diversi soggetti coinvolti attraverso la realizzazione di reti informative ed organizzative.

Il sottoprogramma “Funzionari della PA”, nell’ambito del sotto asse 7.4B, si articola nelle seguenti tre misure: informazione, trasversale alle aree geografiche e agli interventi; formazione, attraverso interventi specifici e/o progetti ad hoc per settore, amministrazione e destinatari finali; formazione-intervento, attraverso interventi interterritoriali e/o progetti speciali diretti all’accompagnamento dell’innovazione e dei processi specifici per area tematica e/o geografica. La dotazione del sottoprogramma, dopo la riprogrammazione, che ne ha leggermente ridotto il volume finanziario, è di circa 260 miliardi di lire.

Le procedure di attuazione del sottoprogramma sopra citato sono state flessibili e adattate alle specificità delle situazioni. Secondo il valutatore indipendente del QCS, la qualità degli interventi deve essere valutata attraverso un’analisi degli Enti attuatori che tenga conto delle peculiarità della scelta (indicazione da parte degli Enti destinatari) e del concetto di accreditamento.

Vanno monitorati i criteri di accreditamento non riscontrati nella documentazione e va verificata la composizione dello staff docenti, allo scopo di definire il rapporto tra specializzazione tematiche e ruolo svolto. La peculiarità dei temi trattati negli interventi PASS e l’esiguità di consulenti per l’area della Pubblica Amministrazione può infatti produrre una sovrapposizione di ruoli fra funzionari e docenti.