

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 gestionale e di implementazione della programmazione dei fondi strutturali 2000 – 2006.

L'impostazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1 – 2000-2006 si fonda 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 – ai sensi della legge n. 59/97 e successivi decreti di attuazione, sia su quello della 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).

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 potrà rendere disponibili per le Amministrazioni titolari di programmi (Regioni e Amministrazioni centrali) alcune importanti misure di accompagnamento alla fase di programmazione operativa dove è necessario garantire, attraverso l'elaborazione di linee guida, standard tecnici e operativi di riferimento, criteri di gestione dei programmi, ecc. la coerenza delle tipologie di intervento con le strategie di sviluppo del QCS e dei Programmi Operativi. Inoltre nell'ambito del PON è prevista una seconda tipologia di azioni rivolta anche alle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione degli interventi. Si tratta di vere e proprie azioni di supporto tecnico allo svolgimento di attività specialistiche indispensabili alle Amministrazioni per garantire qualità ed efficacia nella selezione, attuazione e verifica dei progetti (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, ecc.).

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. Si può affermare che, in buona misura, spetta alle Amministrazioni centrali beneficiarie del presente Programma disegnare, elaborare gli strumenti metodologici necessari e le procedure più appropriate per assicurare il concreto rispetto di tali regole.

Nel nuovo contesto operativo del PON si aggiungono ulteriori elementi di complessità conseguenti ai nuovi orientamenti della politica nazionale e comunitaria che sottolineano l'esigenza di maggiore efficienza attuativa del QCS attraverso il rafforzamento del partenariato, la semplificazione delle procedure, in considerazione sia di una più complessa articolazione operativa del processo di realizzazione degli interventi, sia dell'introduzione del vincolo del disimpegno automatico delle risorse previsto dai Regolamenti Comunitari.

In tale direzione muovono le azioni che, sono finalizzate ad accelerare l'attuazione delle riforme dell'Amministrazione pubblica - in tutte le sue articolazioni organizzative e funzionali - ed a migliorare la sua efficienza, anche attraverso specifiche linee di assistenza tecnica rivolte a 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 partenariato e il ruolo del monitoraggio e della valutazione, da cui conseguono precisi adempimenti organizzativi ed istituzionali per l'attuazione delle tematiche "orizzontali" di derivazione comunitaria (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. project financing, liberalizzazione delle gestioni dei servizi collettivi, ecc.), e di elevata valenza sociale (valorizzazione 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, in analogia al sistema ANPA-ARPA già realizzato 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 e i 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 e la sua azione resa più incisiva.

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.

1.2 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 programmi e nelle attività preparatorie di raccolta dei dati, interpretazione, analisi; • 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"> • 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; • 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

	<p>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;</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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; • 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 	<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.

<p>telematiche;</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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.

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.

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 dell'erisorse.

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.