

QCS 2000 – 2006
P.O. ASSISTENZA TECNICA
Italia Obiettivo 1

4 ottobre 1999

INDICE

<u>1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO DEL PO ASSISTENZA TECNICA ED I PRINCIPALI RISULTATI NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE</u>	1
1.1 <u>IL QUADRO DI RIFERIMENTO</u>	1
1.2 <u>MEZZI IMPIEGATI E RISULTATI CONSEGUITI DAL PO ASSISTENZA TECNICA 1994/1999 ..</u>	3
1.3 <u>PROBLEMI E NODI EVIDENZIATI DALL'ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA.....</u>	4
<u>2. STRATEGIA E OBIETTIVI DEL PROGRAMMA DI ASSISTENZA TECNICA.....</u>	7
2.1 <u>LA STRATEGIA D'INSIEME E GLI OBIETTIVI DA CONSEGUIRE</u>	7
2.2 <u>IL SISTEMA DI OBIETTIVI SPECIFICI DEL PROGRAMMA DI ASSISTENZA TECNICA</u>	8
<u>3. LINEE DI INTERVENTO: MISURE INTEGRATE DI ASSISTENZA TECNICA E RELATIVE AZIONI DA REALIZZARE.....</u>	15
3.1 <u>LINEE DI INTERVENTO E MISURE INTEGRATE DI ASSISTENZA TECNICA.....</u>	15
3.2 <u>DESCRIZIONE DELLE MISURE INTEGRATE DI ASSISTENZA TECNICA ED AZIONI DA AVVIARE</u>	18
3.2.1 <u>Azioni di preparazione, di sorveglianza, di valutazione e controllo.....</u>	18
3.2.2 <u>Azioni di assistenza tecnica e supporto operativo per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, di coordinamento e orientamento delle Amministrazioni Centrali (non titolari di PON ma con competenze "trasversali", di attuazione e/o di coordinamento/indirizzo).....</u>	19
3.2.3 <u>Azioni per l'ampliamento, approfondimento ed integrazione della conoscenza economico-statistica del territorio</u>	20
3.2.4 <u>Sviluppo ed adeguamento delle capacità professionali delle strutture e del personale impegnati, con funzioni diverse, nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei fondi strutturali</u>	21
3.2.5 <u>Azioni di sistema per l'adeguamento del sistema formativo.....</u>	21
<u>4. PIANO FINANZIARIO.....</u>	25
4.1 <u>FORMULAZIONE DEL PIANO FINANZIARIO</u>	25

4.2	<u>FASI E CALENDARIO DI ATTUAZIONE</u>	27
5.	<u>DISPOSITIVI DI ATTUAZIONE</u>	28
5.1	<u>AUTORITÀ DI GESTIONE DEL PROGRAMMA</u>	28
5.2	<u>MODALITÀ DI GESTIONE</u>	28
	<u>5.2.1 Organizzazione</u>	28
	<u>5.2.2 Procedure</u>	28
	<u>5.2.3 Autorità di pagamento</u>	28
	<u>5.2.4 Informazione e pubblicità</u>	29
	<u>5.2.5 Rispetto delle politiche comunitarie</u>	29
	<u>5.2.6 Il partenariato</u>	29
5.3	<u>SISTEMI DI SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE</u>	30
	<u>5.3.1. La sorveglianza e la valutazione intermedia (art. 42, Reg. (CE) 1260/99)</u>	30
	<u>5.3.2. La valutazione ex post (art. 43, Reg. (CE) n. 1260/99)</u>	31
	<u>5.3.3. Il comitato di sorveglianza (art. 35, Reg. (CE) n. 1260/99)</u>	31
5.4	<u>PROCEDURE CONCERNENTI LA MOBILITAZIONE E LA CIRCOLAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE</u>	34
5.5	<u>MODALITÀ E PROCEDURE DI CONTROLLO</u>	35

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO DEL PO ASSISTENZA TECNICA ED I PRINCIPALI RISULTATI NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE

1.1 Il quadro di riferimento

Fra le cinque politiche settoriali che compongono la più ampia “politica di missione” per il Mezzogiorno, messa in primo piano dai grandi documenti della nuova programmazione per lo sviluppo delle regioni meridionali, un ruolo primario hanno le “azioni volte ad accelerare l’attuazione delle riforme dell’Amministrazione pubblica — a tutti i livelli di settore e territoriali — ed il miglioramento della sua efficienza: in particolare con il rafforzamento tecnico delle strutture, anche attraverso linee e azioni specifiche di assistenza tecnica dotate di adeguate risorse finanziarie, nonché attraverso interventi di informatizzazione e di integrazione con il Sistema Statistico Nazionale; con la razionalizzazione degli assetti organizzativi; con la semplificazione delle procedure; con la riqualificazione delle risorse umane; con la crescente responsabilizzazione della dirigenza; con l’individuazione di meccanismi di promozione e con un’attuazione della contrattazione tali da assicurare condizioni remunerative dei dipendenti pubblici più propriamente legate al merito”¹.

Nel quadro della programmazione, dell’attuazione e della sorveglianza del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, il rafforzamento delle pubbliche amministrazioni attraverso azioni mirate di assistenza tecnica ha una valenza specifica: per la complessità dell’organizzazione della programmazione e per la forte accentuazione degli elementi di natura partenariale che tale programmazione ha introdotto, determinando nuovi compiti per le Amministrazioni centrali²; per il

1 MTBPE (1999), *Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, Roma.

2 “A tutte le Amministrazioni centrali, oltre che la programmazione di politiche di responsabilità nazionale, compete una funzione di indirizzo, assistenza tecnica, valutazione

peso ulteriore conferito alle attività del monitoraggio e della valutazione, che si associa a precisi adempimenti di natura organizzativa ed istituzionale³; ed infine per l'ampliarsi delle tematiche "orizzontali" su cui esercitare un'azione appropriata di promozione, programmazione e sorveglianza — intendendo con tematiche orizzontali sia quelle "canoniche" identificate in sede comunitaria (occupazione, ambiente, pari opportunità, piccole e medie imprese) sia quelle più tipiche della nostra nuova programmazione (sviluppo rurale, internazionalizzazione); tematiche a cui si aggiungono argomenti non propriamente trasversali ma certamente innovativi e ricchi di implicazioni in molti ambiti, quale è quello del project financing⁴, della liberalizzazione delle gestioni dei servizi collettivi, etc.

di attuazione e di impatto. In particolare ai Ministeri del Lavoro e della Previdenza Sociale, della Sanità, dell'Ambiente, per le Politiche Agricole, degli Affari Esteri, al Ministro per le Pari Opportunità e ai Dipartimenti per gli Affari Sociali e per le Aree Urbane della Presidenza del Consiglio, in ragione del carattere trasversale delle relative competenze, sono affidate funzioni di indirizzo attinenti agli standard, ai requisiti dei programmi, alla coerenza tra essi ed agli indicatori di verifica. Alla programmazione e realizzazione di politiche e programmi di internazionalizzazione funzionali agli obiettivi di sviluppo coopererà il Ministro per il Commercio Estero. Il Ministro per il Coordinamento delle Politiche dell'Unione Europea vigilerà sulla coerenza complessiva delle politiche poste in essere". Cfr. la Delibera CIPE del 14 maggio 1999.

- 3 Ci si riferisce in particolare alla necessità, prevista dalla citata Delibera del CIPE, di una "celere attivazione dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, integrati nel Sistema statistico nazionale, così come previsto dall'art. 1 della legge contenente 'Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali' (Collegato alla legge finanziaria 1999 approvata dal Senato l'11 maggio 1999 attualmente in corso di pubblicazione – anche al fine di consentire l'alimentazione del Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) a partire dalle regioni del Mezzogiorno. Ed inoltre alla "predisposizione degli schemi di rilevazione per consentire l'entrata a regime del Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP), attraverso un raccordo con le esperienze di monitoraggio già avviate da parte di altre Amministrazioni"; ed al "potenziamento delle attività di valutazione ambientale e strategica e di monitoraggio".
- 4 Come si sostiene nel DPEF 2000-2003, "il coinvolgimento dei privati nell'attività di finanziamento, realizzazione e gestione di infrastrutture e servizi di utilità pubblica costituisce una priorità nel Mezzogiorno e nel resto del Paese. Il ricorso a questo strumento può incentivare un miglioramento della qualità progettuale ed assicurare una contrattualizzazione più adeguata dei servizi per la gestione e la manutenzione delle opere,

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

Il P.O. multiregionale "Assistenza tecnica al QCS 1994-99", incluso nell'Asse 8 del QCS (Assistenza tecnica, pubblicità, valutazione e informazione), si è caratterizzato per una configurazione particolare e per molti aspetti innovativa: in quanto ha adottato una logica di utilizzazione delle risorse dell'assistenza tecnica, tendente a valorizzare i supporti specialistici esterni all'amministrazione in funzione dell'effettivo valore aggiunto da questi fornito; e rifuggendo quindi dall'impostazione, troppo spesso prevalente, di promuovere con tali risorse iniziative scarsamente funzionali alla crescita professionale delle strutture pubbliche, ossia di procedere attraverso azioni di mera sostituzione di tali strutture — azioni del tutto estranee a quella logica di progressiva internalizzazione che rappresenta l'obiettivo finale delle attività di assistenza tecnica.

Di particolare rilevanza sono risultate fra le altre le iniziative avviate — nell'ambito delle attività volte alla impostazione della programmazione 2000-2006 — per la costituzione della Banca dati degli investimenti pubblici; nonché quelle attinenti alla realizzazione di studi di fattibilità e progettazione, volte a predisporre una solida base progettuale per il nuovo ciclo di programmazione, in stretto coordinamento con le azioni a tal fine finanziate dalla delibera CIPE del 9 luglio 1998.

Il completamento della fase istruttoria relativa a questa misura consentirà, secondo le previsioni, l'integrale assunzione degli impegni entro ottobre 1999: assicurando quindi un forte supporto progettuale all'avvio della nuova fase di

da cui largamente dipende la loro utilità sociale". Si ricorda inoltre come la legge "Merloni ter", che ha recentemente modificato la disciplina in materia di lavori pubblici, ha introdotto modifiche dirette a rendere lo strumento della concessione di costruzione e gestione compatibile con le esigenze di tale tecnica di finanziamento: prevedendo fra l'altro uno specifico procedimento per la realizzazione delle opere finanziate con ricorso a risorse private ed a diversi meccanismi di incentivazione. Infine, il Governo ha istituito l'Unità Tecnica Finanza di Progetto, che assisterà fra l'altro le pubbliche amministrazioni aggiudicatrici che ne facciano richiesta nella valutazione delle proposte di investimento avanzate con la nuova procedura proposta dalla Merloni ter.

programmazione, indispensabile per garantirne l'operatività sin dalla prima fase di avvio della nuova generazione di programmi.

In conclusione, le scelte operate nell'ambito del P.O. Assistenza Tecnica 1994-1999 vanno 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 del monitoraggio, della valutazione intermedia, della semplificazione procedurale, dell'allargamento della base informativa, del 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 nell'attuale ciclo di programmazione.

1.3. Problemi e nodi evidenziati dall'analisi della situazione di partenza

L'ampiezza e la complessità dei processi di programmazione, attuazione e sorveglianza associati al Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 mettono sul tappeto le questioni riguardanti la perdurante debolezza di molte strutture pubbliche, in particolare a livello periferico, che sono pienamente investite da compiti di "amministrazione dello sviluppo" legato all'uso dei fondi strutturali; nonché la scarsa autonomia che tali strutture denunciano, nell'espletamento di funzioni tecniche specifiche, relative in particolare alla programmazione, alla sorveglianza, al monitoraggio, alla valutazione.

Si tratta, in molti casi, di nodi ereditati dal passato (anche se vanno riconosciuti gli avanzamenti che, in particolare per quanto riguarda le risorse immateriali ed umane di cui dispone, l'Amministrazione pubblica italiana ha compiuto) — nodi che rischiano tuttavia di accrescere il loro impatto negativo, di fronte ad una programmazione che ha ampliato ed approfondito i suoi ambiti di azione, ha articolato la sua ramificazione territoriale, ha ampliato il numero dei soggetti

attivamente chiamati a partecipare alla promozione ed all'attuazione degli interventi. Come si sostiene nel Rapporto SVIMEZ 1999, "... una complessiva modernizzazione della pubblica amministrazione, che renda possibile un esercizio efficiente, e soprattutto efficace, dei compiti pubblici, rappresenta la non più rimandabile preconditione per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo. In sostanza, cioè, il complessivo ammodernamento dell'amministrazione rappresenta lo strumento perché essa si tramuti da vincolo, quale è oggi specialmente al Sud, in risorsa e volano essa stessa per lo sviluppo economico". Come vedremo fra breve e nel contesto degli interventi strutturali per il periodo di programmazione che si sta aprendo, il P.O. Assistenza Tecnica interviene con un approccio strategico basato sull'erogazione di risorse immateriali, sull'orizzontalità, sull'interoperabilità fra le amministrazioni.

Fra i nodi ed i problemi, risaltano inoltre i problemi legati alla scarsità di informazioni statistiche, in alcuni ambiti rilevanti (relativi in primo luogo al territorio, a temi "orizzontali" come ambiente e pari opportunità, alla finanza pubblica a livello locale), che impediscono un'accurata conoscenza di base degli ambiti della programmazione; ostacolano la quantificazione degli obiettivi che si intende raggiungere; impediscono la sorveglianza dell'efficacia degli interventi, ovvero la capacità di tali interventi di modificare la situazione di partenza, agendo sulle variabili rappresentative della situazione socioeconomica e della dotazione strutturale.

Ancora, il tema delle risorse umane ha un ruolo centrale nella nuova programmazione, sia come risultato della domanda sociale di lavoro ed occupazione regolare che viene dalle collettività regionali del Mezzogiorno; sia per effetto dei nuovi orientamenti della politica nazionale e comunitaria. In questo contesto, non sempre il rendimento sociale ed economico degli investimenti in valorizzazione delle risorse umane ed in formazione finora cofinanziati dai fondi strutturali può essere univocamente riconosciuto come soddisfacente: sia per

quanto riguarda gli interventi sulle risorse umane in generale⁵; sia per quanto riguarda specificamente le risorse umane della pubblica amministrazione (soprattutto considerando i maggiori compiti e responsabilità a cui queste ultime vengono chiamate da una riforma dell'amministrazione improntata a forti elementi "finalistici" rispetto alle esigenze dello sviluppo).

Un'altra questione di rilevanti proporzioni, che emerge dall'esperienza passata di programmazione e gestione dei fondi strutturali e che — ove non affrontata con interventi appropriati — rischia di allungare i suoi effetti negativi sul prossimo periodo di programmazione, riguarda l'effettiva implementazione del partenariato. Come si sostiene nel PSM, in sede di valutazione dell'esperienza passata, "il *partenariato* è stato carente, addirittura assente nella fase di programmazione, sia per quanto riguarda le Autonomie locali (invece decisive in un processo di sviluppo autopropulsivo), sia per quanto riguarda le parti economiche e sociali (necessarie per interpretare i fabbisogni dei territori)". Di tali elementi si tiene conto nell'impostazione dell'assistenza tecnica per il prossimo QCS: non solo per rispettare le indicazioni della programmazione nazionale e comunitaria; ma per contribuire attraverso il PO Assistenza Tecnica alla crescita di efficacia dei programmi ed al conseguimento della coesione sociale ed economica, che la piena integrazione del partenariato nelle dinamiche della programmazione e dell'attuazione è in grado di determinare.

5 Secondo il Rapporto SVIMEZ 1999, "le amministrazioni pubbliche investono relativamente di più sulla formazione professionale nel Mezzogiorno e ciò può essere giustificato dai maggiori squilibri quali-quantitativi di tale mercato del lavoro. Senonché i maggiori investimenti non si traducono in una maggiore offerta quantitativa di servizi formativi Questa minore efficienza economica del sistema di formazione professionale del Mezzogiorno, da un lato, può essere ricondotta a diseconomie ambientali locali ma, dall'altro, deve costituire motivo di intervento per recuperare disfunzioni gestionali presenti nel sistema".

2. STRATEGIA E OBIETTIVI DEL PROGRAMMA DI ASSISTENZA TECNICA

2.1 La strategia d'insieme e gli obiettivi da conseguire

Obiettivo generale del programma di assistenza tecnica è quello di migliorare la qualità e assicurare e massimizzare la coerenza dei programmi e degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, nella prospettiva di promuovere e realizzare le condizioni per la loro utilizzazione effettiva, ottimale, efficace nel conseguimento degli obiettivi di riduzione del divario delle aree depresse del Paese.

Tale obiettivo deve essere conseguito in maniera durevole: dunque puntando ad interventi di carattere strutturale volti da un lato a definire standard di operatività della pubblica amministrazione in linea con le esperienze più avanzate (così da poter internalizzare le tecniche di gestione – programmazione, valutazione, monitoraggio – necessarie ad un'implementazione efficace dei programmi), dall'altro ad adeguare l'insieme degli strumenti – la “cassetta degli attrezzi” – di cui l'amministrazione deve poter e saper disporre per assicurare condizioni adeguate di attuazione dei programmi: linee di semplificazione procedurale; analisi di fattibilità, studi, basi di dati, ricerche su aspetti specifici e mirati dell'attuazione dei programmi; adeguamento della disponibilità di piani, programmi, strumenti di pianificazione e orientamento per rendere più spedito, trasparente e tempestivo l'intervento sul territorio.

La strategia alla base del programma di assistenza tecnica mira quindi al graduale ma rapido rafforzamento delle strutture, degli uffici, delle unità della pubblica amministrazione impegnate nelle attività di programmazione e gestione dei programmi dei fondi strutturali. E, nel contempo, alla definizione e alla realizzazione della strumentazione funzionale a tali programmazione e gestione.

Questa strategia implica pertanto la realizzazione di un programma:

- fortemente *specializzato* ed in grado di produrre un valore aggiunto consistente sul piano del patrimonio di tecniche, know-how e strumenti

necessari per una gestione efficiente ed efficace dei programmi cofinanziati;

- *articolato e integrato* sul piano delle azioni da avviare per conseguire gli obiettivi indicati: supporto tecnico, formazione, assistenza progettuale, studi, ricerche, azioni di accompagnamento;
- caratterizzato da un forte e prevalente contenuto di *trasferimento del know-how* agli uffici e alle strutture della Pubblica Amministrazione, così da creare progressivamente le condizioni per una gestione diretta e specialistica anche delle funzioni tecnicamente più complesse.

2.2 Il sistema di obiettivi specifici del programma di assistenza tecnica

Gli obiettivi del PO Assistenza Tecnica sono fortemente serventi rispetto all'insieme degli obiettivi specifici individuati dal PSM con riferimento ai sei assi prioritari.

Essi si identificano in primo luogo negli obiettivi tipici della sorveglianza degli interventi strutturali, a livello di QCS; quindi nell'implementazione del partenariato; nella promozione di una piena integrazione delle grandi tematiche orizzontali nella programmazione e nell'attuazione; nell'articolazione della base informativa, che deve permettere un'adeguata sorveglianza delle politiche specifiche (per l'ambiente, per le pari opportunità, per i sistemi locali, etc) che vengono effettuate; nell'incremento dell'efficacia delle azioni di formazione, informazione e riorganizzazione svolte a favore delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione; ed infine nel sostegno all'accrescimento dell'efficacia e del rendimento sociale ed economico degli investimenti in formazione cofinanziati nell'ambito dei fondi strutturali.

Una breve illustrazione di ciascuno di questi obiettivi viene riportata di seguito.

- 1) *Assicurare il coordinamento e la sorveglianza del QCS, nonché l'assistenza del MTBPE alle amministrazioni responsabili della programmazione e dell'attuazione di Programmi Operativi*

L'attività di coordinamento, sorveglianza ed assistenza che il MTBPE svolge nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno, poggia su un insieme composto di servizi ed attività, che hanno l'obiettivo di contribuire — al livello più elevato — al conseguimento di livelli adeguati di efficienza e di efficacia.

Si tratta naturalmente anche di rispondere a quanto previsto dai regolamenti comunitari in materia di assistenza tecnica, sorveglianza e valutazione. In particolare, la valutazione intermedia ha il compito di fornire alle autorità responsabili dell'attuazione degli interventi ed al Comitato di Sorveglianza gli elementi conoscitivi necessari per assicurare la coerenza della strategia di intervento agli obiettivi prefissati. Essa dovrà quindi sostanziarsi in un'analisi globale dell'andamento dei programmi, pervenendo a conclusioni e proposizioni originali, anche sulla base delle attività di valutazione intermedia dei programmi operativi regionali e nazionali.

Inoltre, rientrano in quest'obiettivo la promozione ed il sostegno ad una piena integrazione del partenariato istituzionale e socioeconomico alle dinamiche della programmazione e dell'attuazione dei programmi cofinanziati.

2) *Contribuire all'efficienza ed all'efficacia della programmazione operativa regionale attraverso azioni "centrali" di indirizzo ed assistenza tecnica*

L'ampio decentramento verso le amministrazioni regionali dei processi di programmazione e di attuazione degli interventi strutturali, che il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno ha assunto, mette in primo piano esigenze moltiplicate di assistenza ed orientamento delle Amministrazioni Regionali, a cui le Amministrazioni centrali devono rispondere con risorse adeguate e con attività efficienti.

Si tratta, come si è accennato in precedenza, di un ampio ventaglio di temi: che vanno dalla definizione di indirizzi e orientamenti metodologici per le analisi di fattibilità, la valutazione e il monitoraggio degli interventi di settore; al supporto ai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, da costituire presso le amministrazioni centrali e regionali; all'armonizzazione ed implementazione di

procedure volte ad assicurare la verifica, il monitoraggio, la coerenza degli interventi di settore realizzati in diversi PO; dalle modalità di integrazione fra programmazione strutturale e programmazione economica e territoriale, di natura settoriale, ambientale, paesistica, urbanistica, attuativa e procedurale; all'individuazione ed alla predisposizione di analisi e schemi attuativi per il cofinanziamento privato di infrastrutture, ed altri.

Una specifica importanza è rivestita in quest'ambito dal perseguimento degli obiettivi legati alle tematiche trasversali individuate dal PSM (e dall'Unione Europea), su cui sono chiamate ad attività di indirizzo ed orientamento (attinenti agli standard, ai requisiti dei programmi, alla coerenza tra essi ed agli indicatori di verifica) i Ministeri del Lavoro e della Previdenza Sociale, della Sanità, dell'Ambiente, per le Politiche Agricole, degli Affari Esteri, al Ministro per le Pari Opportunità e ai Dipartimenti per gli Affari Sociali e per le Aree Urbane della Presidenza del Consiglio, in ragione del carattere trasversale delle relative competenze. Alla programmazione e realizzazione di politiche e programmi di internazionalizzazione funzionali agli obiettivi di sviluppo coopereranno inoltre il Ministero degli Affari Esteri ed il Ministero del Commercio con l'Estero.

3) *Incrementare l'informazione statistica territoriale e sulle variabili "orizzontali", per migliorare la misurabilità degli effetti dei programmi strutturali*

Ampliando gli ambiti di intervento, in particolare a livello territoriale e per quanto riguarda le azioni orizzontali, la "nuova programmazione" conduce ad un incremento dei fabbisogni di informazione statistica. Oltre che per rispondere a specifiche esigenze conoscitive, si tratta in sostanza di giungere a ricostruire degli indicatori di contesto (alcuni relativi a variabili di natura macroeconomica, altri invece più specificamente relativi a settori di intervento): in primo luogo per misurare la situazione "di partenza", con riferimento a variabili che esprimono bisogni sociali ed economici oppure livelli di dotazione strutturale; ed in secondo luogo per verificare l'evoluzione di queste variabili, ovvero la capacità degli interventi strutturali che vengono realizzati di migliorarne la situazione o la

dotazione⁶. In questo contesto, la ricostruzione dei conti della Pubblica Amministrazione a livello territoriale costituisce un'ulteriore esigenza, sia per verificarne l'impatto generale sulle modalità di sviluppo territoriale, sia per monitorarne l'equilibrata evoluzione, sia per verificare nel tempo il rispetto del principio di addizionalità nell'utilizzazione delle risorse comunitarie.

Sono quindi soprattutto tre gli ambiti in cui è necessario incrementare l'informazione statistica:

- in primo luogo, va considerato come il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno ed i Programmi Operativi Regionali abbiano ulteriormente accentuato, rispetto alla passata programmazione, la dimensione territoriale degli interventi di sviluppo. Esempio è in questo senso l'innovazione compiuta con l'adozione del Progetto Integrato Territoriale (che è costituito da un insieme di “azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo del territorio”)⁷ come strumento privilegiato dello sviluppo territoriale — strumento che garantisce fra l'altro l'applicazione dei principi della concentrazione delle risorse e dell'integrazione degli interventi, a cui il PSM conferisce un'importanza particolare;

6 In quest'ambito, un'esigenza prioritaria riguarda la possibilità di misurare gli obiettivi specifici assunti dalla programmazione territoriale: il che richiede la disponibilità di dati relativi alle diverse variabili socioeconomiche o di struttura su cui gli interventi dovranno agire, migliorandone lo stato od incrementandone la dotazione. Ad esempio, in un gruppo di comuni interessati da un PIT, sarà necessario misurare variabili quali i consumi idrici per abitante, il tasso di disoccupazione, il rapporto fra la popolazione servita da impianti di smaltimento adeguati e la popolazione totale, la quantità di rifiuti trattati, sottoposti a raccolta differenziata sulla quantità totale di rifiuti, e così via. Gli interventi strutturali agiranno su queste variabili, di cui sarà quindi necessario monitorare l'evoluzione, per verificare il raggiungimento o meno degli obiettivi specifici.

7 DPS (1999), *Linee guida per la programmazione e la valutazione ex ante. Indicazioni metodologiche e di indirizzo per la programmazione operativa 2000-2006*, Roma

- in secondo luogo, la nuova programmazione accentua gli approcci di *mainstreaming* (nei campi dell'occupazione, dello sviluppo rurale, dell'internazionalizzazione) e adotta specifici strumenti di valutazione per la programmazione e la sorveglianza (la VAS, la VISPO);
- infine, risulta ancora carente la configurazione delle informazioni statistiche relative alla contabilità pubblica territoriale, ed in particolare si avverte l'assenza di un conto consolidato delle spese e delle entrate del settore pubblico a livello territoriale, che costituirebbe un formidabile strumento conoscitivo circa gli esiti dell'attività finanziaria effettuata dagli enti pubblici.

Sia per i PIT e più in generale per gli interventi strutturali che abbiano una specifica dimensione territoriale (sistemi locali); sia per le variabili legate alle azioni orizzontali; sia infine per i dati sull'azione pubblica a livello territoriale, la formulazione di una buona programmazione e le esigenze della sorveglianza sull'efficacia degli interventi richiedono un quadro articolato e ben strutturato di informazioni statistiche — informazioni statistiche che sono oggi (in questi diversi ambiti che abbiamo considerato, e soprattutto a livello subregionale e soprattutto subprovinciale), lacunose e non sistematiche.

Il P.O. Assistenza Tecnica assume quindi l'obiettivo di contribuire alla produzione ed alla diffusione di informazione statistica negli ambiti che sono stati considerati.

4) *Accrescere l'efficacia degli interventi di formazione, informazione ed assistenza al cambiamento organizzativo rivolti alle pubbliche amministrazioni nell'ambito della programmazione comunitaria 2000-2006*

L'Amministrazione Pubblica italiana ha già avviato nel corso del periodo di programmazione 1994-1999 uno sforzo cospicuo per accrescere, attraverso interventi di formazione, informazione ed assistenza al cambiamento organizzativo, la capacità delle sue risorse umane di intervenire, a tutti i livelli territoriali, per accompagnare e facilitare lo sviluppo socioeconomico e la

modernizzazione del Paese, in un contesto di sempre più avanzata integrazione europea. La prosecuzione di questo sforzo (che verrà assicurato anche dal Piano straordinario di formazione per il settore pubblico) va associato innanzitutto alla ricerca di maggiori livelli di efficacia, che devono fra l'altro essere adeguatamente monitorati; ed alla trasformazione delle missioni dell'Amministrazione, che è chiamata ad agire nel contesto dei processi di riforma e di decentramento, aumentando la sua capacità di favorire la crescita dell'occupazione e lo sviluppo socioeconomico locale.

In questo contesto, il PO Assistenza Tecnica deve cooperare — attraverso azioni di sistema, studi e valutazioni su fabbisogni e domanda sociale, sostegno al trasferimento ed alla diffusione di buone pratiche, introduzione di forme di premialità per il personale, formazione di reti — al conseguimento degli obiettivi che il Dipartimento della Funzione Pubblica ha assunto alla base del sistema di interventi di formazione, informazione ed assistenza al cambiamento organizzativo rivolti alle pubbliche amministrazioni nell'ambito della programmazione comunitaria 2000-2006. Tali obiettivi riguardano specificamente: **a)** il sostegno al decollo dei nuovi servizi per l'impiego, che avviene nell'ambito del processo di conferimento delle funzioni statali in materia del mercato del lavoro e che richiede interventi di riorganizzazione dei servizi, di riqualificazione del personale, di creazione di nuovi profili professionali; **b)** la creazione di nuove professionalità e l'arricchimento delle professionalità esistenti (soprattutto nel campo dei nuovi strumenti di organizzazione e gestione), necessari a sostenere il decentramento istituzionale e la conseguente attribuzione di funzioni e competenze alle regioni ed agli enti locali; **c)** la promozione dello sviluppo locale e della programmazione negoziata, attraverso il sostegno formativo ed organizzativo alle amministrazioni ed agli altri soggetti impegnati nell'utilizzo degli strumenti per lo sviluppo locale, la creazione di nuove figure. Per la realizzazione di questi interventi, va anche ricordato come il Dipartimento della Funzione Pubblica abbia lanciato il programma Rete di Assistenza Professionale (RAP), gestito dal Formez, che può costituire un punto di riferimento su cui impostare politiche di ripensamento organizzativo delle pubbliche amministrazioni nelle aree con ritardi o difficoltà di sviluppo; **d)** il

consolidamento degli Sportelli Unici per le imprese e la costituzione di una rete fra gli sportelli, con cui favorire l'evoluzione dello sportello unico da struttura "autorizzativa" di servizio a struttura di promozione dello sviluppo; **e)** la promozione dell'innovazione e della semplificazione delle procedure amministrative, che richiede l'adozione di nuovi modelli culturali e di relazione con gli utenti e suggerisce la realizzazione di interventi tesi al trasferimento delle esperienze di innovazione più significative ed efficaci; **f)** il sostegno allo sviluppo dell'interoperabilità, ovvero di forme flessibili di coesione e di collaborazione fra amministrazioni, che dipendono dall'uso di nuove tecnologie, dallo sviluppo di reti, dall'attivazione di metodi di lavoro comuni, dalla condivisione di servizi e risorse, anche umane; **g)** il sostegno all'internazionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, da promuovere attraverso interventi formativi e consulenziali, in particolare negli ambiti di programmazione negoziata.

5) *Incrementare il rendimento economico e sociale degli investimenti in formazione e valorizzazione delle risorse umane, attraverso azioni orizzontali e di sistema*

Un obiettivo specifico dell'Amministrazione pubblica italiana consiste oggi nel rafforzare, attraverso azioni "orizzontali" e di sistema, il rendimento economico e sociale degli investimenti pubblici in formazione ed in valorizzazione delle risorse umane: investimenti a cui viene unanimemente riconosciuto (anche nell'ambito della nuova programmazione) un ruolo strategico primario.

Si è detto in precedenza come gli interventi di valorizzazione delle risorse umane — fra i quali hanno un'incidenza di rilievo quelli esercitati attraverso il cofinanziamento comunitario — incontrino dei limiti severi nelle debolezze, nei ritardi e nelle contraddizioni del sistema dell'offerta formativa; nella scarsa integrazione di tale sistema con la scuola, con l'università e con le imprese; nell'inadeguatezza rispetto a nuovi bisogni e domande sociali; nella carenza di integrazione con i servizi per l'impiego e con la domanda formativa. Un obiettivo assunto dal PO Assistenza tecnica sta quindi nella rimozione di tali limiti,

contribuendo ad innalzare l'efficacia delle azioni formative e quindi, come si è detto, la remunerazione degli investimenti di incremento del capitale umano.

3. LINEE DI INTERVENTO: MISURE INTEGRATE DI ASSISTENZA TECNICA E RELATIVE AZIONI DA REALIZZARE

3.1 Linee di intervento e misure integrate di assistenza tecnica

Il programma di assistenza tecnica si articola in cinque linee di intervento mirate, che sono funzionali agli obiettivi specifici individuati nel paragrafo precedente.

Le linee di intervento, sotto il profilo programmatico e di gestione del programma, corrispondono di fatto a misure integrate di intervento, a loro volta articolate in azioni specifiche e mirate, attuate secondo dispositivi attuativi che – nel rispetto dei criteri generali di ammissibilità delle spese e di trasparenza nell'affidamento delle relative attività – tengono conto delle peculiarità e delle specializzazioni richieste per ogni singola azione.

Le linee di intervento (o misure integrate) risultano coerenti e funzionali con il sistema di obiettivi specifici assunto come riferimento operativo per l'attuazione della strategia del programma e riguardano in particolare:

a. Azioni di preparazione, di sorveglianza, di valutazione e controllo

L'obiettivo di contribuire, attraverso l'azione centrale di coordinamento ed indirizzo del MTBPE, alla performance dei fondi strutturali del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 conduce ad identificare l'esigenza di intervenire, oltre che organizzando la valutazione intermedia del QCS (coerentemente con le disposizioni dei regolamenti dei fondi strutturali), attraverso azioni nei campi della conoscenza e dell'informazione, del rafforzamento del partenariato, dell'omogeneizzazione e condivisione di metodi e procedure, della ulteriore diffusione di tecniche e procedure di monitoraggio, della determinazione di tecniche e procedure per l'attuazione (con particolare

riferimento alle modalità di attuazione delle procedure a bando, della formazione di cronogrammi, etc).

b. Azioni di assistenza tecnica e supporto operativo per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, di coordinamento e orientamento delle Amministrazioni Centrali (non titolari di PON ma con competenze "trasversali", di attuazione e/o di coordinamento/indirizzo)

Le attività di indirizzo, coordinamento e orientamento delle Amministrazioni Centrali con competenze trasversali si traducono in interventi di studio, consulenziali, di orientamento e di servizio a favore delle Amministrazioni Regionali e delle altre Amministrazioni Centrali titolari di PON, per quanto riguarda i diversi temi identificati in precedenza.

c. Azioni per l'ampliamento, approfondimento ed integrazione della conoscenza economico-statistica del territorio

L'ampliamento, l'approfondimento e l'integrazione della conoscenza economico-statistica del territorio avviene attraverso una specifica attività di sostegno alla produzione, all'armonizzazione ed all'elaborazione di dati rilevanti nei tre settori di cui si è detto in sede di discussione dell'obiettivo specifico relativo all'informazione statistica (informazione territoriale, informazione sulle tematiche orizzontali, informazione sui conti delle Amministrazioni Pubbliche a livello territoriale).

d. Sviluppo ed adeguamento delle strutture e del personale impegnati, con funzioni diverse, nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei fondi strutturali

La prosecuzione nel prossimo periodo di programmazione delle azioni volte alla valorizzazione delle risorse umane impegnate nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei fondi strutturali deve avvenire tenendo conto degli ampi cambiamenti di scenario prodotti dalla nuova regolamentazione comunitaria, dai mutamenti negli

orientamenti della programmazione nazionale, dall'evoluzione del contesto esterno (comunitario e nazionale). Essa deve inoltre intersecarsi con gli obiettivi espressi dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ambito delle Linee guida settoriali per la Pubblica Amministrazione, di cui si è detto in precedenza.

Rispetto agli obiettivi espressi, le linee di intervento previste riguardano dunque la formazione di sistema, lo scambio di esperienze ed il sostegno (anche con l'introduzione di sistemi premiali) al personale impegnato, con funzioni diverse, nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei fondi strutturali.

e. Azioni per l'adeguamento del sistema formativo

Si è detto in precedenza come un obiettivo prioritario dell'Amministrazione pubblica italiana consista nel rafforzare il rendimento economico e sociale degli investimenti in formazione e valorizzazione delle risorse umane, attraverso azioni orizzontali e di sistema. Coerentemente con tale obiettivo ed interpretando una diffusa necessità di integrazione ed innovazione dell'offerta formativa, di miglioramento dell'analisi dei fabbisogni, di misurazione dei risultati, di trasferimento delle "buone prassi" e di proiezione delle attività di formazione del personale pubblico in una logica di *long life learning*, il PO Assistenza individua una misura integrata di azioni per l'adeguamento del sistema formativo, che fa capo a tre ambiti principali:

- linee dirette ad affrancare il sistema da alcuni ritardi e contraddizioni che attualmente ne rendono disomogeneo il livello qualitativo ed estremamente difficile il dialogo con gli altri sistemi formativi (scuola ed università) e con le imprese;
- linee tese ad arricchire il sistema dell'offerta delle necessarie innovazioni, rese urgenti dall'emergere di nuovi bisogni sociali e pertanto di nuovi *target* utenti;

- linee per la sistematizzazione di alcune delle funzioni e dei dispositivi necessari – a livello generale – per il collegamento efficace dell'azione formativa e dei servizi per l'impiego con la domanda di lavoro.

3.2 Descrizione delle misure integrate di assistenza tecnica ed azioni da avviare

3.2.1 Azioni di preparazione, di sorveglianza, di valutazione e controllo

Le azioni di preparazione, sorveglianza, valutazione e controllo sono costituite da:

- assistenza tecnica, analisi tematiche e studi specifici, supporto alle attività del CdS, informazione e pubblicità;
- supporto all'organizzazione dei Comitati di Sorveglianza del QCS obiettivo 1: assistenza al buon funzionamento dei lavori; rafforzamento della dotazione di strumenti tecnologicamente avanzati; supporto alla creazione ed attivazione del Forum dei Comitati di Sorveglianza territoriali e settoriali (come struttura partenariale finalizzata a definire un indirizzo comune per le attività di sorveglianza e a consentire la più ampia circolazione delle informazioni);
- sostegno alla piena partecipazione delle parti sociali, del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale ai Comitati di Sorveglianza, attraverso azioni di formazione, di informazione e di orientamento;
- attività di valutazione intermedia del QCS 2000/2006. L'attività di valutazione intermedia del QCS 2000-2006 si articola, in analogia con quanto previsto nel precedente periodo di programmazione, nelle tre fasi della verifica e predisposizione delle condizioni di valutabilità; della valutazione di metà percorso; ed infine della relazione finale e della preparazione della valutazione ex post;

- attività di comunicazione, informazione e pubblicità sul Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006;
- rafforzamento delle procedure, dei sistemi e degli organi di monitoraggio;
- attività di studio, ricerca e consulenza specialistica su temi inerenti l'attuazione dei programmi e funzionali alla loro efficace attuazione;
- studi e consulenza specialistica sugli aspetti istituzionali, giuridici, economici e finanziari relativi all'attuazione dei programmi;
- orientamento, indirizzi e supporto specialistico per l'attuazione dei programmi (preparazione ed elaborazione di bandi di gara; metodi e tecniche per l'istruttoria e la selezione dei progetti; elaborazione di cronogrammi e percorsi di attuazione delle misure; elementi e tecniche per la rimodulazione / riprogrammazione).

3.2.2 Azioni di assistenza tecnica e supporto operativo per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, di coordinamento e orientamento delle Amministrazioni Centrali (non titolari di PON ma con competenze "trasversali", di attuazione e/o di coordinamento/indirizzo).

Le attività di supporto per il potenziamento delle attività di servizio (coordinamento, indirizzo, impulso, assistenza, orientamento) svolte dalle Amministrazioni centrali in favore dei POR regionali hanno un particolare riferimento a:

- la predisposizione di strumenti di programmazione economica e territoriale (settoriali, ambientali, paesistici, urbanistici, attuativi e procedurali) volti ad agevolare la programmazione operativa e la fase attuativa degli interventi;
- la definizione di indirizzi e orientamenti metodologici per le analisi di fattibilità, la valutazione e il monitoraggio degli interventi di

settore, ivi comprese le attività di formazione e supporto ai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici da costituire presso le amministrazioni centrali e regionali;

- la definizione di procedure volte ad assicurare la verifica, il monitoraggio, la coerenza degli interventi di settore realizzati in diversi PO, anche attraverso la predisposizione di circuiti informativi efficienti collegati con i sistemi di gestione e di controllo attivati a livello di singoli programmi;
- l'individuazione e la predisposizione di analisi e schemi attuativi per il cofinanziamento privato di infrastrutture, con particolare riferimento all'attivazione di forme di finanza di progetto.

3.2.3 Azioni per l'ampliamento, approfondimento ed integrazione della conoscenza economico-statistica del territorio

Le azioni per l'ampliamento, approfondimento ed integrazione della conoscenza economico-statistica del territorio vertono principalmente:

- sulla realizzazione di un sistema di conti pubblici territoriali, che prevede la costruzione di conti consolidati del settore pubblico allargato a livello regionale;
- sulla produzione di informazioni statistiche territoriali;
- sulla produzione di informazioni statistiche settoriali;
- sull'ampliamento della base statistica ed informativa per la costruzione di indicatori, soprattutto di contesto: in particolare per la concreta attuazione della VAS e della VISPO, nonché per la costruzione di indicatori a livello territoriale subprovinciale.

3.2.4 Sviluppo ed adeguamento delle capacità professionali delle strutture e del personale impegnati, con funzioni diverse, nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei fondi strutturali

Nell'ambito di questa misura integrata, sono previste le azioni indicate di seguito:

- azioni di formazione “di sistema” del personale impegnato nell'attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei fondi strutturali;
- azioni volte a favorire lo scambio di esperienze (anche con l'estero), nonché la partecipazione a stage ed a corsi di alta formazione;
- azioni di incentivazione del personale impegnato nell'attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo del QCS e dei Programmi Operativi, per il conseguimento di obiettivi specifici ed anche attraverso progetti mirati al raggiungimento di standard di qualità ed al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia.

3.2.5 Azioni di sistema per l'adeguamento del sistema formativo.

Si è detto come le azioni di sistema per l'adeguamento del sistema formativo siano ripartite in tre gruppi di interventi.

La prima linea di intervento è diretta ad affrancare il sistema da ritardi e contraddizioni che attualmente ne rendono disomogeneo il livello qualitativo ed estremamente difficile il dialogo con gli altri sistemi formativi (scuola ed università) e con le imprese. In quest'ambito, si tratta di procedere:

- all'accreditamento dei sistemi formativi, per il superamento della frammentazione e della disomogeneità qualitativa dei soggetti formativi sul territorio nazionale, che rende fra l'altro inaffidabili, lunghe e farraginose le procedure di selezione per l'assegnazione delle risorse pubbliche per la

formazione e difficili i processi di integrazione con l'offerta scolastica ed universitaria. L'attuazione di questa azione si sostanzia nella definizione dei criteri e dei requisiti di valutazione, nella predisposizione e nell'avvio di un sistema informativo, nella gestione dell'intervento (accreditamento delle sedi, verifiche periodiche del possesso dei requisiti richiesti);

- alla certificazione dei percorsi formativi e delle competenze, che dovrà contribuire al superamento delle disomogeneità delle prassi che regolano la durata, il contenuto e la denominazione delle qualifiche della formazione professionale, che rendono impossibile il reciproco riconoscimento dei crediti formativi con il mondo dell'istruzione (passerelle), nonché all'assenza di un dispositivo di riconoscimento delle competenze apprese sul mercato del lavoro. Operativamente, si tratta di procedere alla formulazione di criteri e modalità di certificazione delle attività formative, alla formulazione di criteri e modalità per la certificazione delle competenze apprese in ambito lavorativo, al riassetto generale del sistema certificativo regionale; alla definizione, d'intesa con il Ministero della P.I. ed il MURST, di un dispositivo nazionale per il reciproco riconoscimento dei crediti formativi; alla definizione, di intesa con le parti sociali, di un dispositivo nazionale per il riconoscimento dei crediti di competenza;
- alla riforma e standardizzazione dei servizi per l'impiego, che è volta a superare le difficoltà che tali servizi incontrano nello sviluppare politiche attive del lavoro e nello svolgere, attraverso analisi organizzative e dei fabbisogni, nonché con il trasferimento delle buone prassi.

Il secondo gruppo di azioni mira ad arricchire il sistema dell'offerta delle necessarie innovazioni, rese urgenti dall'emergere di nuovi bisogni sociali e pertanto di nuovi *target* utenti. In quest'ambito, si tratta di procedere:

- alla valutazione ed al trasferimento delle prassi e dei modelli esemplari per la formazione continua, per la diffusione di nuovi dispositivi, la facilitazione della partecipazione al sistema da parte delle PMI, la riconversione dei docenti e degli operatori di formazione professionale, attraverso analisi

comparate di esperienze, modelli e dispositivi, il trasferimento di buone prassi, la realizzazione e sperimentazione di modelli, reti, architetture e sussidi per la formazione continua;

- alla definizione dei contenuti e dei metodi della formazione in apprendistato, anche in vista del suo concorso all'espletamento dell'obbligo formativo;
- alla sperimentazione e trasferimento delle buone prassi nel sistema IFTS e dell'alta formazione, attraverso analisi comparate, sviluppo e diffusione di innovazioni e modelli formativi, alla creazione di un sistema informativo;
- allo sviluppo di sperimentazioni, anche integrate, all'interno della formazione professionale di base, da riqualificare in vista del suo concorso all'espletamento dell'obbligo formativo, attraverso il potenziamento delle metodologie di alternanza, l'individualizzazione dell'apprendimento, la diffusione di competenze in materia di informazione, linguistiche, sull'ambiente;
- l'individuazione di contenuti e metodi per la formazione di formatori, per l'identificazione di contenuti e metodi adatti a favorire l'integrazione tra le didattiche della formazione scolastica professionale ed aziendale;

Infine, il gruppo di interventi diretti alla sistematizzazione di alcune delle funzioni e dei dispositivi necessari – a livello generale – per il collegamento efficace dell'azione formativa e dei servizi per l'impiego con la domanda di lavoro comportano:

- lo sviluppo e l'omogeneizzazione dei dispositivi di analisi e previsione delle competenze e dei fabbisogni formativi e di creazione dell'osservatorio permanente sulle professioni, attraverso la comparazione dei modelli esistenti e l'identificazione delle funzioni e della struttura informativa dell'osservatorio;

- la sistematizzazione delle attività delle agenzie di orientamento, con l'individuazione di standard omogenei di riferimento per il funzionamento dei centri privati e pubblici dell'orientamento, la creazione ed il lancio di un sistema informativo, attività di indirizzo, coordinamento ed informazione;
- la creazione di un sistema nazionale di valutazione delle politiche formative e del lavoro, per estendere e potenziare le sperimentazioni in atto sulla formazione professionale nel FSE, con la creazione e funzionamento di un sistema nazionale per l'analisi e la comparazione dei risultati e dell'impatto delle politiche, oltre che con la creazione di un sistema informativo.

4. PIANO FINANZIARIO

4.1 Formulazione del piano finanziario

Le risorse finanziarie a disposizione del Programma Operativo Assistenza Tecnica ammontano a 290 milioni di euro (561.518 milioni di lire), di cui il 70% (203 Meuro) a valere sui fondi dell'Unione Europea ed il rimanente 30% (87 Meuro) di fonte nazionale. Le risorse comunitarie sono di fonte FESR e FSE.

Nella ripartizione temporale delle risorse, il piano finanziario prevede una sensibile concentrazione della spesa nei primi anni del Programma: ciò deriva dal peso che, nella determinazione del costo del PO, viene attribuito ad alcune misure integrate (in particolare la seconda e la terza), le cui attività assumeranno un maggior rilievo nel periodo di *start-up* e nelle fasi immediatamente successive del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006.

Piano finanziario per anno del PO Assistenza Tecnica 2000-2006

Quadro Comunitario di Sostegno - Italia -Regioni obiettivo 1
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo Pon Assistenza tecnica
 Importi in Milioni di Euro

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche					Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari						
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop		
1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	
2000	43,740	43,740	32,805	18,443	14,362			10,935	-
2001	44,510	44,510	33,382	18,767	14,615			11,128	-
2002	45,165	45,165	33,874	19,044	14,830			11,291	-
2003	45,415	45,415	34,061	19,149	14,912			11,354	-
2004	35,259	35,259	26,444	14,867	11,577			8,815	-
2005	38,486	38,486	28,865	16,228	12,637			9,621	-
2006	36,936	36,936	27,702	15,574	12,128			9,234	-
Totale	289,511	289,511	217,133	122,072	95,061	-	-	72,378	-

Quadro Comunitario di Sostegno - Italia -Regioni obiettivo 1
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo Pon Assistenza tecnica - FESR
 Importi in Milioni di Euro

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche						Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari							
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop			
1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9		
2000	24,591	24,591	18,443	18,443				6,148		
2001	25,023	25,023	18,767	18,767				6,256		
2002	25,392	25,392	19,044	19,044				6,348		
2003	25,532	25,532	19,149	19,149				6,383		
2004	19,823	19,823	14,867	14,867				4,956		
2005	21,637	21,637	16,228	16,228				5,409		
2006	20,765	20,765	15,574	15,574				5,191		
Totale	162,763	162,763	122,072	122,072	-	-	-	40,691	-	

Quadro Comunitario di Sostegno - Italia -Regioni obiettivo 1
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo Pon Assistenza tecnica - FSE
 Importi in Milioni di Euro

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche						Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari							
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop			
1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9		
2000	19,149	19,149	14,362		14,362			4,787		
2001	19,487	19,487	14,615		14,615			4,872		
2002	19,773	19,773	14,830		14,830			4,943		
2003	19,883	19,883	14,912		14,912			4,971		
2004	15,436	15,436	11,577		11,577			3,859		
2005	16,849	16,849	12,637		12,637			4,212		
2006	16,171	16,171	12,128		12,128			4,043		
Totale	126,748	126,748	95,061	-	95,061	-	-	31,687	-	

4.2 Fasi e calendario di attuazione

La necessità di concentrare la spesa nei primi anni del programma conduce ad una previsione di impegno delle risorse che risulterà pari a circa il 50% del costo totale alla fine del 2002, come si nota dal prospetto che segue.

Distribuzione per anno del costo complessivo del PO Assistenza Tecnica 2000-2006

ANNI	percentuali assolute	percentuali cumulate
2000	17,3	17,3
2001	17,3	34,6
2002	17,3	51,9
2003	12,5	64,4
2004	12,5	76,9
2005	11,5	88,5
2006	11,5	100,0
Totale	100,0	

Le previsioni sull'andamento temporale della spesa derivano, come si è detto, dalla maggiore o minore concentrazione per anno delle risorse attribuite alle singole misure. Nel prospetto che segue, viene fornita una indicazione qualitativa sulla concentrazione delle attività delle singole misure integrate del Programma nei sette anni di durata.

Distribuzione per anno del costo complessivo del PO Assistenza Tecnica 2000-2006

Misure	1	2	3	4	5	6	7
Preparazione, sorveglianza, valutazione e controllo							
AT e supporto operativo per le Amministrazioni Centrali con competenze trasversali							
Conoscenza economico-statistica del territorio							
Strutture e personale per la programmazione, la sorveglianza e la gestione dei fondi strutturali							
Adeguamento del sistema formativo							

5. DISPOSITIVI DI ATTUAZIONE

5.1 Autorità di gestione del programma

L'Autorità di gestione è il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari.

5.2 Modalità di gestione

5.2.1 Organizzazione

Il P.O. Assistenza tecnica viene attuato attraverso piani di attuazione e/o progetti pilota elaborati da ciascuna amministrazione che si candidi all'utilizzazione delle risorse del programma. Tali piani e progetti contengono l'indicazione delle attività per le quali si richiede l'assistenza tecnica, la determinazione dei fabbisogni finanziari, i collegamenti previsti con le altre amministrazioni.

5.2.2 Procedure

L'affidamento degli incarichi relativi alla realizzazione delle misure verrà assegnato, per il tramite di procedure trasparenti, in conformità con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia di appalti di pubblici servizi.

5.2.3 Autorità di pagamento

L'Autorità di pagamento sarà incaricata dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

L'Autorità di pagamento è responsabile dell'elaborazione e presentazione delle richieste di pagamento e di ricevere i pagamenti dalla Commissione.

L'Autorità di pagamento provvede affinché i beneficiari finali ricevano quanto prima, senza decurtazioni e senza ritardi ingiustificati gli importi corrispondenti alla partecipazione dei Fondi.

5.2.4 Informazione e pubblicità

L'Autorità di gestione provvede a rendere pubblico il programma operativo, informandone i potenziali beneficiari finali, le organizzazioni professionali, le parti economiche e sociali, gli organismi per la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne e le organizzazioni non governative che possono essere interessate alle possibilità offerte dall'intervento.

5.2.5 Rispetto delle politiche comunitarie

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, comma 2 del regolamento n. 1260/99, le azioni oggetto di un finanziamento dei fondi strutturali devono essere conformi alle disposizioni dei trattati e della legislazione comunitaria emanata in virtù dei medesimi, nonché alle politiche comunitarie. La conformità viene verificata in sede delle domande di partecipazione dei Fondi e durante l'esecuzione delle azioni, con particolare riferimento agli aspetti della concorrenza, degli appalti, dell'ambiente e della pari opportunità.

5.2.6 Il partenariato

Il P.O. Assistenza tecnica pone in primo piano le dinamiche del partenariato in campo istituzionale, contribuendo a garantire (attraverso l'erogazione dei servizi descritti), il rispetto dei contenuti e dei metodi della concertazione, così come individuati e descritti dal PSM al capitolo 5.

Va inoltre sottolineato come il Programma rivolga un'attenzione specifica al sostegno delle Amministrazioni con compiti trasversali e settoriali nonché al partenariato istituzionale e a quello economico sociale, anche attraverso interventi

di formazione, informazione ed orientamento, in particolare per garantirne l'attuazione nell'ambito dei Comitati di Sorveglianza.

5.3 Sistemi di sorveglianza e valutazione

5.3.1. La sorveglianza e la valutazione intermedia (art. 42, Reg. (CE) 1260/99)

La sorveglianza viene effettuata a livello di programma operativo e viene supportata dalla valutazione intermedia, affinché si possano eventualmente apportare i necessari adeguamenti al programma operativo in corso di attuazione.

L'Autorità di gestione è responsabile della sorveglianza e, in collaborazione con la Commissione, della organizzazione della valutazione intermedia.

La sorveglianza consiste nel rilevare i progressi compiuti nell'attuazione dell'intervento e nel redigere le relazioni annuali (art. 37, Reg. (CE) n. 1260/99) che debbono essere esaminate ed approvate dal Comitato di sorveglianza.

L'Autorità di gestione e il Comitato di sorveglianza si avvalgono, per la sorveglianza, di indicatori fisici e finanziari definiti nel programma operativo o nel complemento di programma.

La valutazione intermedia si effettua, in generale tre anni dopo l'approvazione del quadro comunitario di sostegno o dello specifico intervento e al più tardi il 31 dicembre 2003. È effettuata da un valutatore indipendente ed è presentata al Comitato di sorveglianza (art. 35, par. 3, Reg. (CE) 1260/99) e successivamente alla Commissione.

La valutazione intermedia analizza i risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi, confrontandoli con la valutazione ex ante. Valuta l'impiego dei fondi, nonché lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione.

Nel prosieguo della valutazione intermedia, è effettuato un aggiornamento del programma operativo. La valutazione intermedia si conclude entro il 31 dicembre 2005.

5.3.2. La valutazione ex post (art. 43, Reg. (CE) n. 1260/99)

La valutazione ex post è effettuata da un valutatore indipendente, verte sui fattori di successo o insuccesso registrati nel corso dell'attuazione ed è ultimata entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione.

Essa si basa sulle informazioni ottenute dalla sorveglianza e dalla valutazione intermedia delle azioni avviate, nonché sulla raccolta dei dati statistici relativi agli indicatori stabiliti al momento della definizione degli obiettivi ed è finalizzata ad evidenziare l'efficacia e l'efficienza degli interventi e il loro impatto per ricavarne insegnamenti per la politica di coesione e sviluppo.

La valutazione ex post ricade nella responsabilità della Commissione, in collaborazione con l'Autorità di gestione.

5.3.3. Il comitato di sorveglianza (art. 35, Reg. (CE) n. 1260/99)

Istituzione

Il programma operativo è seguito da un Comitato di Sorveglianza.

Il Comitato di Sorveglianza è istituito dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, al più tardi entro tre mesi dalla decisione di approvazione del Programma, previa consultazione delle parti economiche e sociali.

Il Comitato di Sorveglianza è presieduto da un rappresentante dell'Autorità di gestione.

Il Comitato di sorveglianza adotta, d'intesa con l'Autorità di gestione, il regolamento approvato per il Comitato di sorveglianza del QCS.

Per l'istruttoria, l'approfondimento e la definizione del quadro delle problematiche e delle proposte, il Comitato di sorveglianza si avvale del supporto organizzativo e tecnico di specifiche strutture, formate da personale interno all'Amministrazione, appositamente istituite a cura dell'Autorità di gestione.

In particolare, sono attribuite ad una Segreteria del Comitato i compiti concernenti gli aspetti organizzativi dello stesso (ordine del giorno, convocazione, interpretariato, preparazione della documentazione, ecc.), nonché l'espletamento delle funzioni di redazione, predisposizione ed elaborazione della documentazione sottoposta alle decisioni del Comitato, e di tutti i compiti straordinari derivanti dall'attività di sorveglianza esercitata dal Comitato e dalla concertazione con le parti istituzionali ed economiche e sociali.

In considerazione della natura specialistica e addizionale delle attività di istruttoria espletate dalla suddetta struttura e delle particolari finalità perseguite, ancorate al raggiungimento di risultati visibili e chiaramente esplicitati, ai componenti della stessa è attribuito un compenso analogo a quello spettante alle

segreterie del Comitato di sorveglianza del QCS, a valere sulle risorse dell'assistenza tecnica.

Compiti

Il Comitato di sorveglianza deve assicurare la qualità e l'efficienza dell'esecuzione del Programma.

Il Comitato ha inoltre i seguenti compiti:

1. confermare o adottare il complemento di programma, compresi gli indicatori fisici e finanziari da impiegare nella sorveglianza del Programma. Prima di qualsiasi ulteriore adattamento del complemento di programma è necessaria la sua approvazione;
2. esaminare ed approvare i criteri di selezione delle azioni finanziate a titolo di ciascuna misura;
3. valutare periodicamente i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi specifici del Programma;
4. esaminare i risultati dell'esecuzione, segnatamente il conseguimento degli obiettivi fissati a livello delle misure, nonché la valutazione intermedia di cui all'art. 42 del Reg. (CE) n. 1260/99;
5. esaminare ed approvare i rapporti annuali e finali di esecuzione prima che siano trasmessi alla Commissione;
6. esaminare e deliberare qualsiasi proposta di modifica inerente al contenuto della decisione della Commissione, concernente la partecipazione dei Fondi;
7. proporre all'Autorità di gestione qualsiasi adattamento o revisione dell'intervento, che renda possibile il conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 1 del Reg. (CE) n. 1260/99 o migliori la gestione dell'intervento, anche per quanto riguarda la gestione finanziaria. Ogni adattamento dell'intervento deve essere eseguito conformemente all'articolo 34, paragrafo 3 del Reg. (CE) n. 1260/99;

5.4 Procedure concernenti la mobilitazione e la circolazione delle risorse finanziarie

L'Autorità di pagamento è l'autorità incaricata dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari di elaborare e presentare le richieste di pagamento, di ricevere i pagamenti della Commissione e di provvedere affinché i beneficiari finali ricevano quanto prima ed integralmente gli importi corrispondenti alla partecipazione dei Fondi, cui hanno diritto.

Si ricorda che, per quanto riguarda i sistemi di gestione delle risorse finanziarie Amministrazioni centrali, la gestione delle risorse è di competenza di ciascuna Amministrazione titolare dell'intervento che vi può provvedere sulla base delle seguenti modalità alternative, all'uopo designando una propria specifica autorità di pagamento:

- utilizzo delle risorse da parte dell'Amministrazione titolare (cui compete sempre l'ordinazione del pagamento e tutti gli adempimenti indicati alla lettera o) dell'art. 9 del regolamento CE n. 1260/99 circa l'autorità di pagamento) tramite il Fondo di rotazione della legge n. 183/87, senza passaggio al bilancio della Stato. In questo caso, il supporto informativo per le relative operazioni contabili è il SIRGS;
- gestione diretta delle risorse da parte dell'Amministrazione titolare tramite propri capitoli del bilancio della Stato, cui il fondo della legge n. 183/87 versa le relative somme;
- gestione diretta delle risorse da parte dell'Amministrazione titolare, attraverso contabilità speciali su cui il fondo della legge n. 183/87 versa le somme.

Nelle ipotesi di cui ai punti 2. e 3., le operazioni contabili sono supportate dai sistemi informativi degli Uffici di bilancio delle Amministrazioni, nonché dal sistema della tesoreria statale (punto 3).

5.5 Modalità e procedure di controllo

L'Autorità di gestione si accerta che l'esecuzione degli interventi sia conforme alla normativa comunitaria competente e agli obiettivi di una sana gestione finanziaria; in particolare essa si accerta che:

- siano rispettati i limiti fissati per la partecipazione dei contributi comunitari;
- i pagamenti ai beneficiari finali siano effettuati senza decurtazioni e senza ritardi ingiustificati;
- la natura e la tempistica degli impegni e dei pagamenti sia conforme alle prescrizioni comunitarie;
- la destinazione delle azioni sia coerente con quella indicata nel PO.

L'Autorità di gestione esegue al proprio livello i controlli definiti dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica per garantire la validità delle certificazioni.

L'Autorità di gestione effettua, sulla base delle proprie competenze istituzionali e delle attribuzioni di legge, i controlli sull'impiego dei finanziamenti dei Fondi strutturali e agevola i controlli effettuati dalla Commissione europea, dalla Corte dei Conti europea e dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

L'Autorità di gestione adotta, per la parte di propria competenza, la pista di controllo indicata dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

L'Autorità di gestione è responsabile dell'adeguata organizzazione delle competenze, in particolare essa deve individuare tutti i soggetti che, ai vari livelli, sono tenuti alla rendicontazione delle spese e assicurare che tali soggetti siano abilitati ad esigere un rendiconto dettagliato delle spese al livello inferiore da utilizzare come documentazione di sostegno per le proprie registrazioni contabili.