

**PROGRAMMAZIONE  
DEI FONDI STRUTTURALI  
EUROPEI E SISTEMI  
DI VALUTAZIONE** 27.2004

Eugenio Pizzimenti

**Interventi, note e rassegne**

**IRPET**  
Istituto  
Regionale  
Programmazione  
Economica  
Toscana

## RICONOSCIMENTI

Questa ricerca, svolta dall'IRPET per incarico della Commissione di Vigilanza del Consiglio Regionale della Toscana (dati aggiornati al 31 agosto 2004), è stata redatta da Eugenio Pizzimenti sotto la supervisione di Roberto Pagni e di Renata Caselli.

L'allestimento del testo è stato curato da Elena Zangheri del Servizio editoriale dell'IRPET.

## INDICE

<i>Premessa</i>	5
<i>Introduzione</i>	
LA VALUTAZIONE IN AMBITO COMUNITARIO	9
<i>Parte prima</i>	
LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE	
1.	
IL BILANCIO DELL'ATTIVITÀ DELLA GIUNTA REGIONALE	17
1.1 Struttura e contenuto del documento	
1.2 L'integrazione tra programmi comunitari e strumenti della programmazione regionale	18
1.3 Conclusioni	19
2.	
IL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2001-2005	21
2.1 Premessa	21
2.2 Il processo di attuazione del PRS in termini di risorse attivabili	22
2.3 Gli strumenti di cui si avvale in PRS 2001-2005	23
2.4 Il monitoraggio e la valutazione del PRS	25
2.5 Brevi considerazioni	28
3.	
IL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2003-2005	29
3.1 Struttura e contenuto del documento	29
3.2 Il perché della redazione di un nuovo PRS	30
3.3 L'approccio generale allo sviluppo e la struttura operativa del PRS	32
3.4 L'integrazione tra gli strumenti della programmazione socioeconomica e quelli della programmazione territoriale	35
3.5 Sistema di informazione ed elementi di monitoraggio e valutazione del PRS	37
3.6 Considerazioni finali rispetto al ruolo della macchina regionale	39
4.	
IL PIANO REGIONALE DELLO SVILUPPO ECONOMICO 2001-2005	41
4.1 Struttura e contenuto del documento	41
4.2 Breve esposizione dei contenuti del documento	41

*Parte seconda*  
LA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA

*Nota introduttiva*

I DOCUMENTI ANALIZZATI	47
5.	
IL DOCUP OBIETTIVO 2 2000-2006	49
5.1 Una panoramica generale	49
5.2 Il tema della valutazione nel DocUP Obiettivo 2	53
5.3 L'impatto del DocUP Obiettivo 2 1994-1999	54
5.4 La valutazione ex ante ambientale del DocUP Obiettivo 2 2000-2006	55
5.5 Analisi del capitolato speciale d'appalto del servizio di valutazione	56
5.6 Analisi del rapporto annuale di valutazione al 31.12.2001	56
5.7 Analisi di pertinenza dei criteri di selezione al 30.12.2002	58
5.8 Rapporto di valutazione intermedia (Novembre 2003)	60
6.	
IL PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE	
OBIETTIVO 3 2000-2006	67
6.1 Il tema della valutazione nel POR Obiettivo 3 2000-2006	67
6.2 Analisi del rapporto di valutazione al 31.12.2001	71
6.3 Il rapporto di valutazione intermedia al 31.03.2003	79
6.4 Analisi del rapporto di valutazione al 31.12.2003	84

## *Premessa*

I fondi strutturali europei sono tra gli strumenti principali di intervento sull'assetto dell'economia, della società e dell'ambiente della regione. Essi prevedono un'attività di programmazione particolarmente articolata, che richiede un notevole impegno per la loro integrazione con il complesso delle politiche della Regione e con l'insieme di risorse finanziarie pubbliche e private. Altrettanto elaborata è la valutazione dei fondi strutturali, che è stata tra le prime attività valutative introdotte in Italia.

*Oggetto e obiettivi della ricerca*

Su questi temi l'IRPET si propone di effettuare una ricerca che consenta alla 7° Commissione di avere un supporto conoscitivo sul tema della programmazione e la valutazione delle politiche comunitarie. Oltre a un'attività di collaborazione e consulenza con il personale della Commissione, si prevede la produzione di un Rapporto di ricerca che contenga l'analisi orizzontale (e quindi non settoriale) dell'impiego dei fondi strutturali in Toscana; tale rapporto affronterà in primo luogo l'interazione normativa e finanziaria con le altre politiche regionali della Regione, in secondo luogo i sistemi di valutazione.

Dopo una breve descrizione del percorso di progressiva affermazione della prassi valutativa all'interno del *policy making* comunitario, sarà approfondita l'esperienza di programmazione in Toscana per il periodo 2000-2006 con riferimento ai tre principali programmi:

*Metodologia e articolazione*

- DocUP-Documento Unico di Programmazione Ob. 2 (FERS-Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale);
- POR-Programma Operativo Regionale Ob. 3 (FSE-Fondo Sociale Europeo).

L'approfondimento andrà principalmente verso due direzioni:

- la prima affronterà le interrelazioni di tali programmi con il Piano Regionale di Sviluppo (PRS) e altri strumenti di programmazione della Regione Toscana (PRSE). Tale studio verrà effettuato dal punto di vista delle previsioni in materia di valutazione e monitoraggio;
- la seconda riguarderà il sistema di valutazione dei fondi strutturali previsto dall'Unione Europea e la sua applicazione in Toscana. Il taglio dell'analisi sarà essenzialmente di natura metodologica, soffermandosi sulla funzionalità della valutazione rispetto al ruolo di vigilanza sull'attuazione della programmazione regionale svolto dalla 7° Commissione. Saranno possibili anche alcune esemplificazioni attraverso

l'analisi del contenuto dei primi "Rapporti di valutazione", con particolare riferimento alle indicazioni, ancorché provvisorie, sugli effetti attribuibili all'impiego dei fondi strutturali europei.

*Il contenuto della relazione*

La presente relazione si pone l'obiettivo di informare sinteticamente i membri della Commissione di Vigilanza del Consiglio in merito all'incidenza del tema della valutazione in rapporto alla programmazione delle politiche comunitarie e regionali e in ordine al lavoro svolto fino a questo momento dai soggetti incaricati di realizzare il servizio di valutazione. Nel fornire una breve descrizione della documentazione esaminata, reperita in parte grazie all'aiuto delle strutture regionali, in parte sul *web*, gli aspetti di natura metodologica sono stati fatti passare in secondo piano, mentre sono stati privilegiati i punti d'incontro tra i rapporti valutativi e le linee-guida politiche generali che informano l'azione del governo regionale. Deve però essere preliminarmente sottolineato come al momento della redazione della presente analisi non fosse possibile disporre di veri e propri rapporti di valutazione, soprattutto in riferimento al P.R.S. 2001-2005, al P.R.S. 2003-2005 e al P.R.S.E. 2001-2005. Per questo motivo, l'analisi si è indirizzata verso l'esame dei sopra citati documenti di programmazione e, nello specifico, delle parti di questi ultimi dedicati alle tematiche della programmazione integrata, del monitoraggio e della valutazione. Si rimanda pertanto a un futuro studio l'esame dei rapporti valutativi, che stanno venendo progressivamente pubblicati dai soggetti incaricati del servizio (es. i rapporti di valutazione intermedia del DocUP Obiettivo 2 2000-2006 e del P.O.R. Obiettivo 3 2000-2006, pubblicati alla fine del 2003). Inoltre, è previsto un ampliamento dello studio con l'integrazione di un'intera sezione dedicata al Piano Regionale dello Sviluppo Rurale.

Sulla base degli obiettivi e degli indirizzi della ricerca nel suo complesso e, in particolare, in relazione al proposito di approfondire il tema inerente le caratteristiche dei modelli di verifica degli strumenti della programmazione, l'IRPET ha deciso di strutturare il proprio lavoro in maniera tale da garantire, laddove possibile, un medesimo trattamento ai diversi documenti analizzati. Questa scelta si è tradotta, dal punto di vista operativo, nella definizione di alcune linee-guida reputate idonee per lo studio dell'oggetto della presente indagine conoscitiva. In generale, la struttura analitica stabilita può essere riassunta in quattro macro-quesiti:

1. come viene trattato il tema della valutazione all'interno del documento di programmazione analizzato?
2. cosa può essere dedotto, rispetto al tema della valutazione, dalle esperienze dei precedenti periodi di programmazione?
3. cosa emerge, dal punto di vista delle aspettative e degli obiettivi della Regione, dai bandi di assegnazione del servizio di valutazione?

4. come viene affrontata la valutazione, a livello metodologico, nei rapporti man mano prodotti dal valutatore?

A loro volta, le risposte fornite a questi quesiti sono state concepite sulla base di uno schema predeterminato, in modo tale che fosse facilitato il lavoro di aggregazione dei risultati delle singole analisi e al fine di giungere ad una stesura della ricerca caratterizzata da un buon livello di coerenza interna. Infine, un particolare commento viene tributato al modo in cui le strutture regionali competenti in materia di programmazione hanno affrontato il tema della valutazione, sia in ordine al peso specifico attribuitogli sia in relazione alle aspettative riposte nella realizzazione del lavoro di verifica. Per quanto concerne l'operato delle strutture regionali, la Toscana, già a partire dal precedente periodo di programmazione, si dimostra una delle regioni che sfrutta al meglio le possibilità offerte dall'utilizzo dei Fondi Strutturali (come testimoniato dal fatto che molte delle zone prima incluse in Obiettivo 2 si trovano oggi in una fase di *phasing out*, ovvero di passaggio all'Obiettivo 3), grazie soprattutto ad una precisa definizione della struttura operativa e a un effettivo impiego delle tecniche e degli strumenti suggeriti dalle istituzioni comunitarie per quanto attiene alla pianificazione vera e propria. Sotto quest'ultimo punto di vista, l'affinamento delle previsioni in materia di monitoraggio e valutazione e il valore attribuito ai meccanismi di sorveglianza e verifica ai fini di un significativo miglioramento del processo di attuazione degli interventi, rappresenta molto bene la volontà del governo regionale di garantire una efficiente gestione dei finanziamenti europei. Infatti, è proprio in relazione ad esigenze legate all'innalzamento qualitativo del *management* pubblico e all'incremento dei livelli di trasparenza dell'azione delle istituzioni locali che la programmazione regionale prevede numerose e dettagliate disposizioni in materia di verifica degli interventi, ponendosi come riferimento obbligato per il valutatore anche dal punto di vista della metodologia da impiegare. In questo senso, il ruolo del committente (la Regione) acquista un significato diverso rispetto a quello generico di soggetto appaltatore del servizio: l'Amministrazione regionale impone obiettivi specifici da raggiungere impiegando strumenti che facciano emergere particolari aspetti dell'oggetto dello studio, circoscrivendo *de facto* la libertà d'azione del valutatore. Questa impostazione presenta sia il pregio di garantire un trattamento simile per ciascuno degli interventi valutati, sia di incanalare il momento della verifica in un percorso coerente, rispondente ad un preciso orientamento politico e gestionale. Affinché questo modello possa continuare a funzionare in maniera adeguata e a produrre i risultati attesi è dunque necessario che la Regione favorisca i processi interni di formazione e di acquisizione di competenze in materia di programmazione, in maniera tale che il patrimonio di conoscenze del personale competente sia aggiornato e perfezionato ad un ritmo pari a quello in cui evolvono gli studi specifici in materia di pianificazione e verifica dell'azione pubblica.



## *Introduzione*

### LA VALUTAZIONE IN AMBITO COMUNITARIO

In seno alle istituzioni della CE l'interesse nei confronti della valutazione comincia a diffondersi in relazione ai campi della ricerca e dell'aiuto ai Paesi in Via di Sviluppo: infatti, proprio perché le politiche di sostegno ai PVS si basano su programmi pluriennali, la definizione di criteri appropriati e la conseguente costruzione di sistemi di indicatori, sulla base dei quali poterle valutare, diventano esigenze primarie. All'interno della Commissione, unità di valutazione vengono da subito costituite presso le Direzioni Generali competenti in materia di agricoltura e di mercato comune, ovvero in quegli ambiti in cui essa gode di una maggiore discrezionalità nella determinazione delle politiche; dal punto di vista dell'impostazione concettuale e della metodologia impiegata, viene privilegiata una prospettiva pluralistica, con il coinvolgimento non solo dei rappresentanti delle istituzioni comunitarie, nazionali o regionali, ma anche di esponenti del panorama politico e della società civile.

*Alle origini della valutazione:  
dall'Atto Unico Europeo al regolamento (CE) n. 1260/99*

Col passare del tempo, la valutazione diventa uno strumento imprescindibile per l'analisi delle politiche comunitarie, specie a partire dall'adozione dell'*Atto Unico Europeo* (1 Luglio 1987), col quale la Comunità si assegna il compito di raggiungere il più alto livello possibile di coesione economica e sociale. Questo obiettivo comporta, infatti, la necessità di adottare una gamma comune di strumenti, attraverso cui procedere alla pianificazione, alla realizzazione e all'analisi degli interventi ritenuti più idonei. Per questo motivo prendono avvio studi specifici e la portata dell'ambito di applicazione della valutazione viene progressivamente estesa: il programma *Monitor* (1989-1992) è completamente dedicato allo sviluppo di metodi e di indicatori da impiegare nella ricerca valutativa.

Con la ratifica, da parte degli Stati Membri, del Trattato sull'Unione Europea (Febbraio 1992), viene affermato il "principio della sussidiarietà" quale perno dei rapporti tra il livello politico comunitario e gli ambiti nazionali: poiché sulla base di questo principio l'Unione Europea (nuova denominazione globale assunta dalle tre Comunità) interviene soltanto se gli Stati non sono in grado di agire autonomamente, essa si trova nella situazione di dover "legittimare" i propri interventi, agli occhi dei governi nazionali e delle istituzioni locali, fornendo alle proprie politiche delle solide basi, ovvero avvalendosi di metodologie di gestione esecutiva e amministrativa che garantiscano il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Trattato. Tra

questi ultimi, particolare rilievo assume *la volontà di armonizzare lo sviluppo sociale ed economico degli Stati membri*, nel rispetto di alcune questioni di prioritaria importanza quali la protezione dell'ambiente, la creazione di nuovi posti di lavoro, la garanzia e l'incremento delle pari opportunità.

Dal punto di vista operativo, questo obiettivo generale viene perseguito attraverso lo stanziamento dei Fondi Strutturali, ovvero di fondi, alimentati dai contributi degli Stati membri, orientati al perseguimento di una particolare finalità. Al fine di aumentare la visibilità e l'efficacia dei Fondi Strutturali, nel 1999 la Commissione ha ridotto a 3, dalle 6 originali, le priorità verso cui essi sono rivolti.

GLI OBIETTIVI DELLE  
POLITICHE  
STRUTTURALI

Obiettivo	Contenuti
Obiettivo 1	Aiuto alle regioni periferiche arretrate
Obiettivo 2	Sviluppo di infrastrutture economiche e sociali in regioni che presentano carenze in questi ambiti
Obiettivo 3	Valorizzazione delle risorse umane, sia dal punto di vista della formazione professionale che da quello della riqualificazione dei lavoratori

Possiamo così distinguere quattro diversi Fondi Strutturali, ciascuno rivolto al finanziamento di interventi finalizzati al perseguimento degli obiettivi sopra citati:

I FONDI  
STRUTTURALI  
DELL'UNIONE  
EUROPEA

Fondo	Finalità
Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR)	Creato nel 1975 allo scopo di innalzare il potenziale economico delle regioni assistite, supportando gli interventi strutturali e promuovendo la crescita dell'occupazione (si applica agli Obiettivi 1 e 2)
Fondo Sociale Europeo (FSE)	Introdotta nel 1958 e successivamente modificata nel 1988, si rivolge alla lotta alla disoccupazione di lungo periodo e all'incremento delle capacità dei giovani di trovare lavoro (si applica a tutti e tre gli Obiettivi)
Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia per l'Agricoltura (FEOGA)	Introdotta nel quadro della PAC nel 1962 allo scopo di incoraggiare modifiche strutturali in campo agricolo, attraverso misure idonee alla modernizzazione della produzione nelle aree rurali (si applica all'Obiettivo 1)
Strumento Finanziario per l'Orientamento della Pesca (SFOP)	Creato nel 1994 per definire, in un quadro più organico, le politiche di finanziamento già esistenti, al fine di supportare il rinnovamento strutturale del settore della pesca (si applica all'Obiettivo 1)

Oltre a questi quattro strumenti di intervento, l'UE si è dotata di una *Banca Europea degli Investimenti* (BEI) e ha creato un ulteriore fondo, il *Fondo di Coesione*, finalizzato a facilitare l'entrata di Grecia, Portogallo, Irlanda e Spagna nell'Unione Economica e Monetaria.

Per potersi avvalere dei finanziamenti dei Fondi Strutturali, le amministrazioni nazionali e locali devono ovviamente approntare una programmazione adeguata, ovvero rivolta a per-

seguire gli obiettivi fissati, facendo ricorso agli strumenti di pianificazione definiti dalla stessa Unione.

Fondo	Finalità
Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)	Approvato dalla Commissione sulla base delle proposte degli Stati membri (Obiettivo 1)
Programmi Operativi (PO)	Articolazioni del QCS, a loro volta suddivisi in Assi Prioritari (priorità strategiche): possono riferirsi ad un'unica regione o ad uno specifico settore (Obiettivo 1)
Documento Unico di Programmazione (Doc.UP)	Previsto per gli Obiettivi 2 e 3, che riunisce in un solo documento il QCS e i PO
Complemento di Programmazione (CdP)	La sua stesura spetta agli Stati membri, che prevede la definizione precisa degli obiettivi e delle misure e la ripartizione delle risorse tra queste ultime

GLI STRUMENTI  
DELLA  
PROGRAMMAZIONE

*I regolamenti dei Fondi Strutturali per i programmi d'intervento 2000-2006 sono il diretto risultato delle nuove e numerose acquisizioni, tecniche e concettuali, in materia di valutazione maturate alla fine degli anni Novanta. Essi prevedono, infatti, una serie di importanti innovazioni: innanzitutto, le azioni della Comunità sono fatte oggetto di una valutazione *ex ante* ad opera degli Stati membri, di una valutazione intermedia (prassi che riceve adesso un riconoscimento legale) effettuata dagli stessi Stati, in partenariato con la Commissione, e di una valutazione *ex post* che, su iniziativa della Commissione, deve mettere a confronto gli effetti generati dei programmi con gli obiettivi (quelli specifici e quello generale) e deve analizzare gli impatti dei programmi sui problemi strutturali individuati in sede di programmazione. Viene inoltre introdotta la nozione di "riserva di efficacia ed efficienza".*

Box A

#### **La riserva di efficacia e di efficienza**

Prima del 31.03.2004 gli stanziamenti indicativi per Stato Membro accantonati all'inizio del periodo di programmazione (4%) sono assegnati, come riserva di efficacia e di efficienza, ai PO e ai DocUP riconosciuti efficienti dalla Commissione, in base alle proposte dello Stato Membro; i risultati sono valutati sulla scorta di indicatori definiti dallo Stato Membro in concertazione con la Commissione e che riflettono l'efficacia, la gestione e l'esecuzione finanziaria.

L'efficacia degli interventi finanziati attraverso i Fondi è misurata su tre livelli: l'impatto globale ottenuto dal programma in relazione agli obiettivi enunciati dall'articolo 130A (in particolare, il rafforzamento del grado di coesione economica e sociale); l'effetto ottenuto rispetto alle priorità stabilite nei Piani Regionali, sulla base delle indicazioni fornite dai Quadri Comunitari di Sostegno; l'effetto sulle specifiche priorità cui l'intervento si rivolge.

Infine, per aumentare il grado di trasparenza degli interventi, si stabilisce la necessità di divulgare pubblicamente i report contenenti le valutazioni, in modo tale da attribuir loro un maggior risalto e allo scopo di coinvolgere un più alto numero di cittadini, dato che la valutazione viene considerata un valido strumento attraverso cui rendere fruibili (*in primis* alla classe politica, in un secondo momento ai cittadini) un insieme di informazioni che consentano di conoscere i modi in cui il denaro è stato speso, quali effetti sono stati ottenuti e in base a cosa viene giustificata la spesa.

*Il partenariato comunitario: il livello nazionale e quello sub nazionale* Per quanto riguarda lo “stato dell’arte” in Italia, in seguito all’intesa raggiunta, nel 1995, tra il governo e la Commissione Europea è stata istituita una Cabina di Regia Nazionale presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, per una più efficace utilizzazione dei Fondi Strutturali sul territorio nazionale e di tutte le risorse finalizzate allo sviluppo delle aree depresse. Questo organismo è nato sostanzialmente allo scopo di evitare all’Italia di perdere i finanziamenti europei a causa del ritardo accumulato nel loro impiego: il suo ruolo può essere riassunto in termini di coordinamento e promozione di iniziative per l’utilizzo dei Fondi, di diffusione di informazioni sui Fondi al Parlamento e alle Regioni, di presentazione dei risultati iniziali degli interventi e della loro pertinenza rispetto agli obiettivi. Ad esso sono affiancate Cabine di Regia Regionali, aventi compiti di gestione dei finanziamenti su base locale. Nel tentare di descrivere il tipo di rapporti che intercorrono tra le istituzioni comunitarie e i governi nazionali e locali, è di fondamentale importanza tenere ben presente che le prime agiscono in base al “principio della sussidiarietà”, che abbiamo già avuto modo di descrivere, e al “principio di addizionalità”: quest’ultimo sancisce che il supporto offerto per promuovere lo sviluppo economico e sociale negli Stati membri non deve sostituirsi agli interventi diretti dei governi nazionali o delle amministrazioni locali, ma deve piuttosto integrarli. Questo rapporto di “*partnership* verticale” tra differenti livelli amministrativi si ripercuote sulla definizione dei modelli di valutazione dei programmi cofinanziati: il disegno e l’implementazione di questi ultimi, infatti, implicano la necessità di stabilire obiettivi comuni e un piano d’azione negoziato, il tutto all’interno di una cornice di fiducia reciproca.

Date le molteplici ed eterogenee situazioni in cui l’Unione Europea è impegnata, in qualità di *partner*, nella realizzazione di interventi a fianco di un ente pubblico di qualsiasi livello, non sorprende come una tale varietà si rifletta necessariamente anche sulla pratica della valutazione. In generale, la *partnership* verticale tra la Commissione e i soggetti collocati ad un livello più basso, pubblici e privati, ha rappresentato e tuttora rappresenta un’importante opportunità per lo sviluppo di una nuova generazione di modelli valutativi; allo stesso tempo però,

all'innalzamento del numero degli attori coinvolti è corrisposto un aumento del livello della complessità degli interventi, tanto che spesso le cosiddette "*partnership policy*" producono situazioni nelle quali condurre una valutazione è compito assai arduo.

Il rischio in cui incorre la valutazione, quando si parla di collaborazione tra diversi livelli amministrativi, è quello di divenire uno strumento del tutto privo di contenuti: proprio per evitare questa evenienza, la Commissione Europea ha deciso di limitarsi a definire le priorità strategiche, lasciando agli Stati e agli Enti Locali il compito di formulare e gestire i relativi programmi d'intervento mediante un nuovo strumento da impiegare nella pianificazione, il sopra citato Complemento di Programmazione. Questa scelta a favore di una gestione più decentrata e semplificata delle politiche non mette comunque in discussione la centralità del livello sovranazionale, poiché si richiede agli enti nazionali e locali coinvolti di fornire periodicamente una specifica documentazione che deve conformarsi a un insieme di criteri comuni.



*Parte prima*  
LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE



# 1. IL BILANCIO DELL'ATTIVITÀ DELLA GIUNTA REGIONALE

## 1.1 Struttura e contenuto del documento

Il documento in esame si propone di rendere noti i risultati ottenuti dall'azione di governo della Giunta Regionale nella prima metà della VII legislatura: a tale scopo, vengono divulgati gli esiti del processo di monitoraggio realizzato rispetto ai venti grandi temi che la Giunta si è imposta di affrontare durante il quinquennio del proprio mandato. Del resto, secondo l'art. 16 c.l. L.R. n. 49/99, il monitoraggio consente di verificare, a scadenze predeterminate, "le risultanze delle politiche regionali con i soggetti della concertazione", ovvero rappresenta il mezzo mediante il quale è possibile misurare il grado di conseguimento degli obiettivi rispetto alle strategie programmatiche.

Sezione	Contenuti
Stato di attuazione	Descrizione, per singola Azione, delle attività e dei risultati conseguiti
Quadro delle risorse finanziarie	Descrizione dell'andamento della spesa per il triennio 2000-2002/Ripartizione per province dei finanziamenti/ Elenco dei soggetti destinatari delle risorse
Disposizioni normative	Elenco degli atti normativi e di programmazione che interessano le politiche regionali

1.1  
ORGANIZZAZIONE  
DELLE SCHEDE DI  
MONITORAGGIO

Inoltre, le tematiche affrontate in ogni singola scheda vengono ricollegate direttamente ai pertinenti Programmi Integrati e alle relative Funzioni Obiettivo fissati nel PRS 2003-2005, per cui, ad esempio, il tema del *Welfare* è collegato al Programma Integrato "Diritto di cittadinanza, coesione sociale e qualità della vita" e alla Funzione Obiettivo "Assistenza sociale alle disabilità e alle dipendenze"<sup>1</sup>.

La lettura delle schede si presenta molto accessibile, soprattutto nelle parti in cui si descrive lo stato del processo di attuazione: in generale, la struttura complessiva delle schede rappresenta un ottimo esempio di organizzazione dell'informazione istituzionale, coerentemente rispetto agli indirizzi fissati nel PRS

<sup>1</sup> Per un approfondimento della struttura strategica e operativa della programmazione regionale vedi IRPET, *Il Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005: breve analisi dei presupposti e delle caratteristiche della nuova programmazione regionale*.

2003-2005 in materia di trasparenza dell'azione dell'Amministrazione Regionale e in sintonia con la volontà di mettere il cittadino nelle condizioni di operare una forma di controllo indiretto sulle determinazioni assunte dai propri governanti.

## 1.2

### **L'integrazione tra programmi comunitari e strumenti della programmazione regionale**

Uno dei pilastri fondamentali sui quali poggia l'architettura della strategia che informa l'azione di governo della Giunta Regionale consiste nell'integrazione tra i diversi strumenti della programmazione attivati sul territorio, sia a livello settoriale sia a livello intersettoriale. Data questa premessa, appare interessante offrire una breve panoramica del sistema delle interrelazioni esistenti tra tali strumenti, concentrando l'attenzione in particolare sul PRS 2003-2005, sul DocUP Ob. 2 e sul POR Ob. 3, ovvero su quei documenti di programmazione che hanno formato l'oggetto principale dell'interesse della ricerca condotta dall'IRPET per conto della VII Commissione del Consiglio Regionale. È comunque necessario ricordare che in ciascuna scheda di monitoraggio è previsto un elenco contenente le disposizioni normative (regionali e nazionali), gli atti di programmazione e tutti gli atti di maggior rilievo che influenzano il contesto e le modalità di attuazione delle politiche regionali: di conseguenza, in questa sede vengono evidenziati soltanto alcuni degli aspetti principali del complesso delle relazioni esistenti tra gli strumenti di programmazione.

Per quanto riguarda il Programma Regionale di Sviluppo è già stato rilevato come ciascuna delle venti aree tematiche affrontate in ogni singola scheda di monitoraggio sia ricollegata direttamente ai pertinenti Programmi Integrati e alle relative Funzioni Obiettivo fissati nel PRS 2003-2005: appare pertanto superfluo procedere alla elencazione dei vari riferimenti registrati, dato che il lettore potrà facilmente riscontrarli all'inizio di tutte le schede (sono infatti evidenziati appena sotto la denominazione della scheda)<sup>2</sup>. In generale, i richiami al PRS vengono in essere nel momento in cui nel testo viene fatta menzione della strategia di sviluppo regionale, senza particolare riguardo per lo specifico settore di cui si tratta.

Molto ricorrenti sono invece i riferimenti espliciti al Documento Unico di Programmazione per l'Obiettivo 2 in Toscana: si tratta, anche in questo caso, di richiami il più delle volte contenuti nelle descrizioni dei processi di attuazione delle varie attività e degli interventi previsti per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello strategico.

<sup>2</sup> Per un approfondimento dei contenuti del PRS 2003-2005 vedi IRPET, *Il Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005: breve analisi dei presupposti e delle caratteristiche della nuova programmazione regionale*.

Ancora più interessante, e assolutamente in linea con il proposito della presente relazione, appare l'esame delle situazioni nelle quali *le previsioni del DocUP si affiancano a quelle del Programma Operativo Regionale per l'Obiettivo 3*: nei Box 1.1 e 1.2 si riportano i settori in cui i due strumenti di programmazione hanno finanziato alcuni interventi.

---

Box 1.1

#### **Integrazione con gli altri strumenti di programmazione: il turismo**

*Scheda di monitoraggio n. 5 - Turismo, commercio, terme*

Il perseguimento dell'obiettivo di fare del turismo sostenibile uno dei volani dello sviluppo regionale si fonda sull'adozione di normative (la Legge regionale n. 54/1999, il testo unico delle leggi regionali in materia di turismo - L.R. n. 42/2000), regolamenti (il regolamento di attuazione della L.R. n. 42/2000), piani, progetti e programmi d'intervento (il Piano di rilancio delle terme toscane, il Programma di pianificazione economica per lo sviluppo dell'agricoltura, dell'artigianato della P. M. I. industriale e del turismo, il Progetto Bandiere arancioni in Toscana, il Progetto per il rilancio del turismo in Versilia, il Programma di iniziativa comunitaria INTERREG IIB Mediterraneo occidentale per la realizzazione del "Promozione di un turismo sostenibile - Gli equilibri di vita nel Mediterraneo", il progetto speciale "Creazione di una nuova offerta per il turismo naturalistico e culturale") *che vanno ad interagire col DocUP*, usufruendo in parte anche delle risorse finanziarie di quest'ultimo.

---

Box 1.2

#### **I settori di interazione tra POR e DocUP**

Nel settore Educazione e istruzione (scheda 14) il finanziamento di sette progetti da parte del F.S.E. (POR, Misura C1) si è accompagnato all'attivazione e al successivo consolidamento del sistema integrato per il diritto all'apprendimento verificatisi in seguito all'impiego di risorse del DocUP (Azione 2.2.3). Nel settore Lavoro i contenuti del POR sono stati rielaborati, dando vita al "Piano regionale 2001/2002 per le politiche per l'impiego e il lavoro", e le risorse finanziarie del POR hanno contribuito al perseguimento dell'obiettivo di incrementare il numero degli occupati e le loro condizioni professionali e di lavoro congiuntamente con altri fondi di finanziamento. È infine possibile citare il settore Formazione (che ha subito nel tempo numerose modifiche in conseguenza dell'adozione del nuovo testo del Complemento di Programmazione del POR).

---

### **1.3 Conclusioni**

Dall'esame delle schede di monitoraggio emerge una situazione per cui il modello di programmazione delle politiche adottato dalla Giunta Regionale si configura come sistema integrato, ovvero come un tipo di sistema che privilegia l'attuazione di una strategia congiunta da parte dell'insieme delle istituzioni e dei soggetti economici e sociali operanti sul territorio regionale (e non solo): questa constatazione viene peraltro confermata dalla lettura del testo del Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005, che costituisce il riferimento cardine dell'intero sistema di programmazione dal punto di vista degli orientamenti e delle linee guida da perseguire.



## 2. IL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2001-2005

### 2.1 Premessa

La L.R. 49/99 “Norme in materia di programmazione regionale” definisce il Programma regionale di sviluppo (PRS) come “*l’atto fondamentale di indirizzo dell’attività di governo della Regione Toscana*” (art. 6), configurandolo come strumento di programmazione strategica a medio termine. È dunque possibile affermare che il PRS rivesta un’importanza fondamentale nel novero degli strumenti di programmazione socio economica, rappresentando il riferimento principale rispetto al quale l’Amministrazione Regionale procede alla determinazione delle strategie d’intervento e alla definizione delle proprie politiche.

Il PRS 2001-2005 è esplicitamente caratterizzato da un tipo d’impostazione rivolta al perseguimento di un modello sostenibile di sviluppo e al miglioramento delle politiche per il lavoro: si tratta di finalità che collimano appieno con gli orientamenti e i principi che informano le politiche comunitarie e che si traducono, in concreto, nella erogazione di finanziamenti vincolati alla pianificazione e alla realizzazione di interventi mirati. Per questo motivo appare interessante cercare di capire come e in che misura il PRS interagisca con gli altri strumenti della programmazione, tanto quelli di livello regionale e locale, quanto quelli posti sul piano nazionale e sovranazionale: da un’indagine di questo genere è infatti possibile verificare la portata dell’integrazione esistente tra pianificazioni condotte in collaborazione da soggetti istituzionali diversi, in maniera tale da disporre di un quadro d’insieme sintetico ma completo.

In questa sede si intende riassumere in breve alcuni degli aspetti principali di questo sistema di interrelazioni, focalizzando l’attenzione sul PRS 2001-2005, del quale sono inoltre analizzati i sistemi di monitoraggio e valutazione. Inoltre, coerentemente rispetto al percorso intrapreso fino a questo momento, vengono trattate con maggiore attenzione determinate tematiche che vanno ad integrare i contenuti delle relazioni prodotte nel contesto della presente ricerca: ci si riferisce, in particolare, ai richiami al DocUP Ob. 2 e al POR Ob. 3 rintracciati all’interno del PRS sotto forma di previsioni programmatiche. È necessario però premettere che questa relazione si riferisce esclusivamente ai contenuti del PRS 2001-2005, ovvero non entra nel merito dei mutamenti occorsi, ad oggi, rispetto all’avvio

della programmazione degli interventi (mutamenti tradotti nell'adozione di un nuovo PRS 2003-2005), per i quali si rimanda ad un ulteriore studio, in via di realizzazione, nel quale emergeranno le motivazioni che hanno spinto alla revisione di quanto precedentemente stabilito in sede di pianificazione.

## 2.2

### **Il processo di attuazione del PRS in termini di risorse attivabili**

Sulla base di un esame condotto sul testo del PRS<sup>3</sup> è possibile ricostruire l'assetto del sistema di finanziamento che lo caratterizza, passaggio pressoché obbligato data la rilevanza che il legislatore ha giustamente inteso attribuire a tale aspetto nell'economia della programmazione.

Dal punto di vista degli orientamenti generali seguiti per la determinazione delle risorse finalizzate al perseguimento degli obiettivi del PRS, deve essere rilevato come l'attuazione di quest'ultimo sia caratterizzata da un processo interattivo tra risorse provenienti tanto dal sistema pubblico allargato<sup>4</sup>, quanto dai soggetti privati.

---

#### Box 2.1

##### **I criteri su cui si fonda la politica finanziaria della Regione**

1. Equilibrio di bilancio, contenimento e progressiva riduzione del ricorso all'indebitamento;
  2. Contenimento delle spese di autoamministrazione e privilegio delle spese per investimenti sulle spese di natura corrente;
  3. Massima redditività del patrimonio disponibile non utilizzato per fini istituzionali
  4. Massimizzazione prioritaria delle risorse comunitarie, statali e relative a strumenti di programmazione negoziata;
  5. Ampio ricorso finalizzato al *project financing* e ad altri idonei strumenti di natura finanziaria innovativa attivabili in rapporto pubblico-privato.
- 

Parallelamente ai meccanismi di utilizzazione delle risorse finanziarie attivabili, il processo di attuazione del PRS prevede lo sfruttamento di componenti di altra natura, il cui impiego e la cui valorizzazione risultano indispensabili ai fini di un proficuo percorso di avvicinamento alle finalità stabilite in sede di programmazione. In particolare, ci si riferisce sia ad *elementi interni alla pubblica amministrazione* (viene in questo senso rilevata l'esigenza di aumentare il grado di efficienza e trasparenza dell'azione pubblica), sia al sistema dei rapporti di coo-

<sup>3</sup> Cfr. REGIONE TOSCANA (2000b), *Programma Regionale di Sviluppo 2001-2005*; Firenze, Vol. III.

<sup>4</sup> Per "sistema pubblico allargato" si intende l'intero panorama dei soggetti istituzionali e pubblici inclusi all'interno dei processi di pianificazione ed attuazione degli interventi cofinanziati.

perazione interistituzionale, alla concertazione con le parti sociali, al coinvolgimento delle realtà no profit e dell'associazionismo in generale. È pertanto possibile affermare che il legislatore, in piena sintonia con le linee-guida comunitarie, abbia concepito il PRS tenendo in considerazione aspetti della programmazione degli interventi che abbracciano quell'insieme complesso di istanze e richieste provenienti da un mutato sistema politico sociale di riferimento.

Come è stato precedentemente affermato, il rapporto sinergico che viene a crearsi tra i differenti strumenti della programmazione rappresenta il valore aggiunto del sistema generale cui fa capo il PRS: a questo proposito, i programmi comunitari di missione dei fondi strutturali forniscono un rilevante sostegno finanziario al processo di attuazione degli interventi (si calcola che l'erogazione dei fondi produrrà un ammontare di investimenti complessivi pari a 5.000 miliardi di lire per il quinquennio 2001-2005). Tali interventi, cofinanziati dalla Regione, sono suddivisi settorialmente, ovvero sono inclusi all'interno di pianificazioni inerenti ad ambiti distinti: ad esempio, il DocUP Ob. 2 assiste l'insieme della strategia di sviluppo (tranne quella istituzionale) e i programmi di sviluppo locale; il Por Ob. 3 e l'iniziativa comunitaria Equal finanziano la strategia culturale e formativa, le politiche per il lavoro e i programmi di sviluppo locale e garantiscono il sostegno alle strategie istituzionale-organizzativa e sociale: infine, il Piano di sviluppo rurale, l'iniziativa comunitaria Leader plus e il Programma operativo per la pesca si occupano di sostenere la crescita e l'evoluzione del settore agricolo e di quello ittico. I programmi comunitari non rappresentano che una porzione, seppur significativa in termini di risorse erogate, del sistema generale di pianificazione e finanziamento degli interventi da realizzare in Toscana per il quinquennio 2001-2005: ad essi si affiancano infatti gli *accordi di programma quadro* stipulati dalla Regione con lo Stato e gli enti e le aziende pubbliche nazionali nei settori delle infrastrutture, della sanità, dell'ambiente e della cultura. Proprio in queste ultime due aree d'intervento il contributo finanziario offerto dalle casse statali si rivela particolarmente importante, anche se il PRS può far leva su ulteriori stanziamenti di risorse da parte dello Stato nel quadro di piani e programmi di valenza nazionale. Infine, un valore fondamentale, ai fini del perseguimento della strategia di sviluppo locale, assumono gli investimenti degli enti locali (stimabili tra i 15.000 e i 20.000 miliardi di lire), che vanno ad affiancarsi ai patti territoriali d'interesse regionale e ad ulteriori strumenti di finanziamento come il fondo nazionale della montagna.

### **2.3 Gli strumenti di cui si avvale in PRS 2001-2005**

Una volta delineato, seppur sommariamente, il sistema di interrelazioni che caratterizzano il finanziamento del processo di attuazione del PRS 2001-2005, è necessario comprendere attra-

verso quali strumenti siano perseguiti gli obiettivi di quest'ultimo. Dal punto di vista operativo, il processo di attuazione del PRS dipende, in primo luogo, dai documenti di programmazione economica e finanziaria (Dpef), che definiscono annualmente la ripartizione delle risorse, gli indirizzi per la formazione del bilancio, le politiche e i programmi da attivare, implementare o modificare, secondo quanto disposto dall'art. 9 della già citata L.R. 49/99. Si tratta di strumenti di fondamentale importanza, dato che non rappresentano soltanto le scelte di natura economica-finanziaria compiute, ma costituiscono soprattutto la testimonianza degli orientamenti politici ed operativi della Regione. Oltre ai Dpef, un altro importante contributo al perseguimento degli obiettivi di questo PRS è assicurato dall'*intesa istituzionale di programma* già operante con il Governo e, sul piano dello sviluppo locale, dai *patti territoriali* e da altri strumenti analoghi. Soprattutto in riferimento agli obiettivi di sviluppo locale, l'approccio di *programmazione negoziata* adottato dalla Regione potrà produrre risultati interessanti, dati anche i riscontri avuti a livello nazionale da un modello di organizzazione delle politiche che fa della coesione istituzionale e sociale basata sulla concertazione<sup>5</sup> e della concentrazione ed integrazione tra risorse pubbliche e private i propri punti di forza.

Più in concreto, gli indirizzi strategici del PRS saranno perseguiti attraverso l'attuazione di piani e programmi regionali caratterizzati da una vocazione all'integrazione di politiche concorrenti e interrelate e da una maggiore flessibilità di adattamento ai mutamenti del contesto, che si dovranno riflettere in una semplificazione dei procedimenti amministrativi e di spesa.

---

Box 2.2

#### **I piani e i programmi regionali: funzioni**

I piani e i programmi regionali saranno rivolti alla promozione e al sostegno dello sviluppo dei sistemi locali, in un'ottica di crescita equilibrata della Regione: essi integreranno, organizzandoli nel quadro di una coerenza sinergica, gli interventi e le risorse dei programmi comunitari e degli atti di programmazione negoziata con quelli derivanti da programmi e linee di finanziamento statale e con gli interventi e le azioni specifiche della Regione, in modo da massimizzarne la funzionalità e l'efficacia complessiva in relazione agli obiettivi individuati e dichiarati.

---

In questa cornice, la Regione si riserva il ruolo di centro irradiante degli indirizzi strategici e di detentore delle funzioni di controllo, monitoraggio e valutazione (vedi oltre). Dal punto di vista operativo, la programmazione locale avrà una centralità assoluta nella determinazione della strategia da perseguire a livello regionale.

<sup>5</sup> La buona qualità dei processi di concertazione viene considerata, all'interno del PRS 2000-2005, un prerequisito fondamentale per la garanzia e l'affidabilità dell'attuazione degli indirizzi strategici del PRS e la realizzazione dei suoi obiettivi sostanziali.

---

Box 2.3

### **La programmazione locale**

Gli strumenti di programmazione locale dovranno garantire la selezione e l'organizzazione, alle diverse e appropriate scale territoriali, del complesso degli interventi e delle risorse disponibili (comunitarie, nazionali, regionali) e acquisibili per i rispettivi sistemi locali, integrandoli con le risorse e gli obiettivi propri del sistema, al fine di concorrere all'avanzamento dello sviluppo locale e della programmazione regionale. Al fine di rispondere efficacemente alle aspettative in essa riposte, i processi di pianificazione locale dovranno necessariamente migliorare dal punto di vista qualitativo: a questo proposito, la Regione si propone di favorire questo percorso di affinamento attraverso la costituzione di un organismo interistituzionale di lavoro a carattere tecnico che garantisca un rapporto continuativo tra i responsabili della programmazione della Regione e delle province.

---

Per quanto riguarda, infine, i documenti di programmazione dei fondi strutturali comunitari, sulla base delle analisi condotte sul DocUP Ob. 2 e sul POR Ob. 3, nonostante alcune problematiche legate alla differente portata dei contenuti e alla diversa collocazione temporale della redazione dei documenti<sup>6</sup>, si possono segnalare numerosi richiami alle previsioni del PRS, ovvero emerge una complessa ma assai ben strutturata strategia di integrazione tra i programmi comunitari e le linee di programmazione regionali, che costituiscono il quadro complessivo di riferimento per gli interventi dei Fondi strutturali nel rispetto di strategie, indirizzi e coerenze dati dall'Unione Europea. In generale, il modello di pianificazione adottato sembra avere solide fondamenta, ovvero appare in grado di fornire buone garanzie di tenuta: questa considerazione deve peraltro essere letta alla luce dei risultati rilevati dalla presente ricerca nell'analisi dei rapporti di valutazione prodotti alla distanza di alcuni anni dall'avvio del processo di implementazione degli interventi, risultati che consentono appunto di affermare che il modello adottato dalla Regione si dimostra efficace nonostante le innumerevoli difficoltà e gli ostacoli di varia natura che incontra la fase di attuazione.

## **2.4**

### **Il monitoraggio e la valutazione del PRS**

La sezione del PRS dedicata ai temi del monitoraggio e della valutazione è caratterizzata da continui richiami alle novità normative introdotte nell'anno 2000 in relazione al procedimento di programmazione, innovazioni che hanno peraltro segnato il passaggio evolutivo da una concezione di questi due servizi in quanto strumenti di controllo di progetto o di programma, ad una loro configurazione come mezzi importanti

<sup>6</sup> Difficoltà determinate dal fatto che alcuni passaggi del DocUP Ob. 2 2000-2006 e del POR Ob. 3 2000-2006 si riferiscono al precedente PRS 1998-2000, mentre altri riguardano il PRS 2000-2005.

non soltanto per la verifica, ma anche per la pianificazione del sistema dell'attività amministrativa regionale nel suo complesso.

In generale, il monitoraggio viene concepito sulla base dell'impianto analitico del programma approvato dalla Giunta regionale, che contiene, oltre all'analisi della situazione attuale, gli obiettivi e le finalità da conseguire, le attività, le scadenze ed i risultati attesi e gli indicatori di efficienza ed efficacia del programma stesso.

---

Box 2.4

#### **La struttura del monitoraggio**

Dal punto di vista operativo, il processo di monitoraggio viene inquadrato all'interno di due rapporti annuali, ovvero il "Rapporto di gestione" e il rapporto relativo al grado di conseguimento degli obiettivi rispetto alle strategie regionali (in base al quale è in seguito redatto il *report* valutativo). L'intero processo viene inoltre inquadrato in due fasi separate, una interna e l'altra esterna all'amministrazione regionale: la realizzazione della fase interna è parallela alla redazione del PRS e consiste nella definizione anticipata del procedimento amministrativo e nella previsione dei risultati e degli effetti attesi dall'attuazione degli interventi; anche la definizione della fase esterna è contestuale alla strutturazione del PRS, soltanto che il suo collaudo si svolge in un momento successivo, coinvolgendo l'insieme degli enti e delle associazioni coinvolte dagli effetti degli atti di programmazione in un processo di monitoraggio "integrato", le cui risultanze sono parte del sistema informativo regionale della programmazione<sup>7</sup>. Particolare rilievo viene ad assumere il Rapporto di gestione, la cui finalità è quella di documentare la performance del processo di attuazione rispetto agli obiettivi fissati in sede di pianificazione: all'interno di questo rapporto si trovano pertanto i dati del monitoraggio finanziario e del monitoraggio dei risultati del procedimento<sup>8</sup>. Il controllo è realizzato in riferimento ai modi in cui vengono utilizzate le risorse umane, tecnologiche e finanziarie: più precisamente, l'analisi della gestione viene effettuata attraverso il modello funzioni-obiettivo, dove le funzioni rappresentano gli impianti operativi delle singole politiche regionali, messi a confronto con i rispettivi scopi e con la natura degli interventi<sup>9</sup>.

Per quanto concerne invece lo spazio dedicato al tema della valutazione, le previsioni del documento in esame si presentano alquanto generiche, dato che nella parte generale relativa ai meccanismi di controllo viene soltanto affermato che "il rapporto di valutazione verrà prodotto due volte nel periodo di efficacia del Prs (nell'intermezzo utile ed al termine) ed è il risultato di un sistema di monitoraggio che si attua attraverso *reports* e si rapporta a batterie di indicatori prefissati".

<sup>7</sup> Il sistema integrato di monitoraggio provvede inoltre ad aggiornare ed elaborare i dati forniti dalla banca dei progetti regionale, realizzata dall'Ufficio di programmazione e controlli, dall'IRPET e dai servizi di Statistica e Infrastrutture informatiche e tecnologiche, in relazione biunivoca con l'Archivio nazionale dei progetti, in via di istituzione presso il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica.

<sup>8</sup> Il rapporto di gestione è realizzato dalla competente area dell'Ufficio Programmazione e controlli ed è approvato dalla Giunta Regionale.

<sup>9</sup> Le funzioni-obiettivo sono raggruppate in otto macro aggregati, individuati sulla base delle risultanze delle analisi condotte sulle politiche di spesa e grazie alla collaborazione con la Corte dei Conti.

Rapporti di valutazione	Contenuti
<i>Valutazione Ambientale Strategica (Vas)</i>	Questa procedura si rivela indispensabile in qualità di supporto tecnico concreto alle scelte di sviluppo sostenibile compiute sulla base degli indirizzi politici della Regione: essa infatti verifica il grado di integrazione dei principi di sviluppo sostenibile all'interno dei processi di programmazione, provvedendo inoltre a misurare la portata dell'impatto ambientale degli interventi, coerentemente con le previsioni in materia riscontrabili nelle procedure di pianificazione dei Fondi Strutturali <sup>10</sup> .
<i>Valutazione dell'impatto economico e sociale</i>	Condotta mediante l'utilizzo della matrice intersettoriale dell'economia realizzata dall'IRPET, che offre la possibilità di calcolare gli effetti che il programma è in grado di produrre in ciascuno dei settori che compongono il sistema economico regionale, sulla base della variazione della domanda finale <sup>11</sup> . Per analizzare gli impatti di investimenti di notevole interesse locale viene previsto il ricorso al modello delle interdipendenze settoriali riferito ai Sistemi economici locali <sup>12</sup> .
<i>Valutazione degli effetti delle politiche</i>	Pone in relazione gli indirizzi strategici e gli obiettivi fissati a livello politico generale con i programmi attuativi concepiti per il loro perseguimento. Dal punto di vista operativo, la valutazione consiste in un confronto incrociato tra gli indicatori di strategia e gli indicatori degli effetti sortiti dai programmi, contestualizzato in rapporto alle situazioni territoriali: sulla base di tale confronto si procede al calcolo dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche regionali, un calcolo che però non è in grado di misurare l'effetto "netto" delle politiche regionali rispetto all'incidenza delle iniziative degli altri attori presenti sulla scena (Stato, province, comuni, soggetti economici e sociali).
<i>Indicatori scelti per la verifica</i>	Illustra, seppur in maniera alquanto approssimativa, l'impostazione concettuale che sta alla base della valutazione dei programmi, delle strategie e delle politiche regionali <sup>13</sup> .

In generale, è possibile affermare che all'interno del PRS 2001-2005 il tema della valutazione venga affrontato in maniera complessa, soprattutto se posto a confronto con le sezioni ad esso dedicate nei documenti di programmazione redatti successivamente: probabilmente, il ravvicinato avvio del processo di metabolizzazione delle previsioni in materia di meccanismi di verifica e controllo contenute dal Regolamento (CE)

<sup>10</sup> Per un'analisi più dettagliata della Vas dal punto di vista tecnico-metodologico vedi la specifica relazione contenuta all'interno della presente ricerca.

<sup>11</sup> L'impatto viene calcolato in termini di valore aggiunto, occupazione ed importazioni dal resto d'Italia e dall'estero.

<sup>12</sup> Si tratta del modello che viene successivamente impiegato anche per la valutazione dell'impatto del DocUP 2000-2006.

<sup>13</sup> Al momento della redazione del PRS 2001-2005 il sistema degli indicatori non era ancora stato completamente definito: nel documento svengono comunque riportati gli indicatori stabiliti fino a quel momento, contenuti all'interno di apposite schede distinte per strategia.

n. 1260/1999 condiziona la qualità della trattazione, che si presenta poco fluida e scorrevole.

## **2.5 Brevi considerazioni**

L'impianto complessivo del PRS testimonia la coerenza della strategia del programma rispetto alle politiche e agli indirizzi della Regione, ma anche e soprattutto rispetto agli orientamenti delle politiche comunitarie: l'attenzione nei confronti di temi specifici quali quello dello sviluppo economico e sociale sostenibile, dell'occupazione, del rispetto dell'ambiente e dello sfruttamento di quest'ultimo in quanto risorsa, del benessere e della qualità della vita, del miglioramento dell'azione della pubblica amministrazione, è infatti rappresentativa dell'avvenuto assorbimento e di una autonoma rielaborazione delle linee guida e dei modelli di programmazione europei, la cui messa in pratica diventa un mezzo concreto di innovazione del sistema di pianificazione e di successiva attuazione delle politiche.

### 3. IL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2003-2005

#### 3.1 **Struttura e contenuto del documento**

Il Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005 presenta un'architettura ben definita e coerente rispetto alla sua funzione divulgativa, sviluppandosi secondo uno schema logico che, a partire da una ampia premessa sui motivi che hanno spinto la Regione Toscana a dotarsi di un nuovo PRS, passa in rassegna l'approccio generale ai problemi di natura sociale ed economica trattati, le strategie di intervento individuate e gli strumenti selezionati per realizzarle. Inoltre, come integrazione del documento di programmazione, due appendici illustrano lo schema dei programmi integrati e delle azioni del PRS (Appendice 1) e la lista degli indicatori distinti per settore (Appendice 2).

La struttura del documento è dunque differente rispetto a quella del PRS 2001-2005, che si presentava suddiviso in tre volumi ciascuno dei quali dedicato alla trattazione di aspetti specifici della programmazione<sup>14</sup>; inoltre, dall'analisi del nuovo PRS (che contiene anche diversi schemi esemplificativi e fornisce le definizioni dei concetti chiave utilizzati) emerge una maggiore attenzione nei confronti dei diversi e variegati aspetti delle tematiche affrontate, a testimonianza del processo di continuo aggiornamento delle strutture regionali deputate alla redazione degli strumenti di programmazione comunitari e regionali rispetto all'avvio della presente fase di pianificazione.

La presente relazione intende fornire una panoramica generale del Programma di Sviluppo Regionale 2003-2005, del quale vengono sinteticamente descritti i presupposti generali, le strategie organizzative e di intervento, sottolineando, laddove possibile, i meccanismi di interazione con gli altri strumenti di programmazione ed evidenziando gli aspetti legati al tema del controllo e della sorveglianza.

<sup>14</sup> Il Volume I aveva ad oggetto l'analisi del contesto strutturale, il Volume II gli obiettivi e le strategie di intervento, il Volume III la descrizione del processo di attuazione. Per un approfondimento vedi REGIONE TOSCANA (2000b), *op. cit.*

## 3.2

### Il perché della redazione di un nuovo PRS

In seguito ai significativi mutamenti di natura normativa, politica ed economica occorsi rispetto all'avvio della programmazione, l'Amministrazione Regionale della Toscana ha reputato necessario aggiornare la propria strategia d'intervento adottando un nuovo *Programma Regionale di Sviluppo*. Non si è trattato in ogni caso di stravolgere completamente gli indirizzi e gli orientamenti fissati nel PRS 2001-2005, ma piuttosto di farli evolvere in sintonia con l'evoluzione del contesto di riferimento, in modo tale da aumentare l'efficacia e da garantire la validità dell'azione della Regione.

Gli assi strategici sui quali si fonda il nuovo percorso di sviluppo sono essenzialmente due: l'affermazione della Toscana come regione della nuova Europa e la promozione di un concetto di sviluppo sociale, economico ed ambientale come processo di qualità. La volontà di contribuire appieno al perseguimento degli obiettivi che l'Unione Europea si è posta a partire dal Consiglio Europeo di Lisbona del Marzo 2000 (affermazione della società della conoscenza, sviluppo di un sistema economico innovativo, rafforzamento del modello europeo di coesione sociale) e che man a mano si sono definiti in una strategia d'intervento più ampia nel corso dei successivi vertici<sup>15</sup>, risponde ad una ormai radicata percezione della centralità del sistema istituzionale e politico comunitario, all'interno del quale sia gli Stati che le amministrazioni locali sono chiamati a svolgere un ruolo propositivo e ad apportare il loro contributo concreto per il raggiungimento del più alto livello di coesione e cooperazione sociale e di sostenibilità ambientale. Da questo punto di vista, la Regione Toscana si propone di partecipare attivamente alla costruzione della nuova Europa, sfruttando al meglio le possibilità offerte da un approccio *bottom-up* che "punta al coinvolgimento e alla responsabilizzazione delle Regioni e dei sistemi locali, per la definizione prima e per il raggiungimento poi degli obiettivi a scala continentale [...]"<sup>16</sup> e utilizzando tutti gli spazi che il nuovo contesto istituzionale concede alle Regioni<sup>17</sup>.

Questo orientamento generale comporta, conseguentemente, la necessità di adeguare alle linee guida della programmazione comunitaria il modello regionale di pianificazione politica ed economica, con la prospettiva di riuscire col tempo ad

<sup>15</sup> In particolare il vertice tenutosi a Goteborg, dal quale è emersa un'idea di sviluppo quale processo sostenibile tanto dal punto di vista ambientale, quanto da quello economico-sociale.

<sup>16</sup> Cit. da REGIONE TOSCANA (2002), *Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005*; Firenze, Allegato 1, p. 5.

<sup>17</sup> Alle Regioni viene riconosciuta, nelle materie di loro competenza, la possibilità di partecipare alla formazione e all'attuazione degli atti comunitari e la possibilità di concludere accordi ed intese internazionali, compresi i progetti di cooperazione internazionale.

assumere un importante ruolo di riferimento per tutti quei soggetti, di varia natura, impegnati nel processo di costruzione di un'identità europea che trascenda dagli aspetti puramente economici e finanziari. Del resto, le modifiche dell'assetto istituzionale delle Regioni verso un impianto federalista "impongono" alle amministrazioni regionali di recitare una parte di primo piano non soltanto in ambito nazionale, ma anche e soprattutto a livello internazionale, dove esse sono chiamate a svolgere una funzione di avvicinamento tra le comunità locali e la società "globale", in un'ottica di contemporanea salvaguardia e promozione delle identità culturali che rappresentano. In questo senso, come affermato all'interno del documento stesso, il PRS 2003-2005 si va ad innestare sul nuovo e più ampio contesto operativo in cui si muove la Regione Toscana, contribuendo a rafforzare il posizionamento strategico di quest'ultima quale punto di riferimento principale non soltanto per i cittadini e le comunità locali, ma anche per tutte quelle forze economiche e sociali che puntano a perseguire un percorso coerente con le disposizioni comunitarie e gli orientamenti ideali stabiliti all'inizio del periodo di programmazione 2000-2006.

Ma alla base dell'adozione del nuovo PRS non ci sono soltanto motivazioni riconducibili a mutamenti di natura istituzionale e politica: infatti, *grande rilevanza deve essere attribuita ai fattori di matrice economica* che hanno condizionato i processi di sviluppo negli ultimi tre anni e che hanno determinato una situazione per la quale, al posto della crescita prevista per il quinquennio della attuale legislatura, si è verificata invece una crisi dovuta in particolare all'accresciuto senso di incertezza e di imprevedibilità sulle tendenze dello sviluppo a livello globale. Per affrontare con vigore questo momento così difficile e per certi versi indecifrabile della vita economica globale, la Regione Toscana ha deciso di proporre un modello di intervento fondato sugli strumenti della concertazione e della cooperazione a livello regionale e locale e rivolto al confronto con i nodi strutturali di lungo periodo.

In primo piano viene posta l'esigenza di rispondere alle turbolenze del sistema economico globalizzato attraverso il rafforzamento della cooperazione e della progettazione a scala locale, ma viene inoltre posta l'esigenza di rimodulare le strategie delle Pmi toscane al fine di garantire una diffusa crescita dell'economia regionale. Quest'ultima deve essere caratterizzata "dall'immissione di forti elementi di conoscenza, di tecnologia e di professionalità avanzate in grado di contribuire a migliorare il rapporto tra l'incremento del reddito e l'andamento degli indicatori di pressione e di inquinamento ambientale"<sup>18</sup>. È proprio sulla base delle risultanze di queste analisi condotte sul tessuto sociale ed economico della Regione che il secondo asse strategico su cui si fonda il percorso di sviluppo intrapreso

<sup>18</sup> REGIONE TOSCANA (2002), *op. cit.*, p. 11.

dall'Amministrazione regionale si focalizza sulla promozione di un concetto di sviluppo come processo di qualità: si tratta peraltro di "istituzionalizzare" un approccio al problema della armonizzazione tra crescita economica, qualità della vita della popolazione e governo sostenibile delle risorse naturali e territoriali già ampiamente diffuso, ma che deve arrivare ad assumere le caratteristiche e ad integrare i contenuti di una vera e propria strategia regionale. In poche parole, si tratta di far passare la logica della qualità come componente intrinseca di qualsiasi aspetto della vita sociale ed economica della Regione, attraverso la promozione e l'attuazione di politiche integrate, ovvero basate sull'intersettorialità, il partenariato e sull'interazione con le specificità dei sistemi locali. A questo scopo, il presente PRS si pone quale mezzo di rafforzamento e sviluppo dei processi di qualità già in atto, rivolgendosi all'insieme dei soggetti pubblici, privati ed associativi operanti sul territorio regionale e non solo.

### **3.3**

#### **L'approccio generale allo sviluppo e la struttura operativa del PRS**

Per quanto riguarda l'approccio adottato dall'Amministrazione Regionale in relazione al tema dello sviluppo, il punto focale dell'intero impianto del PRS è costituito dal concetto di innalzamento dei livelli di benessere e della qualità della vita in Toscana, la cui realizzazione concreta passa attraverso la qualificazione dei servizi, la lotta ai fenomeni di nuova povertà ed esclusione sociale e la promozione di politiche di contrasto rispetto ad eventi, di natura sociale ed ambientale, in grado di compromettere la prosperità e gli equilibri della regione. Parallelamente, una grande rilevanza è tributata alla capacità di rafforzare gli elementi simbolici ed estetici, peraltro numerosissimi sul territorio, che rivestono un'importanza cruciale nella percezione della qualità della vita da parte del cittadino. Al fine di raggiungere questi obiettivi, l'Amministrazione Regionale invoca la partecipazione attiva dell'intero panorama dei soggetti pubblici e privati, di natura sociale ed economica, operanti in Toscana, invitandoli a collaborare secondo il già citato modello della concertazione e cooperazione, considerato l'unica via da percorrere per ottenere risultati compatibili con le aspettative della popolazione.

Di fatto, dunque, il PRS 2003-2005 è strutturato in relazione ad un'idea di sviluppo che pone in primo piano un benessere "di qualità" per i cittadini, ovvero un modello in grado di coniugare il sostegno economico alle aree e alle famiglie in difficoltà alla promozione di uno sviluppo sostenibile e solidale, che si compone di elementi di natura culturale e che contempla come prioritari interventi di salvaguardia ambientale,

di sostegno ai processi di innovazione, di diffusione della conoscenza; un modello, infine, che non può essere attuato senza che si instauri un nuovo tipo di rapporto tra pubblico e privato, soprattutto per ciò che concerne il campo delle infrastrutture, della gestione dei servizi pubblici di rete e dei servizi alla persona e nel campo degli interventi di sostegno all'economia<sup>19</sup>.

Una volta tracciata la cornice generale in cui deve essere collocato il PRS 2003-2005, è necessario comprendere come, a livello strategico, gli obiettivi in esso fissati siano effettivamente perseguiti, ovvero come sono organizzati e in cosa consistano gli interventi previsti dall'Amministrazione Regionale. È però necessario premettere che il presente documento di programmazione si pone in una posizione e in un'ottica differente rispetto ai tradizionali strumenti di pianificazione: esso infatti non deve essere inquadrato come riferimento unico e stringente, ma deve anzi essere visto "come un "cantiere aperto", che fissa paletti e confini, che stabilisce alcuni punti fermi e definisce alcune parti del disegno, ma che lascia in parte al processo successivo la specificazione e l'articolazione del progetto nel suo complesso"<sup>20</sup>. Il PRS si presenta dunque come strumento aperto al supporto che l'insieme degli attori, di natura istituzionale e non, intenderà offrire per la sua realizzazione, configurandosi come linea guida e orientamento generale.

Dal punto di vista operativo, la struttura del PRS è organizzata per Programmi Integrati (PI), ma prevede anche la realizzazione di interventi innovativi quali i Progetti Pilota Integrati (PPI), l'attivazione di una "programmazione negoziata regionalizzata" e il riordino di tutti gli strumenti di programmazione finanziaria e di Bilancio collegati: questa riorganizzazione deve essere interpretata come una tappa del più ampio processo di riorientamento della metodologia di programmazione della Regione verso il modello comunitario della politica regionale e di coesione sociale ed economica e, per quanto riguarda gli obiettivi, verso i principi e le linee di sviluppo tracciate nei recenti vertici europei, a partire dal Consiglio Europeo di Lisbona<sup>21</sup>.

Si tratta adesso di analizzare nel dettaglio la struttura del PRS, attraverso la descrizione delle proposte metodologiche e programmatiche in esso contenute: la presente relazione non ha tra le sue finalità quella di fornire un giudizio sulla bontà o meno delle scelte dell'Amministrazione Regionale, ma si propone esclusivamente di offrire una breve panoramica delle caratteristiche della programmazione regionale, evidenziando, qualora ce ne sia bisogno, le parti meno chiare del documento di programmazione.

<sup>19</sup> In questo senso, appare interessante il paragrafo dedicato alla responsabilità sociale delle imprese, intesa come contributo, offerto da queste ultime, al miglioramento della società e alla salvaguardia ambientale.

<sup>20</sup> REGIONE TOSCANA (2002), *op. cit.*, p. 32.

<sup>21</sup> Si tratta, in particolare, di alcuni principi della programmazione comunitaria quali il partenariato, la pianificazione dell'azione di governo, l'additività, il cofinanziamento.

Strumento	Caratteristiche e finalità
<i>Programmi Integrati (PI)</i>	<p>Concepiti sulla base dei programmi operativi comunitari, sono descritti in termini di "contenitori" di azioni rivolte al perseguimento di obiettivi comuni e attuabili sia attraverso la programmazione regionale ordinaria, sia mediante la programmazione negoziata, ovvero "tramite un accordo tra la Regione e una entità territoriale omogenea che coincida o che sia coordinata programmaticamente con la Provincia (o le Province se riguarda entità territoriali di area vasta)"<sup>22</sup>. Rispetto ai programmi operativi veri e propri, i Programmi Integrati non hanno una gestione unitaria, ovvero sono la risultante della programmazione settoriale e intersettoriale vigente: in questo senso, alle strutture regionali e all'insieme dei soggetti di varia natura cui spetta l'attuazione delle azioni che compongono i programmi integrati, è demandato il compito di operare congiuntamente, ovvero di integrare il più possibile i rispettivi sistemi di gestione. I programmi hanno ad oggetto: 1) Diritti di cittadinanza, coesione sociale e qualità della vita, 2) Competenze e occupabilità, 3) Competitività dei territori e delle imprese, 4) Governo delle risorse naturali e tutela della sostenibilità del modello di sviluppo, 5) E-Government, innovazione istituzionale e amministrativa, modello di <i>governance</i>. Dal punto di vista del finanziamento, i programmi sono finanziati dalla Regione attraverso le funzioni obiettivo del bilancio e sono aperti al cofinanziamento volontario dei sistemi locali interessati alla loro realizzazione.</p>
<i>Progetti Pilota Integrati (PPI)</i>	<p>Hanno come obiettivo "quello di sperimentare un modello di azione che possa preludere al modello gestionale futuro del complesso della programmazione regionale, agendo su progetti di iniziativa regionale particolarmente innovativi e a forte livello di integrazione settoriale e di soggetti"<sup>23</sup>. La struttura dei PPI è molto schematica: in essi devono essere evidenziate le relazioni tra le singole funzioni obiettivo, le azioni attivate e l'obiettivo da raggiungere. Gli obiettivi perseguiti dai singoli PPI possono essere ricondotti all'interno dei programmi integrati, ma il loro raggiungimento è subordinato ad un processo di interazione con tutti gli altri strumenti che concorrono, più o meno direttamente, alla medesima finalità. Molto interessante, data la sua portata innovativa, appare il tema della gestione dei singoli PPI, che sarà affidata ad un Project Manager il quale disporrà di un determinato budget per la realizzazione degli obiettivi.</p>

Una volta ricostruita l'organizzazione delle azioni in Programmi Integrati e in Progetti Pilota Integrati, il documento di programmazione passa a descrivere nel dettaglio le singole azioni strategiche stabilite per attuare il processo di innovazione. In questa sede non appare necessario procedere ad una descrizione delle caratteristiche delle strategie individuate per ciascuno dei settori di intervento, che appesantirebbe oltremodo la struttura della trattazione: sarà pertanto sufficiente richiama-

<sup>22</sup> REGIONE TOSCANA (2002), *op. cit.*, p. 35.

<sup>23</sup> REGIONE TOSCANA (2002), *op. cit.*, p. 37.

re all'attenzione del lettore le tematiche già accennate a proposito dell'approccio generale allo sviluppo adottato dalla Regione, che costituiscono il riferimento orientativo per tutte le azioni descritte nella sezione dedicata alla strategia del PRS. Da notare il fatto che all'interno di quest'ultimo non si faccia praticamente mai riferimento esplicito né al POR Obiettivo 3 né al DocUp Obiettivo 2, che pure costituiscono fondamentali strumenti della programmazione comunitaria riferita alla nostra regione: probabilmente, la natura stessa del PRS, che si è detto configurarsi quale punto di riferimento generale per la politica regionale nel suo complesso, rende non strettamente necessari espresi richiami agli altri strumenti di programmazione, i cui indirizzi e le cui finalità collimano in ogni caso appieno con quelle del Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005<sup>24</sup>.

### 3.4

#### **L'integrazione tra gli strumenti della programmazione socioeconomica e quelli della programmazione territoriale**

La sezione dedicata alle peculiarità dell'attuale *procedimento di programmazione in Toscana* e alle relative proposte di riforma contenute nel documento si apre con una efficace descrizione dei tre strumenti fondamentali di cui il procedimento si compone, ovvero il *Programma Regionale di Sviluppo*, il *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria* e i vari *Piani e Programmi settoriali* (intersettoriali e integrati). Particolare rilievo viene dato alla portata temporale e agli scopi fondamentali di questi strumenti, ma anche alle procedure di natura istituzionale che ne stanno alla base: in una schematizzazione grafica i tre aspetti sopraccitati vengono ricollegati, cosicché il lettore può disporre di un'utile ed immediata visione d'insieme.

Per ciò che concerne le proposte di riforma avanzate al fine di aumentare la trasparenza della programmazione regionale è possibile affermare che esse riguardano aspetti differenti, essendo alcune rivolte al miglioramento della struttura e dell'organizzazione interna degli strumenti attraverso cui si pianificano gli interventi (lo stesso PRS e i Piani e Programmi settoriali), altre relative alle modifiche del ruolo di questi ultimi (è il caso del Dpef). Particolarmente interessanti e articolate appaiono le proposte di ridefinizione dei Piani e dei Programmi settoriali: per i Piani si ipotizza una suddivisione in tre elementi, ovvero un Piano di Indirizzo (da sottoporre al Consiglio Regionale), un Piano Operativo (di esclusiva responsabilità della Giunta Regionale) e un documento annuale di monitoraggio-valutazione che integri il già previsto Rapporto di Gestione. Il

<sup>24</sup> Per un approfondimento vedi REGIONE TOSCANA (1999), *Documento Unico di Programmazione per l'Obiettivo 2 in Toscana - Periodo di programmazione 2000-2006*, Firenze; oppure REGIONE TOSCANA (2000a), *Programma Operativo Regionale per l'Obiettivo 3 in Toscana - Periodo di programmazione 2000-2006*, Firenze.

Piano di Indirizzo dovrebbe costituire l'articolazione e la specificazione settoriale del PRS, rispetto al quale dovrebbe inoltre avere la medesima portata temporale (piano di legislatura con possibilità di aggiornamento); il Piano Operativo provvederebbe invece alla determinazione annuale del processo di attuazione del piano di indirizzo, motivo per cui la sua collocazione temporale si dovrebbe collocare in contemporanea rispetto alla presentazione del Bilancio di previsione, dal quale mutuebbe le variabili finanziarie (articolate in azioni e progetti); infine, il documento annuale di monitoraggio e valutazione sarebbe deputato a riportare i risultati ottenuti dall'azione di governo, in modo da consentire al Consiglio Regionale di verificare il conseguimento degli obiettivi fissati nel piano di indirizzo<sup>25</sup>.

Di notevole interesse si presentano i paragrafi dedicati al tema della integrazione tra gli strumenti di programmazione socioeconomica e gli strumenti di programmazione e pianificazione territoriale (es. il Piano di Indirizzo Territoriale), e agli aspetti della programmazione negoziata, con particolare riferimento alla posizione della Provincia. Per ciò che concerne la questione della integrazione tra l'insieme degli strumenti della programmazione socioeconomica e finanziaria operanti sul territorio regionale, la strategia proposta nel presente PRS consiste nel procedere ad un collegamento, in un quadro d'insieme unitario basato sulla comunanza degli obiettivi generali, delle strategie d'intervento fissate negli strumenti di pianificazione di vario livello. Assai completo e articolato si presenta il paragrafo successivo, relativo ad un tema, quello della programmazione decentrata, assai rilevante per una Regione diversificata come la Toscana. L'approccio alla programmazione decentrata può essere concepito secondo la doppia logica Top-down (con la Regione deputata a stimolare il sistema delle realtà territoriali, economiche e sociali) e Bottom-up (per cui i soggetti a scala locale propongono azioni ed interventi che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del PRS). Di fondamentale importanza, per entrambi gli approcci, è il ruolo attribuito alla Provincia, intesa come snodo intermedio tra il livello regionale e quello locale, mentre l'intero processo di programmazione negoziata non può non essere informato al principio della concertazione (intesa come processo che favorisce la cooperazione e l'interazione tra soggetti diversi su obiettivi condivisi di interesse collettivo), già espressamente richiamato a

<sup>25</sup> Il termine generico "risultati" deve essere interpretato, in questo caso, sia secondo il suo significato vero e proprio di esiti di breve periodo, sia secondo quelli, meno appropriati, di esiti di medio periodo (impatti) e di lungo periodo (effetti): l'adeguamento della terminologia specifica al lessico comunitario rappresenta una condizione indispensabile per giungere ad una programmazione unitaria degli interventi. Di particolare aiuto per la comprensione dei contenuti e dei tempi degli strumenti sopra descritti risulta essere la tabella a pagina 83, che riassume l'intero ciclo programmazione-bilancio (la questione del raccordo tra programmazione e bilancio, ovvero della rispondenza tra le disposizioni degli atti contabili e le indicazioni del PRS, viene brevemente ripresa in qualità di promemoria di seguito alla tabella).

più riprese all'interno del PRS. Emerge pertanto la volontà di raggiungere elevati livelli di integrazione-interazione tra i differenti momenti e i vari modelli della programmazione regionale e locale, al fine di vedere aumentata l'efficacia delle azioni rivolte al raggiungimento di tutti quegli obiettivi che contribuiscono al miglioramento del sistema Toscana e dei sistemi locali regionali<sup>26</sup>. A questo proposito, viene avanzata la proposta di dare vita ad un nuovo strumento di programmazione, il Patto per lo Sviluppo Locale, che dovrebbe porsi come strumento di integrazione delle politiche settoriali vigenti e basarsi sull'innovazione e sul coinvolgimento di soggetti esterni al contesto locale: inoltre, il Patto di Sviluppo Locale dovrebbe a sua volta far capo ad un Programma Locale di Sviluppo di livello provinciale, direttamente collegato al PRS. Gli aspetti legati ai processi di integrazione tra le politiche promosse da soggetti operanti su scala differente e relative a settori d'intervento interrelati si presentano dunque come questioni centrali nella strategia di sviluppo fissata dalla Regione: a conferma di questa osservazione, un paragrafo del PRS viene espressamente dedicato alla cosiddetta "programmazione a geometria territoriale variabile", ovvero alla programmazione riferita al *concetto operativo di "area vasta"*, intesa come contesto territoriale caratterizzato da forti interdipendenze interne di natura sociale ed economica, non inquadrato in alcun assetto di tipo istituzionale. Nelle intenzioni dell'Amministrazione Regionale, il sistema di aree vaste deve essere inquadrato in qualità di strumento flessibile e revisionabile a seconda delle esigenze e della strategia di intervento da perseguire, ovvero non deve essere sottoposto ad alcun processo di "istituzionalizzazione", che ne limiterebbe la portata e, conseguentemente, l'efficacia<sup>27</sup>.

### 3.5

#### **Sistema di informazione ed elementi di monitoraggio e valutazione del PRS**

*Programmazione negoziata, integrata e intersettoriale; cooperazione interistituzionale, interazione e collegamento tra livello regionale e livello locale, sistema di aree vaste:* questi elementi sembrano dunque costituire il nucleo principale dell'impianto strategico del PRS 2003-2005. Dovrebbe quindi risultare evidente come gli elementi sopraccitati non possano prescindere da un sistema condiviso di interscambio di informazioni tra l'insieme dei soggetti coinvolti. Coerentemente con quanto stabilito a livello comunitario, il raggiungimento di ele-

<sup>26</sup> Il modello di riferimento rispetto al quale impostare la programmazione negoziata è rappresentato dall'esperienza dei patti territoriali per l'occupazione di derivazione comunitaria.

<sup>27</sup> Per un elenco delle aree d'intervento individuate vedi REGIONE TOSCANA (2002), *op. cit.*, p. 90.

vati livelli di integrazione tra gli strumenti ed i soggetti coinvolti nell'impianto complessivo della programmazione è subordinato al funzionamento a regime di un valido sistema di monitoraggio e di valutazione che garantisca una partecipazione informata al processo decisionale, basata su di una costante verifica dell'andamento degli interventi in atto e sulla valutazione dei loro esiti. Scendendo più nel dettaglio del sistema di monitoraggio, il PRS propone una serie di indicatori e li suddivide in due distinti gruppi: uno contenente tutti gli indicatori riferiti al singolo programma integrato, del quale essi misurano nel breve periodo gli esiti derivanti dal processo di attuazione; l'altro gruppo invece comprende quegli indicatori costruiti in maniera tale da far emergere il grado di conseguimento degli obiettivi strategici durante l'intero arco temporale della fase attuativa<sup>28</sup>.

Dal punto di vista operativo, la Regione è impegnata nella definizione di un *Sistema Informativo Regionale* che colleghi e renda omogenei e coerenti, a livello metodologico e classificatorio, tutti i sistemi informativi settoriali esistenti e che consenta alla stessa macchina regionale di operare congiuntamente con l'insieme dei soggetti pubblici e privati coinvolti nella programmazione, servendosi dei medesimi strumenti. In questo senso, tra gli strumenti individuati allo scopo di fornire un supporto concreto al sistema di informazione che sovrintende i processi decisionali della pianificazione, il PRS prevede espressamente, oltre al già citato Rapporto di Gestione<sup>29</sup>, la redazione di un *Rapporto Strategico* ovvero di uno strumento che analizzi gli aspetti strategici dell'azione regionale e che consideri anche la rilevanza degli interventi posti in essere da soggetti esterni all'ente, prendendo in esame elementi che non si limitano al puro ambito della gestione. Insieme a questi due strumenti, che si riferiscono ad analisi da condurre nel breve periodo, il PRS contempla anche il complesso delle ricerche valutative rivolte a verificare nel lungo periodo l'efficacia degli interventi realizzati, ovvero la rispondenza dei loro effetti rispetto agli obiettivi fissati in sede di programmazione: si tratta, anche in questo caso, di operare secondo quanto stabilito a livello comunitario, anche se non viene fatta menzione del criterio dell'efficienza, il cui peso appare per certi versi aumentato in seguito all'adozione del Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio<sup>30</sup>. Infine, una particolare attenzione viene tributata al *Programma statistico regionale*, il cui scopo è quello di fornire alla Regione e all'insieme dei soggetti della pubblica amministrazione regionale informazioni di natura statistica che vadano a supportare il processo di pianificazione, monitoraggio e

<sup>28</sup> Per un approfondimento del tema relativo agli indicatori vedi REGIONE TOSCANA (2002), *op. cit.*, Appendice II.

<sup>29</sup> Il Rapporto di Gestione rappresenta lo strumento nel quale si analizza l'attività dell'ente e le risultanze di breve periodo dal punto di vista gestionale.

<sup>30</sup> Si tratta del Regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, le cui previsioni si riflettono pertanto sui sistemi di programmazione in generale.

valutazione degli interventi previsti dal PRS.

Rispetto alle previsioni in materia di monitoraggio e valutazione contenute dal PRS 2001-2005, l'attuale Piano Regionale di Sviluppo si presenta, per certi versi, meno strutturato: infatti, nel precedente PRS lo spazio dedicato a questi due argomenti era più ampio, specie per ciò che concerne il tema della valutazione, che veniva affrontato attraverso una descrizione (seppur non sempre chiara) degli aspetti tecnici di alcuni specifici rapporti di valutazione. La stessa importanza viene invece tributata al Rapporto di Gestione e al Rapporto Strategico (che però non era espressamente previsto nel precedente Piano), mentre sono scomparsi i riferimenti alla suddivisione del processo di monitoraggio in una fase "interna" ed in una "esterna" all'Amministrazione Regionale, dato l'accresciuto peso degli aspetti collegati alla programmazione negoziata e partecipata.

### 3.6

#### Considerazioni finali rispetto al ruolo della macchina regionale

L'obiettivo di operare secondo una logica di tipo sistemico, ovvero di organizzare l'azione della macchina regionale e gli strumenti di programmazione in maniera tale da far sì che si creino quelle condizioni per cui risultino incentivati interventi ed attività concepiti come parti integranti di un'unica strategia, ricopre una posizione di assoluta centralità nel modello di governo della Regione perseguito dalla presente Amministrazione.

Strategia	Obiettivo
<i>Integrazione</i>	Forte interazione delle politiche, dei settori di intervento, delle istituzioni e delle fonti di finanziamento
<i>Effetto moltiplicativo</i>	Devono essere privilegiati quegli interventi che generano effetti complessivi di più ampia portata
<i>Additività</i>	L'intervento pubblico deve sostenere azioni che difficilmente si potrebbero realizzare in sua assenza
<i>Efficacia</i>	Rispondenza tra effetti ottenuti e obiettivi fissati
<i>Avvicinamento della PA regionale alle esigenze dei cittadini</i>	Deve essere intrapreso un cammino in direzione di una semplificazione normativa e verso una più precisa valutazione del peso prodotto dalle singole leggi sulla società

3.2  
GLI ORIENTAMENTI  
STRATEGICI DEL  
PRS 2003-2005

Inoltre, l'intero assetto della macchina regionale e della amministrazione pubblica regionale deve essere riconfigurato alla luce delle nuove competenze assegnate alle regioni in maniera esclusiva, o in base al principio della sussidiarietà, in seguito all'avanzamento del processo comunitario di unificazione e alla riforma del Titolo V della Costituzione. Il presente PRS si pone pertanto come strumento attraverso il quale orientare il

riposizionamento strategico della Regione nel contesto istituzionale, economico e sociale del proprio territorio, secondo una prospettiva per cui l'ente Regione deve assumere un ruolo di "istituzione capogruppo, capace di governare secondo una logica unitaria gli enti e le agenzie controllate direttamente [...] o quelle in cui esiste una significativa partecipazione"<sup>31</sup> e coerentemente con i principi della buona *governance* sanciti nel Libro bianco della Commissione Europea<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> REGIONE TOSCANA (2002), *op. cit.*, p. 94.

<sup>32</sup> Si tratta del principio della "apertura" e "trasparenza" verso i cittadini, della "partecipazione" garantita a tutti i soggetti pubblici e privati, della "responsabilità" delle istituzioni, della "efficacia" delle politiche, della "coerenza" della strategia complessiva.

#### 4. IL PIANO REGIONALE DELLO SVILUPPO ECONOMICO 2001-2005

##### 4.1 **Struttura e contenuto del documento**

Secondo quanto testualmente riportato nella delibera n. 283 del 28/12/2000 del Consiglio Regionale, il PRSE “in attuazione della L.R. 49/99, della L.R. 87/98 e della L.R. 35/2000, determina le linee di intervento a favore delle attività produttive per concorrere al raggiungimento degli obiettivi prioritari fissati dal PRS 2001-2005, nell’ambito delle opzioni politiche fondamentali relative allo sviluppo sostenibile e all’occupazione”<sup>33</sup>. Il presente documento di programmazione, dunque, deve essere inquadrato quale strumento di attuazione del Programma Regionale di Sviluppo, dal quale mutua infatti la strategia politica generale (le c. d. *opzioni politiche*), gli obiettivi prioritari e la strategia economica da perseguire e attuare mediante apposite politiche di settore. Inoltre, sempre sulla base delle previsioni generali del PRS 2001-2005, vengono delineate pertinenti linee d’intervento e le conseguenti azioni di implementazione (queste ultime sono descritte secondo uno schema fisso, che prende in esame il contenuto tecnico, il soggetto attuatore, le modalità di attuazione e gli strumenti finanziari attraverso i quali le azioni saranno poste in essere -sono riscontrate talvolta alcune lacune in merito ai suddetti punti).

La struttura del PRSE non si presenta particolarmente complessa né eccessivamente articolata: del resto, la funzione del documento è quella di rappresentare uno strumento operativo di specificazione del sistema di messa in opera degli interventi previsti a livello strategico dal PRS per ciò che concerne lo sviluppo economico della Toscana. Il testo del PRSE consente una lettura veloce ed agevole (tranne che nelle parti in cui vengono descritti i percorsi di realizzazione delle azioni), poiché coniuga all’esposizione dei processi esecutivi descrizioni sintetiche dell’impianto politico ed ideale di fondo.

##### 4.2 **Breve esposizione dei contenuti del documento**

La premessa con cui si apre il testo del PRSE punta alla ricostruzione della cornice generale in cui il Piano deve essere inquadra-

<sup>33</sup> REGIONE TOSCANA (2001), “Piano Regionale di Sviluppo Economico 2001-2005”, *Bollettino Ufficiale Regione Toscana*, n. 7, Firenze, Allegato I.

to: il richiamo alla dimensione europea ed internazionale (in particolare, a quanto emerso dal Consiglio Europeo di Lisbona del Marzo 2000) costituisce il punto di partenza rispetto al quale si delineano le politiche della Regione Toscana e le azioni di sviluppo locale<sup>34</sup>. L'obiettivo di fondo del PRSE è quello di promuovere lo sviluppo dell'economia regionale tanto nella continuità della tradizione, quanto e soprattutto incoraggiando tutte quelle innovazioni rese necessarie dai mutamenti occorsi a seguito della sempre più marcata globalizzazione dei mercati internazionali. Per raggiungere questo obiettivo generale, coerentemente con quanto stabilito nel PRS 2001-2005, il PRSE punta all'aumento dell'intersettorialità delle politiche d'intervento, al fine di garantire il perseguimento complessivo di una strategia fondata sullo sviluppo sostenibile (ovvero sui principi di sussidiarietà istituzionale e funzionale, di territorializzazione delle politiche, di concertazione tra i diversi soggetti coinvolti nella programmazione e nella attuazione degli interventi) e sul miglioramento delle politiche per il lavoro (attraverso l'allargamento della base produttiva e l'incoraggiamento dei processi di innovazione tecnologica delle imprese e dei settori tradizionali).

4.1  
GLI OBIETTIVI  
PRIORITARI DEL  
PRSE 2001-2005

Obiettivi prioritari	Contenuti
<i>La Toscana per i giovani</i>	Si colloca all'interno della strategia generale di miglioramento delle politiche per il lavoro e che si traduce in un elevamento della competitività del sistema delle imprese (attraverso l'incentivazione di processi di acquisizione da parte delle imprese e dei sistemi territoriali di imprese di innovazione tecnologica, di strumentazione informativa e di tecnologie della comunicazione, e di processi di valorizzazione del capitale umano, di ricerca e sviluppo).
<i>Per una Toscana più sicura</i>	Corrisponde alla finalità di incrementare, attraverso nuovi finanziamenti, le politiche di prevenzione e tutela della salute dei lavoratori.
<i>Per una Toscana più efficiente e non burocratica</i>	Si traduce nella semplificazione delle procedure istituzionali così come stabilito a livello comunitario e statale, nel potenziamento dei sistemi di valutazione dell'impatto economico e dell'efficienza degli interventi, nella facilitazione del sistema di accesso alle agevolazioni da parte delle imprese.
<i>Per una Toscana dell'informazione e della conoscenza</i>	Rappresenta l'obiettivo di pervenire ad un concreto miglioramento delle infrastrutture per il trasporto delle informazioni attraverso la diffusione dell'accesso alle reti telematiche da parte dei sistemi produttivi e dei distretti industriali, al fine di sviluppare una società dell'informazione e della conoscenza che avvicini lo sviluppo economico ai cittadini.

Una volta sinteticamente descritti gli obiettivi prioritari, il testo del Piano Regionale di Sviluppo Economico passa a trattare

<sup>34</sup> REGIONE TOSCANA (2001), *op. cit.*.

della *strategia economica* vera e propria, attraverso l'esposizione dei risultati attesi dalla realizzazione delle azioni previste e mediante la definizione di ulteriori "punti di impegno" che l'Amministrazione Regionale intende mantenere per il futuro.

---

Box 4.1

**I risultati attesi**

1. Promozione ed attuazione di iniziative di investimento
2. Elevamento della qualità dei processi e dei prodotti delle imprese
3. Adeguamento del sistema toscano agli standard internazionali di eccellenza nel campo della produttività, del rispetto dell'ambiente, della sicurezza nei luoghi di lavoro
4. Incentivazione e diffusione di comportamenti innovativi, tecnologici, formali, organizzativi, finanziari
5. Sostegno agli interventi di promozione e diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione
6. Sostegno agli interventi rivolti allo sviluppo di infrastrutture in grado di innalzare il livello di competitività del sistema produttivo
7. Promozione dell'immagine complessiva delle risorse produttive e turistiche della Toscana
8. Rafforzamento dell'offerta turistica della regione

---

Relativamente ai *punti di impegno* fissati dall'Amministrazione, quest'ultima si propone di migliorare la funzionalità degli strumenti creditizi e finanziari, di sostenere la progettualità locale, di semplificare l'azione amministrativa e di *promuovere il raccordo con gli strumenti della programmazione negoziata*. Rispetto a quest'ultimo punto, emerge un impianto rivolto a *privilegiare la proposta dal basso nella definizione delle strategie di sviluppo*, purché essa si configuri come parte di un più ampio processo di integrazione tra politiche concorrenti, espressioni di soggetti istituzionali differenti: in tal senso, *la Provincia assume un ruolo decisivo* quale soggetto coordinatore di interventi differenti, finalizzati al perseguimento di un obiettivo comune<sup>35</sup>. La programmazione settoriale del PRSE deve andare ad aggiungersi e ad integrarsi con gli altri strumenti regionali di programmazione di settore e con la programmazione di livello locale.

---

Box 4.2

**La programmazione locale**

*Linee guida*

1. Promozione dell'innovazione e della tecnologia dell'informazione, intesa come processo indotto dalle sfide poste dalla globalizzazione
2. Promozione e internazionalizzazione dell'immagine della Regione e del suo posizionamento rispetto all'economia e ai mercati esteri (ad esempio, mediante la finalizzazione prioritaria delle attività promozionali all'affermazione e alla visibilità dei contenuti caratteristici della identità toscana ed ai percorsi della qualità e dei contenuti di sostenibilità dei processi produttivi toscani)

---

<sup>35</sup> Un ampio discorso sul ruolo e le funzioni delle Province si ritrova nel *Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005* (REGIONE TOSCANA, 2002).

Una volta descritta la strategia economica dal punto di vista degli orientamenti operativi generali perseguiti dal PRSE, il documento passa a trattare delle *politiche di settore*, ovvero entra nello specifico degli indirizzi programmatici fissati per ciascuno dei settori in cui può essere suddivisa l'economia toscana, segnalando la ricercata continuità rispetto alle previsioni del Programma Regionale di Sviluppo<sup>36</sup>. Vengono successivamente descritte le linee d'intervento "che la Regione Toscana intende adottare per il conseguimento degli obiettivi specifici [...]" e, per ciascuna di esse, viene esplicitata la relativa finalità. Ulteriori disposizioni sono in seguito riportate per ciò che concerne i criteri per il riparto del Fondo unico regionale ex D.Lgs. 112 e dei compensi ex L.R. 70/88; inoltre, vengono enunciati i criteri premiali e i requisiti per la selezione dei progetti, che traducono operativamente le indicazioni di programmazione definite dal PRS 2001-2005.

4.2  
STRUTTURA DELLE  
SCHEDE

Sezioni	Contenuti
Contenuto tecnico	Articolato in una elencazione dei risultati d'impatto attesi (in generale, le misurazioni vengono effettuate ricorrendo ad indicatori, semplici e composti, che si prestano ad una quantificazione immediata, es. N. di nuove imprese sopravvissute dopo 18 mesi, di cui (1) con investimenti a diretta finalità ambientale, (2) a conduzione femminile) e degli obiettivi operativi da quantificare
Denominazione del soggetto attuatore	-
Modalità di attuazione	Ad esempio "regime di aiuto automatico o valutativo"
Strumenti finanziari	Ad esempio i finanziamenti comunitari

Si tratta, nel complesso, di *un sistema di informazioni che aumenta il livello di trasparenza dell'azione pubblica* e che consente di analizzare anche i legami che intercorrono tra il PRSE e gli altri strumenti di programmazione, quanto meno nella parte inerente agli strumenti finanziari.

<sup>36</sup> Si tratta di settori quali 1) Industria e artigianato, 2) Cooperazione, 3) Turismo, 3) Commercio, 4) Piano di rilancio dell'offerta termale.

*Parte seconda*  
LA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA



*Nota introduttiva*  
I DOCUMENTI ANALIZZATI

Nella presente relazione, l'attenzione si concentra sugli esiti delle indagini condotte sul sistema di valutazione del Documento Unico di Programmazione per l'Obiettivo 2 e del Programma Operativo Regionale per l'Obiettivo 3. I contenuti di questo primo rapporto devono essere necessariamente integrati dall'analisi delle interrelazioni del DocUP con il Piano Regionale di Sviluppo (PRS), allo scopo di ottenere una più completa visione d'insieme dei modi in cui le politiche comunitarie vanno ad inserirsi nel contesto generale delle politiche regionali.

A partire da queste considerazioni generali, il lavoro di ricerca condotto dall'IRPET si è sviluppato in riferimento a tutta la documentazione specifica in materia di valutazione prodotta fino a questo momento, tanto dalle strutture regionali quanto dai valutatori indipendenti. In particolare, per quanto concerne l'operato di questi ultimi, nonostante si tratti di soggetti differenti e di periodi diversi, è possibile riscontrare una sorta di filo conduttore che accomuna il lavoro di verifica: in particolare, si nota come il servizio di valutazione si sia attenuto appieno alle disposizioni della Regione, puntando ad evidenziare questa rispondenza attraverso il continuo richiamo ai contenuti del documento di programmazione (gli indirizzi strategici, gli obiettivi generali, gli obiettivi specifici, gli obiettivi di Misura) e agli orientamenti metodologici in esso stabiliti. Al di là di questo orientamento generale, le società aggiudicatrici del servizio di valutazione hanno operato seguendo ciascuna i propri metodi e strumenti e hanno impostato i loro rapporti in modo differente da un punto di vista espositivo: risulta comunque improbabile, e potenzialmente fuorviante, la realizzazione di un confronto sul lavoro dei valutatori, soprattutto in considerazione del fatto che essi hanno svolto il loro lavoro di verifica in relazione a documenti tra loro differenti. In particolare, sono stati analizzati i seguenti documenti.

Tipo di documento	Titolo	Soggetto estensore	I DOCUMENTI ANALIZZATI
<i>Documento di Programmazione</i>	"Documento Unico di Programmazione per l'Obiettivo 2 in Toscana - Periodo di programmazione 2000-2006"	Le competenti strutture regionali. L'Ati Iris-Resco ha curato la parte relativa alla valutazione ex ante	
<i>Documento di Programmazione</i>	"Programma Operativo Regionale per l'Obiettivo 3 in Toscana - Periodo di programmazione 2000-2006"	Le competenti strutture regionali	

I DOCUMENTI ANALIZZATI segue	Tipo di documento	Titolo	Soggetto estensore
	Rapporto valutativo	"POR Ob. 3 - Rapporto di valutazione intermedia al 31.03.2003"	Iris-Resco
	Rapporto valutativo	"POR Ob. 3 - Rapporto annuale di valutazione al 31.12.2003"	Iris-Resco
	Rapporto valutativo	"POR Ob. 3 - Rapporto annuale di valutazione al 31.12.2001"	Iris-Resco
	Rapporto valutativo	"L'impatto del DocUP Obiettivo 2 per gli anni 1994-99 della Regione Toscana"	Iris-Resco
	Bando regionale	"Servizio di valutazione del DocUP per gli interventi strutturali in Toscana FESR zone Ob. 2 e <i>phasing out</i> : capitolato speciale d'appalto"	Competenti strutture regionali
	Rapporto valutativo	"Relazione Valutazione ex ante Ambientale"	Autorità Ambientale
	Rapporto valutativo	"Rapporto annuale di valutazione al 31.12.2001 – Ob. 2 e <i>phasing-out</i> "	Cles
	Relazione al Comitato di Sorveglianza	"Analisi di pertinenza dei criteri di selezione al 30.10.2002"	Cles
	Rapporto valutativo	"DocUP Ob. 2 Rapporto di valutazione intermedia"	Cles

Per quanto riguarda i testi normativi, la ricerca ha fatto costante riferimento ai testi seguenti.

LE FONTI NORMATIVE DI RIFERIMENTO	Testo normativo	Data di pubblicazione
	"Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali"	26.06.1999 (GUCE)
	"Regolamento (CE) n. 1783/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale"	13.08.1999 (GUCE)
	"Regolamento (CE) n. 1784/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo al Fondo Sociale Europeo"	13.08.1999 (GUCE)
	"Decisione della Commissione n. 12 del 27 Settembre 2001, recante l'approvazione del Doc.UP. per gli interventi comunitari nella Regione Toscana interessata dall'obiettivo 2 Italia"	09.09.2002 (GUCE)
	"Decisione della Regione Toscana n. 11 del 25.06.2002 recante disposizioni per la programmazione, l'attuazione e la sorveglianza degli interventi ammessi dal Doc.UP. Obiettivo 2 per la Regione Toscana"	17/02/2002 (BURT)

## 5. IL DOCUP OBIETTIVO 2 2000-2006

### 5.1 Una panoramica generale

Come è stato affermato nel precedente paragrafo, la ricerca condotta dall'IRPET ha preso le mosse dall'analisi del Documento Unico di Programmazione per l'Obiettivo 2 (2000-2006), esaminato dal punto di vista delle previsioni per la valutazione. *Le previsioni per la valutazione all'interno del DocUP 2000-2006*

---

#### Box 5.1

##### Alcune osservazioni preliminari

1. a livello "formale", l'ossatura generale dei meccanismi di monitoraggio e valutazione predisposti dal legislatore è esattamente modulata in base ai dettami del TITOLO IV del Regolamento (CE) n. 1260/1999: questo fatto deve essere considerato quale indice dell'immediato assorbimento delle nuove disposizioni comunitarie relative alle missioni dei Fondi Strutturali da parte delle competenti strutture regionali;
2. il legislatore attribuisce al buon funzionamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione un peso determinante ai fini degli esiti degli interventi previsti dal DocUP, come dimostra la precisa definizione degli scopi, delle procedure, delle competenze e dei tempi richiesti per la realizzazione del lavoro di sorveglianza e di verifica (sezz. 6.4.4: Monitoraggio e 6.4.5: Valutazione), ma soprattutto dato il rilievo tributato alla valutazione ex ante in relazione al preliminare processo di individuazione e quantificazione degli obiettivi e, conseguentemente, di fissazione della strategia d'azione (in conformità con quanto stabilito all'art. 40 del sopracitato Regolamento (CE) n. 1260/1999);
3. nel redigere il DocUP, il legislatore ha fatto un costante riferimento all'esperienza del precedente periodo di programmazione 1994-1999, al fine di evidenziare gli aspetti da migliorare e le direzioni da intraprendere: tali richiami devono essere interpretati, dal valutatore, in termini di vere e proprie linee-guida, dato che il lavoro di verifica sarà appunto giudicato sulla base delle risposte che esso sarà in grado di fornire alle aspettative del legislatore e in relazione agli obiettivi che quest'ultimo intendeva raggiungere;
4. il legislatore ha optato per la fissazione di obiettivi il cui grado di conseguimento sia misurabile in maniera relativamente semplice, facilitando in questo senso il compito del valutatore per quanto riguarda la definizione dei criteri di valutazione e dei relativi indicatori.

---

In generale, è possibile affermare che il presente DocUP è efficacemente strutturato dal punto di vista delle previsioni per la valutazione, tanto a livello formale quanto a livello sostanziale: emerge pertanto, a disposizione del valutatore, un quadro di riferimento assai ben delineato, rispetto al quale il lavo-

ro di verifica vero e proprio deve necessariamente proseguire nel solco tracciato dal legislatore. Il pregio più evidente di questo tipo di approccio consiste nel fatto che esso offre la possibilità concreta di giungere ad una definizione univoca dei sistemi di valutazione da impiegare per la verifica degli interventi finanziati attraverso i Fondi Strutturali, dato che il legislatore si pone nel ruolo di “guida” nei confronti del valutatore, al quale sono imposti obiettivi precisi da raggiungere e altrettanto ben definite modalità di esecuzione. In questo senso, lo sviluppo di uno specifico *know how* in ambito valutativo presso le strutture regionali rappresenta un punto chiave per il radicamento e la futura evoluzione della metodologia: per questo motivo, il DocUP può, a ragione, essere considerato un *benchmark* cui far riferimento nei prossimi periodi di programmazione.

*L'impatto del  
DocUP  
Obiettivo 2 per  
gli anni 1994-99  
della Regione  
Toscana*

Dato che il presente DocUP rappresenta idealmente il perfezionamento del lavoro condotto nel precedente periodo di programmazione, è parso interessante analizzare un esempio concreto di come sia stato realizzato il lavoro di valutazione in riferimento agli anni 1994-1999: non si è trattato però di esaminare il testo del documento di programmazione vero e proprio, ma di prendere in considerazione uno dei rapporti di valutazione commissionati dal Dipartimento dello Sviluppo Economico e realizzati dalla società Resco S.r.l. L'attenzione si è pertanto incanalata nei confronti dell'analisi dell'impatto determinato dagli interventi previsti nel DocUP 94-99 (pubblicata nel Marzo del 2002): oggetto dello studio è stato il modo in cui il valutatore ha affrontato il tema, sia dal punto di vista della metodologia impiegata, sia in relazione all'accessibilità della lettura. Nel complesso, è possibile affermare che il valutatore abbia inteso fornire al rapporto un carattere rendicontativo degli esiti determinati dal DocUP, strutturando il lavoro di verifica in modo tale da fare emergere, per le singole categorie d'intervento, i mutamenti riscontrati rispetto alla fase antecedente l'avvio del processo d'implementazione. Uno spazio assai ridotto è stato invece ritagliato per gli aspetti di natura metodologica e per le eventuali indicazioni al legislatore in ordine alle opportunità di miglioramento della programmazione.

---

Box 5.2

**L'impatto del DocUP 1994-1999: struttura del rapporto valutativo**

Il valutatore ha attribuito un peso determinante alla presentazione degli impatti ottenuti rispetto agli obiettivi stabiliti e alle risorse impiegate, ovvero ha improntato il rapporto all'analisi dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi: questo orientamento ha il grande pregio di garantire una lettura agevolata anche per coloro che non conoscono la materia, rispondendo in questo senso agli indirizzi comunitari in materia di trasparenza e pubblica fruibilità della documentazione istituzionale. Di contro, la parte più squisitamente tecnica appare sacrificata, tanto che il rapporto presenta più i connotati di una vera e propria relazione che non la forma di un report valutativo.

---

La valutazione *ex ante* ambientale, indispensabile documento integrativo del DocUP commissionato all’Autorità di controllo ambientale, presenta alcune sostanziali differenze d’impostazione: dal punto di vista della divulgazione esterna del lavoro di verifica, infatti, l’interesse del valutatore sembra ricadere fondamentalmente sulla sintesi delle principali indicazioni di controllo, mentre le conclusioni e la parte dedicata alle eventuali raccomandazioni si presentano alquanto sacrificate. Per il lettore che intenda avvicinarsi alla lettura di questo rapporto senza entrare nel merito delle scelte metodologiche adottate dal valutatore (peraltro non particolarmente esplicitate in questo documento), la tabella rappresentativa degli obiettivi specifici di carattere ambientale delle singole Misure del DocUP costituisce senza dubbio un utile riferimento cui ricorrere qualora s’intenda attribuire un “peso” alla presenza di elementi riconducibili al tema del rispetto dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile, argomenti di importanza cruciale nel contesto delle politiche strutturali. Di notevole interesse è anche l’analisi della coerenza esterna degli interventi, seppur limitata alla verifica del rispetto delle normative regionali, nazionali ed europee e non estesa al confronto con altri piani d’azione progettati o realizzati altrove (questa osservazione può considerarsi un suggerimento ad ampliare la portata dello studio in questo senso).

*La valutazione  
ex ante  
ambientale*

L’analisi del capitolato speciale d’appalto del servizio di valutazione ha rappresentato un tentativo di comprensione di cosa, in concreto, la Regione Toscana si attendeva che il valutatore producesse nell’esercizio del proprio lavoro di verifica: si è trattato, quindi, di esaminare la tipologia e la completezza dei *deliverables* prospettati e di prendere visione delle indicazioni fornite per ciò che concerneva gli aspetti di natura organizzativa e gestionale. Dall’analisi del capitolato affiora nuovamente quella volontà, palesata dalla Regione, di presiedere non soltanto alla fase di pianificazione politica, ma anche e soprattutto a quella di attuazione concreta degli interventi: si tratta di una posizione ben definita, che risponde ad esigenze di miglioramento della *performance* dell’azione dell’Amministrazione regionale, ovvero di risposta effettiva (*responsiveness*) alle aspettative dei cittadini.

*Il capitolato  
speciale  
d’appalto del  
servizio di  
valutazione*

---

Box 5.3

#### **Le caratteristiche e i contenuti del capitolato**

Dal punto di vista dei prodotti attesi, il capitolato è particolarmente preciso e dettagliato, tanto in riferimento ai contenuti della documentazione che il valutatore è tenuto a fornire quanto ai tempi entro cui essa deve essere presentata. Una particolare menzione viene fatta in ordine alla necessità di far trasparire, dal rapporto di valutazione intermedia, il rispetto del principio delle pari opportunità e l’additività dei Fondi Strutturali, coerentemente con le linee-guida tracciate dalla Commissione Europea in Agenda 2000 e con le previsioni del più volte citato Regolamento (CE) n. 1260/1999. Sempre in riferimento alla natura ed alle caratteristiche del servizio

di valutazione, un'attenzione speciale è dedicata al Rapporto Annuale di Valutazione: il legislatore richiede infatti al valutatore di mettere a disposizione, alla fine di ogni anno del periodo di programmazione, un rapporto dal quale emergano chiaramente gli impatti rilevati, l'efficacia di questi ultimi rispetto agli obiettivi, l'avanzamento del processo d'implementazione, gli aspetti di natura gestionale, l'incidenza ambientale delle realizzazioni ed eventuali indicazioni rivolte al miglioramento delle previsioni normative.

---

*Il rapporto  
annuale di  
valutazione al  
31.12.2001*

Come abbiamo avuto modo di affermare nel precedente paragrafo, il capitolato speciale d'appalto del servizio di valutazione attribuisce una rilevanza particolare ai rapporti annuali di valutazione, i quali devono fornire informazioni ritenute fondamentali ai fini del progressivo controllo del processo d'implementazione degli interventi da parte della Regione. Il rapporto annuale di valutazione per l'anno 2001 ha il "difetto" di essere stato redatto a pochi mesi di distanza dall'assegnazione del servizio di valutazione al valutatore indipendente: per questo motivo, più che un vero e proprio rapporto valutativo, deve essere considerato una sorta di schema di riferimento per il successivo lavoro di verifica, dato che i suoi contenuti tendono a voler dimostrare come, sulla base delle indicazioni programmatiche del DOCUP e del CdP, si articolerà la valutazione.

---

Box 5.4

#### **Le caratteristiche e i contenuti del rapporto annuale di valutazione**

Il rapporto si presenta di facile lettura e può essere impiegato come termine di riferimento per il futuro (è infatti corredato da schede riepilogative per ciascuna Misura). Emerge inoltre, in maniera evidente, la volontà del valutatore di mettere in risalto la coerenza degli interventi previsti rispetto alle finalità generali degli Assi del DOCUP e la loro interazione sinergica: si tratta di un aspetto molto importante non soltanto ai fini dell'analisi della logica interna della programmazione, ma soprattutto in relazione alla possibilità di affinare il lavoro di pianificazione delle politiche. Qualche difficoltà in più può essere incontrata dal lettore nello studio della sezione 3, "Il disegno della valutazione", dove si elencano, seppur in maniera alquanto superficiale, le metodologie d'indagine che saranno impiegate: si tratta comunque di pagine dai contenuti prevalentemente descrittivi, consultabili nell'ottica di avere una visione più completa del lavoro del valutatore.

---

*Analisi di  
pertinenza dei  
criteri di  
selezione al  
30.10.2002*

Il documento riporta i risultati dell'analisi condotta sull'effettiva rispondenza tra gli obiettivi (specifici e generali) del DocUP e i criteri stabiliti per la selezione degli interventi da ammettere al finanziamento (misure d'aiuto e parco progetti). Il valutatore, infatti, sottolinea l'elevata corrispondenza tra i criteri stabiliti per la selezione degli interventi e gli obiettivi previsti dal DocUP: in particolare, viene rilevata la pertinenza delle scelte effettuate rispetto ai principi ed alle strategie operative che informano l'impostazione generale delle politiche comunitarie, una pertinenza che si traduce nell'utilizzo di parametri premianti l'integrazione, l'intersectorialità e la trasversalità, ovvero tendenti a privilegiare un impatto potenzialmente più ampio sul territorio.

---

Box 5.5

#### **Le caratteristiche e i contenuti dell'Analisi di pertinenza**

Il valutatore ha fatto ricorso, nell'esame del rapporto tra criteri ed obiettivi, a "tavole di coerenza", ovvero a matrici all'interno delle quali ciascun obiettivo è stato posto in relazione con ciascun criterio: ai rapporti scaturenti è stato attribuito un punteggio, rappresentativo del grado di rispondenza. In questa maniera, per ciascuna Misura, il lettore può disporre di una visione completa ed esaustiva dei differenti aspetti collegati al tema di fondo dell'analisi; inoltre, sintetici commenti finali, talvolta sottoforma di raccomandazioni, accompagnano le singole tavole di coerenza, contribuendo ad aumentare la completezza del rapporto. La struttura di questa analisi di pertinenza non consente di prendere in esame le azioni finanziate in base ad altre leggi regionali o nazionali, fatto che implica l'impossibilità di realizzare studi relativi ai rapporti sinergici esistenti tra interventi di diversa natura. In generale, le osservazioni mosse dal valutatore, per ciascuna Misura, sono state costruite in maniera tale da rispecchiare le disposizioni inserite nel DocUP e nel CdP: in questo senso, il sistema di attribuzione dei punteggi sembra coincidere pienamente con i principi e le strategie operative della programmazione degli interventi strutturali e con le priorità, di varia natura, individuate a livello locale.

---

## **5.2**

### **Il tema della valutazione nel DocUP Obiettivo 2**

Dalla lettura del DocUP Ob. 2 2000-2006 emerge in maniera inequivocabile l'importanza assegnata dal legislatore al processo di monitoraggio e valutazione, come tra l'altro esplicitamente ribadito nelle sezioni 6.4.4 e 6.4.5. Il documento di programmazione fornisce infatti una propria lettura della realtà toscana (Capitolo 1), individuando e guidando il lettore verso un preciso insieme di ipotesi sottostanti alla necessità di un intervento pubblico, finalizzato alla correzione delle eventuali distorsioni che l'assenza di un'azione specifica potrebbe determinare. In generale, il DocUP Ob.2 presenta una struttura e una definizione degli obiettivi che facilitano il compito del valutatore: con particolare riguardo è infatti curato l'aspetto della misurabilità dei risultati attesi e la presenza di un'analisi SWOT rappresenta forse il risultato più significativo di questo sforzo. Altrettanta cura è riservata all'esame delle problematiche emerse nel precedente periodo di programmazione (DocUP 1994-1999, pagg. 103ss): questa sezione (1.6.3) risulta di cruciale importanza in quanto il legislatore definisce con chiarezza quelli che a suo giudizio dovrebbero essere i miglioramenti indotti dalla realizzazione del nuovo DocUP, modulati sui dati e le informazioni emerse dal passato.

*Struttura e contenuto del documento*

---

Box 5.6

#### **La struttura del DocUP**

Gli obiettivi del DocUP sono inquadrati in tre specifici Assi di cambiamento (sezione 2.2.2). Il legislatore fornisce una precisa operazionalizzazione dei risultati attesi dall'intervento, arrivando a definire alcune variabili di cambiamento (pag. 142). Probabilmente l'innovazione più consistente del DocUP 2000-2006 è proprio rappre-

sentata dalla volontà di porre in relazione, all'interno di un quadro unitario, l'analisi SWOT, gli obiettivi contenuti all'interno dei tre Assi e le pertinenti misure specifiche (pagine 146ss e pagine 270ss). Deve inoltre essere rilevato un approccio analitico controfattuale, con la definizione di un'ipotetica situazione di assenza di intervento (pagg. 162ss): tale struttura definisce peraltro ben più dell'ossatura di un semplice sistema di ipotesi, configurando un vero e proprio *framework* sia per un'analisi ex-ante di tipo teorico, sia per una verifica ex-post (confronto tra esiti prospettati ed esiti ottenuti). In questa maniera, se da una parte si evidenziano le variabili che devono essere tenute sotto controllo, dall'altra si va a rendere assolutamente trasparente il processo decisionale che ha condotto alla definizione delle stesse. Anche questo ultimo elemento deve essere tenuto in considerazione, specie nel momento della verifica della causalità tra problema, strumenti di intervento e risultati attesi.

---

### 5.3 L'impatto del DocUP Obiettivo 2 1994-1999

*Struttura e contenuto del documento* Il rapporto viene presentato con diversi livelli di sintesi. La lettura risulta agevole, ed è facilitata dalla presenza di brevi riquadri riassuntivi posti all'inizio di ogni sezione. Manca comunque un *executive summary* e sebbene nell'introduzione siano precisate le finalità del rapporto (pag. 9), la risposta ai quesiti definiti come fondamentali non risulta immediata. La struttura del rapporto riflette una scelta metodologica in primo luogo improntata all'analisi dell'efficienza dell'efficacia.

*Contenuti tecnici* Il rapporto valutativo in esame risponde ad un'esigenza soprattutto informativa: le scelte metodologiche riflettono dunque la semplicità dell'approccio seguito. Il valutatore non propone un set di metodologie alternative, né tiene conto di benefici e rischi connessi alle diverse modalità di analisi. Il lettore viene allertato in merito ad un possibile rischio di sovrastima degli effetti del DocUP determinato dalle scelte metodologiche adottate (pag. 49), ma si tratta di un riferimento troppo succinto per risultare efficace dato che non si stima la consistenza di tale rischio (il valutatore basa comunque le sue analisi sull'ipotesi che questa sovrastima sia trascurabile). Non è presente un'analisi delle ipotesi sottostanti al programma, che viene descritto per sommi capi: la valutazione si modula sui singoli interventi del DocUP.

*Analisi d'impatto* La valutazione si basa esclusivamente su dati contabili e sui risultati di un questionario distribuito tra i soggetti beneficiari degli interventi. L'analisi si fonda dunque sul criterio dell'additività percepita dai beneficiari: si tratta di una scelta metodologica che può apparire alquanto rischiosa, anche se diverse tabelle cercano di fornire chiavi d'interpretazione delle possibili aggregazioni delle risposte, a seconda delle aree di intervento e delle varie misure. La scelta di suddividere l'analisi per singoli provvedimenti del DocUP ha il vantaggio di rendere immediato il confronto tra l'efficacia delle varie modalità di intervento, ma rischia di sacrificare un approccio maggiormente sistemico.

Per concludere, manca quasi del tutto un riferimento a conclusioni utili per il legislatore che si accinge alla predisposizione del nuovo DocUP. Non vengono messe in discussione le ipotesi sottostanti al progetto.

*Raccomandazioni  
e Conclusioni*

Più che un vero e proprio rapporto di valutazione, la presente analisi si configura quale uno strumento di tipo rendicontativo dei risultati e degli effetti sortiti dal DocUP.

#### **5.4**

#### **La valutazione ex ante ambientale del DocUP Obiettivo 2 2000-2006**

Il rapporto non è di facile e immediata consultazione, in particolare se l'obiettivo del lettore è quello di identificare in breve quali sono le principali conclusioni del lavoro dei valutatori. Esiste una sintesi (Capitolo 3), ma appare evidente come l'obiettivo sia quello di riassumere le principali indicazioni di controllo piuttosto che le conclusioni ed i feedback operativi, utili per un'eventuale azione sul miglioramento della fase di pianificazione ed attuazione del DocUP Ob.2, in particolare per le sue ricadute in ambito ambientale.

*Struttura e  
contenuto del  
documento*

Detto ciò, la distinzione per paragrafi denota una precisa scelta metodologica seguita nel corso della valutazione. Mancano dei riassunti all'inizio di ogni sezione.

La sezione metodologica ha l'obiettivo di definire quali sono le finalità del rapporto più che precisare le scelte metodologiche seguite, attraverso magari un confronto dei rischi e dei benefici connessi a scelte metodologiche alternative.

*Contenuti tecnici*

La descrizione delle metodologie seguite è alquanto generica: il Capitolo 2 non riesce inoltre a chiarire al lettore quali siano le intenzioni del valutatore quando si parla di valutazione come "prodotto e processo" (p. 11). Punto di forza di questo rapporto di valutazione è piuttosto la sua capacità descrittiva. Il valutatore riesce ad inquadrare in forma assai utile e sintetica gli interventi previsti dal DocUP Ob.2 e le successive fasi applicative, da un punto di vista particolarmente significativo ai fini di un'analisi commissionata da un'autorità per il controllo ambientale. Molto utili sono ad esempio le tabelle di p. 44 e seguenti, che rappresentano le varie misure previste dal DocUP, i loro obiettivi specifici e gli obiettivi specifici di carattere ambientale.

L'analisi della coerenza esterna viene letta nel rapporto esclusivamente come verifica del rispetto alle normative regionali, nazionali ed europee. Il valutatore riserva più spazio all'analisi della coerenza interna del programma (p. 42 e seguenti), proponendo un'interessante lettura di quest'ultimo fondata sull'individuazione di una serie di obiettivi "trasversali" perseguiti dagli interventi in maniera indiretta.

## 5.5

### **Analisi del capitolato speciale d'appalto del servizio di valutazione**

*Struttura e contenuto del documento*

L'analisi dei bandi e della normativa collegata non consente di trarre conclusioni particolarmente utili ai fini del presente lavoro. I bandi non forniscono infatti indicazioni metodologiche precise, ma si affidano ad un giudizio qualitativo in fase di selezione. Sarebbe pertanto utile avere a disposizione le varie proposte ed i verbali delle commissioni che si sono occupate della selezione. Potrebbe essere inoltre interessante avere la possibilità di realizzare un'intervista con alcuni membri di queste commissioni.

- 1) Capire come viene vissuta la fase di valutazione: come obbligo o come opportunità per dare giudizi e formare opinioni (utili in fase di programmazione). In particolare:
  - a) definizione dei soggetti interessati in Regione, che si interfacceranno con la società di valutazione;
  - b) previsione di più approfonditi momenti di incontro tra società di valutazione e Regione, per una più precisa formulazione delle richieste di informazione da parte della Regione.
- 2) Prescrizioni metodologiche:
  - a) analisi efficienza;
  - b) analisi additività;
  - c) confronto con altre esperienze italiane ed europee;
  - d) proposizione politiche alternative con studi di scenario;
  - e) definizione di indicatori di sintesi.
- 3) Richiesta feedback e consulenza durante e alla fine del processo valutativo:
  - a) in corso di valutazione, con rapporti intermedi ed executive summary;
  - b) iterazione con uffici della Regione, durante la fase di valutazione, non solo per raccolta dati, ma anche per consulenza su andamento del programma;
  - c) iterazione con uffici della Regione, al termine della valutazione, per guidare il corretto ricevimento ed utilizzo del rapporto di valutazione.
- 4) Definizione scadenze temporali e precisa indicazione tempi e modalità consegna dei rapporti.
- 5) Qualificazione del gruppo di lavoro:
  - a) esistono delle precise disposizioni circa la composizione (minima) del gruppo di lavoro della società di valutazione;
  - b) quali uffici della Regione, e con quali competenze, sono coinvolti nella fase di raccolta dati e valutazione.

## 5.6

### **Analisi del rapporto annuale di valutazione al 31.12.2001**

*Struttura e contenuto del documento*

Il rapporto non si presenta di difficile lettura, denotando, al contrario, uno stile prevalentemente descrittivo e accessibile dal punto di vista interpretativo (all'inizio di ciascuna sezione,

fatta eccezione per la Sez. 2, una breve introduzione illustra le finalità dei successivi paragrafi).

Questa chiarezza espositiva è imputabile alla natura stessa del rapporto (si tratta di un resoconto annuale) e al fatto che esso sia stato realizzato alla distanza di pochi mesi dall'avvenuta approvazione del DocUP e del Complemento di Programmazione: quest'ultima osservazione giustifica e spiega il carattere "programmatico" del documento, che rappresenta senza dubbio un utile riferimento orientativo per la fase di attuazione, ma che non ha i connotati di un vero e proprio rapporto di valutazione.

Lo schema-base seguito dagli estensori del rapporto rispecchia una precisa volontà di far emergere, per ciascuna Misura, il grado di coerenza degli interventi previsti rispetto agli obiettivi generali degli Assi del DocUP e al contesto sociale, economico ed ambientale di riferimento. Per questo motivo, la descrizione delle Misure presenta un'ossatura fissa che punta ad evidenziare i nessi logici che, a partire dalle operazioni stabilite, conducono al raggiungimento delle finalità generali, nel tentativo di fare inoltre emergere le connessioni sinergiche esistenti tra gli interventi pianificati. *Contenuti tecnici*

A ciascuna Misura è infine associata una scheda riepilogativa (costruita sulla base delle schede previste dal CdP) nella quale sono presentati i risultati dell'analisi SWOT, la logica dell'intervento (obiettivi Generali, Specifici, Operativi e Operazioni), gli indicatori stabiliti (di Impatto, Risultato e Realizzazione) e, quando già stimato, il relativo valore atteso, oltre alle connessioni sinergiche con le altre Misure. Sempre dal punto di vista metodologico rileva in particolare la Sezione 3 "Il disegno della valutazione": per ciascuno dei tre Assi sono stabiliti gli obiettivi generali della valutazione delle singole Misure, secondo un modello di lettura dei dati che tiene principalmente conto delle caratteristiche del contesto territoriale e che punta a mostrare l'additività degli incentivi dell'Obiettivo 2.

Data la natura programmatica del rapporto, la valutazione prevista per ciascuna Misura è descritta in termini piuttosto generici, sia dal punto di vista dei processi di raccolta dei dati (si parla di questionari postali, di indagini di campo e di interviste dirette a campioni di soggetti), sia da quello dell'analisi degli impatti attesi (in generale, è possibile evincere un approccio di tipo controfattuale per quanto concerne l'analisi delle Misure dell'Asse 1, mentre per le Misure degli altri due Assi le disposizioni sono relativamente vaghe). In maniera molto più sistematica è trattata la parte relativa alla valutazione integrata ambientale, (soprattutto in riferimento alla gestione e ai meccanismi di conduzione di quest'ultima) e quella inerente alla valutazione integrata del principio delle pari opportunità (rispetto alla quale la metodologia impiegata è descritta con maggior precisione, dato che si tratta di aree di impatto e di indicatori mutuati da VISPO).

*Conclusioni* Così come si presenta, il rapporto si configura come una sorta di integrazione del DocUP dal punto di vista delle previsioni per la valutazione, essendo perlopiù concepito come schema di riferimento per il futuro lavoro di verifica vero e proprio: del resto, poiché la data della sua pubblicazione segue di pochi mesi l'approvazione stessa del DocUP e del CdP, esso non può che avere un carattere orientativo e alquanto generico, nonostante affiori il tentativo, da parte dell'estensore, di far emergere una pianificazione ben specificata e comunque già a buon punto.

## **5.7**

### **Analisi di pertinenza dei criteri di selezione al 30.12.2002**

*Struttura e contenuto del documento* Il rapporto si apre con un'introduzione molto breve, nella quale il valutatore da un lato definisce lo scope dell'analisi (finalità e ambito di riferimento), dall'altro presenta direttamente le conclusioni tratte dal confronto tra gli obiettivi (specifici di Misura/generali del DocUP) e i criteri stabiliti per la selezione degli interventi da ammettere al finanziamento (misure di aiuto e parco progetti). Nelle pagine successive, l'architettura del rapporto si basa sostanzialmente su di una struttura ripetitiva, che consiste, per ciascuna Misura, nell'elencazione degli obiettivi specifici e di quelli definiti "trasversali", nell'esposizione dei criteri fissati per la selezione, nel confronto (mediante il ricorso a "tavole di coerenza") tra obiettivi e criteri e nella presentazione di alcune osservazioni rispetto al loro grado di pertinenza.

*Contenuti tecnici* Dal rapporto emerge la chiara volontà del valutatore di sottolineare la coerenza delle scelte effettuate dalle strutture regionali nella fissazione dei criteri, tanto in relazione alle finalità generali e specifiche del documento di programmazione, quanto in ordine al ruolo strategico che la Regione assegna a quest'ultimo.

Anche per ciò che concerne il sistema di attribuzione dei punteggi viene rilevata una sostanziale pertinenza dei criteri rispetto ai principi ed alle strategie operative che informano l'impostazione del DocUP e del CdP, soprattutto in riferimento all'utilizzo di criteri premianti l'integrazione, l'intersectorialità e la trasversalità, ovvero tendenti a privilegiare un impatto potenzialmente più ampio sul territorio.

Rispetto a quest'ultimo punto però, l'analisi non tiene espressamente in considerazione le eventuali sinergie riscontrabili con tutte quelle azioni finanziate in base ad altre leggi regionali o nazionali (c.d. "Coerenza Esterna"), fatto che, in sede di selezione vera e propria degli interventi da finanziare, può determinare un più elevato rischio di sovrapposizione o conflitto tra misure e progetti scelti.

Si tratta in ogni caso di uno strumento utile e spesso consigliato all'interno dei documenti di lavoro dell'UE in materia di valutazione. I criteri stabiliti variano a seconda degli obiettivi

delle Misure: possono consistere in parametri riferiti a requisiti oggettivi, alla validità tecnico-progettuale dell'intervento, alla validità economica, alle caratteristiche di tipo qualitativo, alla fattibilità tecnico-amministrativa ecc. In alcuni casi, all'interno dell'elenco dei criteri sono inclusi anche parametri definiti "indicatori di risultato": questa inclusione può creare una certa confusione in merito alla differenza tra criteri ed indicatori, tanto più che alcuni dei sopra citati "indicatori di risultato" si riferiscono a misurazioni d'impatto (sulle differenze tra indicatori di realizzazione, di risultato, d'impatto e di effetto l'Unione Europea ha pubblicato numerosi documenti di lavoro), mentre altri non sono neppure definibili indicatori, dato che non sono indici per la misurazione (ma soltanto generici criteri). In generale, al di là delle esigenze legate ai differenti ambiti di riferimento e alle commistioni tra indicatori e criteri, non sembra emergere alcun metodo univoco nella costruzione di questi ultimi, fatta eccezione per alcuni gruppi di Misure: il valutatore, in questo senso, non fornisce alcun tipo di delucidazioni. Infine, il valutatore impiega formule predefinite nelle osservazioni fatte seguire alle tavole di coerenza (es. "i criteri adottati risultano nel complesso pertinenti rispetto agli obiettivi attesi dalla Misura"; "non sono previsti criteri per la valutazione degli effetti ambientali), talvolta integrate con commenti ad hoc, riferiti alle caratteristiche positive e negative presentate dagli specifici criteri.

Il rapporto prodotto dal valutatore presenta un problema di fondo: l'introduzione è infatti generica e non spiega in maniera esaustiva gli aspetti di natura metodologica collegati ai modi di produzione e selezione dei criteri scelti, puntando esclusivamente a sottolineare l'elevato grado di pertinenza riscontrato tra questi ultimi e gli obiettivi. Un altro limite del rapporto è quello di non prendere in esame le azioni finanziate in base ad altre leggi regionali o nazionali. *Conclusioni*

Le osservazioni che il valutatore muove, per ciascuna Misura, in riferimento al grado di pertinenza, sono costruite in maniera tale da rispecchiare le disposizioni inserite nel DocUP e nel CdP: il sistema di attribuzione dei punteggi sembra coincidere pienamente con i principi e le strategie operative della programmazione dei finanziamenti Strutturali e le priorità, di varia natura, individuate a livello locale.

---

Box 5.7

#### **L'analisi di pertinenza dei criteri di valutazione**

Lo schema di base adottato per l'analisi di pertinenza dei criteri di valutazione rispetto agli obiettivi di Misura/trasversali è incentrato sulla costruzione di apposite "tavole di coerenza", ovvero di matrici all'interno delle quali ciascun obiettivo è posto in relazione con ciascun criterio. Il punteggio attribuito varia da 0 a 3, a seconda che non sia stata riscontrata alcuna corrispondenza (punteggio 0), che sia stata individuata una bassa corrispondenza (punteggio 1), una media corrispondenza (punteggio 2) oppure un elevato grado di pertinenza (punteggio 3).

---

## 5.8 Rapporto di valutazione intermedia (Novembre 2003)

Come stabilito dal Regolamento (CE) n. 1260/1999, alla distanza di tre anni dall'avvio della programmazione e del processo di implementazione delle Misure del DocUP, il soggetto valutatore (CLES S.r.l.) ha prodotto il rapporto di Valutazione Intermedia. Il documento si articola in otto punti-chiave (o blocchi tematici), coerentemente con quanto previsto dal bando di gara e dalle *Linee guida per la valutazione intermedia*. Più in particolare, i punti-chiave sono i seguenti: (1) *Sintesi*; (2) *Disegno di valutazione*; (3) *Logica del programma*; (4) *Valutazione di efficacia*; (5) *Valutazione dell'integrazione ambientale del DocUP*; (5) *Valutazione dell'integrazione del principio della pari opportunità*; (6) *Qualità del sistema di gestione*; (8) *Conclusioni e raccomandazioni*<sup>37</sup>.

5.1  
SCHEDA DI SINTESI

Tematiche trattate	Contenuti	Risultati emersi
<i>Il disegno di valutazione</i>	Le domande specifiche emerse negli incontri tra Autorità di Gestione e stakeholders in fase di attuazione	Il disegno risulta essere ampiamente condiviso da tutte le componenti interpellate
<i>La logica del programma</i>	Valutazione della validità della diagnosi e della strategia attraverso analisi del contesto socioeconomico/Verifica coerenza procedure impiegate per selezione progetti rispetto agli obiettivi	Conferma dell'attualità della diagnosi e della strategia adottata: nessun cambiamento significativo del contesto/Generale pertinenza e significatività delle procedure e dei criteri utilizzati
<i>L'efficacia dell'attuazione</i>	Analisi realizzazioni e comparazione con risultati e impatti attesi (a livello di politica e di singole Misure)	Sostanziale efficacia della strategia rispetto a obiettivi: in alcuni casi risultati migliori di aspettative
<i>Integrazione ambientale</i>	Verifica significatività criteri utilizzati e orientamento progetti	Presenza capillare criterio inerente sicurezza su luoghi di lavoro/Limitato utilizzo criteri relativi all'integrazione e al rispetto delle priorità ambientali locali
<i>Interazione principio pari opportunità</i>	Analisi livello soddisfacimento degli obiettivi di genere	Non completo soddisfacimento obiettivi: necessità maggiori azioni informative
<i>L'adeguatezza/funzionalità del sistema di gestione e di monitoraggio</i>	Verifica rispondenza rispetto regolamenti comunitari/Verifica efficacia del sistema	Validità dell'organizzazione, predisposizione puntuale della strumentazione procedurale/Buona strutturazione e funzionalità del sistema monitoraggio/Attivo coinvolgimento partenariato

<sup>37</sup> Oltre agli otto punti-chiave, il rapporto è integrato dagli allegati ai Capitoli 3 e 4, nei quali sono presenti le analisi dettagliate a livello di Asse e di Misura.

Di estrema utilità risulta essere la *Sintesi*, all'interno della quale vengono fatte emergere le risultanze dei processi di verifica condotti in riferimento ai vari blocchi tematici. È dunque possibile fare riferimento a questa sezione per ottenere una panoramica completa (seppure soltanto orientativa) delle metodologie impiegate dal valutatore per condurre le analisi e dei risultati emersi alla distanza di tre anni dall'avvio dell'implementazione. Il *Disegno di valutazione* (2) rappresenta il prodotto delle interazioni tra l'Autorità di Gestione e l'insieme dei soggetti coinvolti nell'attuazione DocUP, dal punto di vista della definizione di uno schema di verifica condiviso. Per ciò che concerne la *Logica del programma nel contesto di policy* (3), scopo di questa sezione è quello di rilevare l'attualità della diagnosi effettuata in sede di programmazione e di procedere all'aggiornamento del contesto socioeconomico, anche ponendo a confronto le procedure impiegate per la selezione dei progetti con gli obiettivi attesi. Di fondamentale importanza, per avere un quadro di riferimento dei risultati e degli impatti attesi, è la sezione dedicata al tema dell'*Efficacia dell'attuazione* (4), così come centrale, ai fini della formulazione di un giudizio in merito alla bontà della programmazione, risulta essere l'analisi dell'*Adeguatezza e della funzionalità del sistema di gestione e monitoraggio*<sup>38</sup>.

Se già all'interno *Sintesi* vengono alla luce le informazioni e gli elementi maggiormente salienti emersi dalla valutazione (tranne che in relazione ai temi dell'integrazione ambientale e delle pari opportunità del DocUP) -grazie ad uno schema generale molto efficace rivolto a spiegare, per ciascun blocco tematico, le metodologie impiegate, i risultati ottenuti, le criticità rilevate e le raccomandazioni per il prosieguo del processo di implementazione (coerentemente con quanto stabilito dalle disposizioni comunitarie)- di fondamentale importanza, per un'analisi della qualità delle previsioni effettuate in sede di programmazione e del grado di raggiungimento degli obiettivi, sono le sezioni (3) e (4).

Più in particolare, nella sezione (3) -*Logica del programma*- viene operata una ricostruzione del contesto di riferimento per Provincia integrata da un'analisi SWOT (sottosezioni 3.1 e 3.2), sia per le aree in Obiettivo 2 che per quelle in *pahsing out*: viene confermata l'attualità della diagnosi del 1999, mentre sono segnalati i cambiamenti da tenere in considerazione per il futuro, sia a livello di settore economico che per Provincia (attraverso opportune tabelle riepilogative delle Unità locali/numero di addetti per settore di attività e dell'andamento dei tassi di occupazione e disoccupazione). Le criticità emerse dall'analisi SWOT sono poste a confronto con l'obiettivo globale di ciascun Asse prioritario e con gli obiettivi di ogni singola Misura (attraverso apposite tabelle). Anche in materia di valutazione

<sup>38</sup> Per le considerazioni emerse in relazione all'operato del governo regionale si rimanda alla consultazione diretta del rapporto.

ambientale è operata una diagnosi dell'attualità della strategia pianificata in sede di rapporto *ex ante*, attraverso efficaci schematizzazioni nelle quali sono posti a confronto gli obiettivi di miglioramento ambientale prefissati (a livello di SEL) e quanto emerso dal Piano Regionale di Azione Ambientale del Giugno 2003 (a livello di zona di criticità ambientale individuata). L'analisi di pertinenza dei criteri selezione inseriti nei bandi (sottosezione 3.3), che sostanziano in concreto gli obiettivi della programmazione, è condotta per ciascuna Misura mediante il ricorso ad uno schema fisso, in cui si pongono in relazione gli obiettivi di Misura con i criteri di valutazione e vengono fornite alcune osservazioni in merito al livello di coerenza rilevato e in relazione al modo in cui gli obiettivi sono stati "interpretati" in sede di emanazione dei bandi. Infine, per quanto concerne la parte relativa alla attualità e validità del sistema degli indicatori (sottosezione 3.4), il valutatore si limita ad avanzare alcune proposte di modifica in riferimento a particolari tipi di indicatore. In generale, la lettura risulta agevolata dalle numerose schede e dai commenti. È inoltre possibile affermare che la costruzione dei diversi impianti analitici rispecchia appieno la necessità di porre a confronto gli obiettivi e i risultati attesi con gli esiti rilevati, al fine di valutare la congruenza delle strategie poste in essere

5.2  
LA LOGICA DEL  
PROGRAMMA NEL  
CONTESTO DI  
POLICY

Attività	Tecniche impiegate	Risultati emersi
<i>Analisi di partenza delle aree interessate</i>	Classificazione delle aree in Obiettivo 2 e phasing out in: Aree rurali, urbane, costiere, a netta prevalenza di PMI/ descrizione caratteristiche modelli territoriali	Vedi Rapporto di valutazione
<i>Analisi SWOT</i>	Individuazione elementi di vitalità e criticità del contesto socioeconomico (ricorso a schede- suddivisione per provincia)	Vedi Rapporto di valutazione
<i>Attualità della diagnosi</i>	Analisi informazioni statistiche e studi di settore (analisi delle realtà provinciali e dei diversi settori economici)/Particolare attenzione verso tassi di occupazione e disoccupazione/Valutazione attualità diagnosi in materia ambientale (confronto con PRAA)/ Confronto con Amministrazioni provinciali	I cambiamenti non sono tali da richiedere correzioni o modifiche alla strategia della programmazione/Sostanziale conferma obiettivi in materia ambientale: alcuni elementi di novità in seguito ad aggravarsi di certe criticità
<i>Verifica coerenza programma rispetto all'analisi SWOT</i>	Confronto tra obiettivo globale di ciascun Asse con le criticità emerse dall'analisi SWOT	Sostanziale coerenza delle strategie rispetto agli obiettivi dei tre Assi
<i>Ricostruzione struttura del programma</i>	Ricostruzione della struttura del DocUP finalizzata a verificare la coerenza dell'impianto (analisi singole Misure)	Vedi Rapporto di valutazione

Attività	Tecniche impiegate	Risultati emersi
<i>Analisi di pertinenza dei criteri di selezione</i>	Analisi della coerenza dei criteri stabili nei bandi rispetto agli obiettivi della programmazione (ricorso a schede per singola misura con Obiettivi, criteri di valutazione, Osservazioni)	Vedi Rapporto di valutazione
<i>Analisi sistema indicatori</i>	Analisi di congruenza e coerenza del set di indicatori rispetto a struttura degli Obiettivi dei segmenti di programma	Vedi Rapporto di valutazione

5.2 segue

La sezione (4) - *Valutazione di efficacia* - contiene un'analisi dello stato di avanzamento finanziario, sia relativamente al DocUP nel suo complesso sia in ordine agli Assi ed alle singole Misure: i dati vengono riportati all'interno di tabelle nelle quali, a ciascuna delle diverse componenti programmatiche (Asse/Misura/Azione), sono associati i fondi stabiliti in sede di programmazione, gli impegni previsti e i relativi pagamenti effettuati, sia per le aree in Obiettivo 2 che per quelle in sostegno transitorio. In questa maniera è possibile avere una panoramica generale dello stato di avanzamento finanziario, coerentemente con le disposizioni comunitarie in materia di trasparenza dell'azione pubblica. La valutazione di efficacia si estende inoltre alle singole politiche, attraverso un'analisi che per ciascuna linea d'intervento a livello di Misura consente di porre a confronto (a) obiettivi, strategia e risultati attesi, (b) stato di attuazione, (c) capacità del programma di soddisfare gli obiettivi; (d) suggerimenti per migliorare l'attuazione del programma. La lettura risulta pertanto ben indirizzata e consente sia di carpire i tratti essenziali degli interventi sia di scendere nei dettagli tecnici della valutazione.

Attività	Tecniche impiegate	Risultati emersi
<i>Analisi stato avanzamento finanziario</i>	Confronto tra disposizioni del piano finanziario originale e stanziamenti impegnati ed erogati /Analisi della capacità di impegno, di utilizzo e dello stato di avanzamento effettivo (ricorso a schede di sintesi per Asse/Misura/Azione)	Lo stato di avanzamento finanziario è nel complesso positivo: risultati meno brillanti per l'Asse 1, ottimi per l'Asse 2, soddisfacenti per l'Asse 3
<i>Analisi delle politiche</i>	Analisi degli obiettivi, della strategia e dei risultati attesi	Vedi Rapporto di valutazione
<i>Analisi delle singole Misure</i>	Analisi dello stato di attuazione mediante ricorso ad indicatori fisici di realizzazione (confronto tra obiettivi, realizzazioni ammesse, stato di avanzamento)	Vedi Rapporto di valutazione

5.3  
LA VALUTAZIONE DI  
EFFICACIA

La sezione concernente l'integrazione ambientale del DocUP attraverso i criteri di selezione delle operazioni (5) fornisce una rapida sintesi dei criteri di sostenibilità suggeriti dalla Autorità Ambientale e del modo in cui essi sono stati recepiti, sotto forma di specifici indicatori, all'interno dei bandi emanati per le singole Misure. Da quest'ultimo punto di vista, il valutatore avverte il lettore dell'impossibilità di disporre di una panoramica completa ed omogenea, a causa della carenza di informazioni relativamente ai punteggi attribuiti ai singoli criteri all'interno delle varie commissioni tecniche di valutazione. Particolarmente interessante, infine, risulta essere la parte relativa all'integrazione ambientale nella procedura di PISL, specie laddove viene fornita una rappresentazione grafica del ruolo ricoperto dalle tematiche ambientali all'interno dei PISL formulati per provincia.

5.4 VALUTAZIONE DELL'INTEGRAZIONE AMBIENTALE DEL DocUP	Attività	Tecniche impiegate	Risultati emersi
	<i>Verifica della presenza dei criteri di selezione suggeriti dall'Autorità ambientale all'interno dei bandi/ analisi del loro peso in termini di punteggio</i>	Analisi dei bandi (ricorso a tabella riepilogativa per asse e Misura)	Il quadro non è del tutto omogeneo (problema di acquisizione delle informazioni)
	<i>Contributo dei criteri ambientali nella ammissione a finanziamento</i>	Analisi delle graduatorie delle istanze ammissibili disponibili (ricorso a tabella)	Variazioni a seconda delle aree di intervento
	<i>Orientamento ambientale dei progetti</i>	Analisi dell'intensità dei punteggi ottenuti: attribuzione di un giudizio sufficiente, buono, ottimo a livelli di Misura (ricorso a tabella)	Variazioni a seconda delle aree di intervento

Per quanto riguarda la sezione (6) -*Valutazione dell'integrazione del principio delle pari opportunità attraverso i criteri di selezione delle operazioni*- da segnalare come, a differenza delle altre sezioni questa risulti essere meno "analitica" e maggiormente descrittiva, anche a causa della specificità del tema.

Anche l'analisi della *Qualità del sistema di gestione* (sezione 7) rappresenta una descrizione tanto delle scelte effettuate in materia di procedure di monitoraggio e di controllo, quanto dei provvedimenti normativi emanati: particolarmente interessanti risultano essere i paragrafi dedicati all'attuazione dei PISL, al tema del partenariato e al Piano di comunicazione.

Infine, all'interno delle *Conclusioni e raccomandazioni* (8), il valutatore si limita a fornire un breve riepilogo delle informazioni e dei dati emersi all'interno delle singole sezioni, secondo lo schema delineato a partire dalla *Sintesi*.

Il rapporto di valutazione intermedia prodotto da CLES costituisce un documento molto ben strutturato, che si presta tanto ad una lettura generica (grazie ad un'ottima Sintesi ed ai

riepiloghi presenti all'interno dei singoli blocchi tematici), quanto ad un'analisi approfondita, corroborata da elaborazioni e dati approfonditi per ciascuna delle componenti programmatiche del DocUP (Assi, Misure, Azioni). In generale, le disposizioni comunitarie in materia di trasparenza dei documenti ufficiali sono state recepite appieno dal valutatore, che ha prodotto un documento accessibile anche per il cittadino-contribuente-elettore. Ma è soprattutto in ordine al suo obiettivo principale, quello cioè di fornire al governo regionale informazioni utili per il prosieguo della programmazione degli interventi, che il rapporto rappresenta un valido strumento di apprendimento, di cui gli amministratori regionali devono servirsi al fine di migliorare i risultati ottenuti e per intervenire laddove sono emerse criticità di rilievo. Il raffronto continuo tra gli obiettivi/risultati attesi e gli esiti prodotti dagli interventi (rappresentati attraverso indicatori fisici di realizzazione ed indicatori finanziari) consente infatti di formulare un giudizio sul valore delle strategie seguite per l'implementazione del DocUP.



6.  
IL PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE OBIETTIVO  
3 2000-2006

**6.1**  
**Il tema della valutazione nel POR Obiettivo 3 2000-2006**

Il documento in esame è articolato in sette Capitoli, ciascuno dei quali è a sua volta suddiviso in un numero variabile di paragrafi: manca una premessa che chiarisca le finalità generali del POR, indirizzando il lettore nel percorso seguito dagli estensori dal punto di vista delle scelte relative agli obiettivi perseguiti, alla strategia stabilita, agli effetti attesi e alla metodologia impiegata. Nel primo Capitolo (*Analisi di contesto*) è proposta una sintesi dell'analisi svolta in sede di valutazione *ex ante*: in particolare, vengono descritte le indicazioni emerse dalla realizzazione di uno studio relativo al contesto regionale in tema di mutamenti occorsi nel mercato del lavoro, nella struttura produttiva, nei livelli d'istruzione e formazione e nei livelli di disagio sociale rilevato. Sono in seguito riportati i risultati derivanti dallo svolgimento di un'analisi SWOT, condotta per Asse d'intervento. Il secondo Capitolo è invece dedicato alla descrizione degli esiti registrati in seguito al precedente periodo di programmazione: probabilmente, dato che si è optato per non includere alcuna premessa esplicativa, sarebbe stato più logico aprire il documento con questa parte, che avrebbe fornito una chiave di lettura più definita dei restanti capitoli. Nel terzo Capitolo sono presentate le strategie d'intervento selezionate per l'attuale periodo di programmazione, con la descrizione delle singole Misure individuate per ogni Asse, mentre nel quarto è sinteticamente riportato il *Piano indicativo di finanziamento*. Il quinto Capitolo affronta il tema della metodologia impiegata per la stima dell'impatto atteso dalla realizzazione del POR, il sesto informa in merito alle *Disposizioni di attuazione* (la cornice normativa e la struttura gestionale) e infine il settimo ha ad oggetto la presentazione del *Sistema degli indicatori*.

*Struttura e  
contenuto del  
documento*

---

Box 6.1

**Scheda di sintesi**

*Struttura e contenuto del documento*

Il documento ha un carattere prevalentemente descrittivo, come del resto richiesto dalla sua natura programmatica e dalla sua funzione di punto di riferimento orientativo per gli interventi da realizzare nell'ambito del FSE per l'Obiettivo 3: ciononostante, alcune sue parti si presentano piuttosto interessanti da analizzare dal punto di vista delle scelte metodologiche operate, con particolare riferimento al capitolo relativo

alla stima dell'impatto atteso e a quello in tema di indicatori selezionati. Le sezioni dedicate al tema della sorveglianza, del monitoraggio e della valutazione sono alquanto generiche, dato che si limitano a delineare le strutture e gli organismi che si occuperanno di svolgere i tre servizi e le finalità più generali perseguite dall'esecuzione di questi ultimi, con una particolare attenzione verso i punti di contatto con le disposizioni in materia adottate a livello comunitario e stabilite nel QCS per l'Obiettivo 3. I riferimenti alle normative, ai principi ed alle strategie politiche dell'Unione Europea sono una costante del presente documento di programmazione, che rappresenta inoltre un valido mezzo mediante il quale analizzare la realtà economico-sociale della Toscana, ampiamente e minuziosamente descritta e commentata.

*Contenuti tecnici* Come abbiamo già avuto modo di affermare, il testo del POR punta soprattutto ad inquadrare il contesto sociale ed economico in cui vanno ad inserirsi gli interventi pianificati: in questo senso, il presente documento va ad inserirsi nel panorama generale degli strumenti di programmazione già analizzati, anche se in riferimento al tema specifico della valutazione esso appare poco strutturato, trattando perlopiù la parte relativa agli aspetti più squisitamente formali, legati alle procedure di sorveglianza, monitoraggio e verifica. Per quanto riguarda la parte relativa alla *Strategia adottata dal POR*, nel terzo Capitolo si afferma chiaramente che quest'ultima è definita in relazione agli obiettivi globali del FSE (così come riportati nel QCS), trasposti a livello di contesto regionale (il tema della pertinenza della programmazione regionale rispetto a quanto stabilito dall'UE ricorre frequentemente, così come spesso viene fatto riferimento al sistema di pianificazione adottato dalla regione, fondato sul principio della concertazione con gli altri enti locali). Una volta delineata la cornice ideale-formale, la descrizione si sposta sui singoli obiettivi globali (viene adottato uno schema generale per tutti gli obiettivi), tra i quali sottolineiamo quello rivolto al miglioramento dei sistemi di monitoraggio, valutazione e comunicazione, che viene sinteticamente spiegato in relazione all'aumento della complessità generale della programmazione e alle disposizioni in materia stabilite all'interno dei vari regolamenti comunitari (l'accento non viene pertanto posto sul ruolo della valutazione quale elemento fondante per la pianificazione e l'attuazione degli interventi, come invece traspare dal DocUP Obiettivo 2).

La sintesi dei risultati emersi in sede di valutazione ex ante si compone di due distinte sezioni: una dedicata alla presentazione degli esiti dell'analisi del contesto regionale, l'altra riferita alle indicazioni emerse dalla realizzazione di un'analisi SWOT. L'analisi del contesto regionale si presenta sottoforma di una disamina dei mutamenti osservati nel mercato del lavoro, nella struttura produttiva, nei livelli d'istruzione e formazione e nel disagio sociale: la disamina ha un carattere prettamente descrittivo e si struttura essenzialmente in qualità di commento articolato ai numerosi dati statistici citati per spiegare il panorama toscano relativamente ai settori sopraccitati (con un occhio di riguardo al tema delle pari opportunità, come

disposto a livello comunitario). Un certo spazio è tributato alla descrizione del percorso evolutivo del sistema programmatico regionale (sintetico ma interessante per il lettore interessato ad approfondire gli aspetti legati a questo argomento), mentre con dovizia di riferimenti è trattato il tema delle interrelazioni tra i diversi strumenti della pianificazione degli interventi nei settori dell'occupazione, della produzione, dell'istruzione (vengono pertanto citati i legami col PSR 1998-2000, col Piano Regionale per le politiche dell'impiego e per le politiche attive del lavoro, col Piano regionale per l'occupazione, col Piano d'azione nazionale del 1999 e con la legge regionale n. 49/1999 in materia di programmazione - c.d. "Coerenza Esterna").

Anche la sezione relativa agli esiti dell'analisi SWOT, condotta per Asse di intervento, si risolve in una descrizione dei punti di forza, delle debolezze, dei rischi e delle opportunità che emergono dal contesto regionale.

---

Box 6.2

#### **Gli Assi nel POR**

gli Assi individuati sono 5 e rappresentano le priorità strategiche che il POR si propone di perseguire (Asse A: rafforzamento strutturale e occupazionale; Asse B: promozione delle pari opportunità; Asse C: promozione e miglioramento del sistema della formazione professionale, dell'istruzione e dell'orientamento; Asse D: crescita della competitività del sistema produttivo e dell'adeguamento delle risorse umane; Asse E: favorire l'occupabilità e la partecipazione delle donne al lavoro).

Qualche interessante indicazione di natura metodologica emerge invece dal secondo Capitolo, nel quale si presentano i risultati raggiunti nel precedente periodo di programmazione: si tratta in massima parte di riferimenti alle performance fatte registrare dalla Toscana al Dicembre 1999, misurate attraverso il ricorso ad indicatori di efficienza realizzativa, capacità d'impegno e capacità di utilizzo dei finanziamenti comunitari. Queste tipologie di indicatori, che a prima vista potrebbero dare l'idea che sia stata adottata una prospettiva di verifica di stampo prettamente manageriale (ovvero basata soprattutto sul criterio dell'efficienza economica), costituiscono invece un "precedente" cui far riferimento per il presente periodo di programmazione, alla luce dell'impostazione dei recenti regolamenti comunitari, nei quali gli ambiti della verifica, della sorveglianza, del controllo e della rendicontazione hanno confini sempre più sfumati tra loro.

Sempre in relazione al periodo 1994-1999, viene rilevato un buon grado di sinergia tra gli interventi FSE e quelli FESR. Il quinto Capitolo in tema di "Impatto atteso" dalla realizzazione del POR ha fornito alcuni spunti di riflessione. In primo luogo, deve essere rilevato il fatto che si sia proceduto alla distinzione tra "risultati" ed "impatti attesi": i primi vengono espressi in termini di 1) realizzazioni attese dalle azioni rivolte

alle persone e da quelle per il rafforzamento di strutture e sistemi, 2) tasso di copertura della popolazione di riferimento per obiettivo specifico, relativamente alle azioni rientranti nella categoria di “aiuti alle persone” e laddove quantificabili, 3) contributo del POR al raggiungimento del target operativo della *guideline* 3 della Strategia Europea per l’Occupazione, che fissa nel 20% dei disoccupati l’obiettivo minimo di impatto delle politiche attive del lavoro in termini di copertura dei destinatari potenziali.

Si tratta di risultati che si prestano ad un processo di quantificazione, ovvero sono facilmente misurabili al momento dei rilevamenti e della verifica. In secondo luogo, viene descritta la metodologia impiegata per l’individuazione e la misurazione dei risultati attesi per obiettivo specifico: a tale scopo, si è fatto quasi del tutto ricorso all’insieme delle informazioni esistenti (Cfr. MEANS COLLECTION), dato che sono stati considerati due complessi di dati di cui uno relativo ai costi unitari di ogni operazione considerata (calcolati in base alle informazioni derivanti dal precedente periodo di programmazione, integrate da alcune stime elaborate in sede di valutazione *ex ante*), l’altro concepito rispetto alle popolazioni di riferimento delle operazioni (e contenente dati di natura statistica di provenienza nazionale e regionale). Dal punto di vista della metodologia impiegata per la stima degli impatti, il documento rimanda alle considerazioni sviluppate in sede di valutazione *ex ante*. In relazione alla sorveglianza del programma, viene stabilita la necessaria quantificazione: degli obiettivi specifici delle misure e degli assi prioritari, e della loro coerenza; dello stato di avanzamento dell’intervento in termini di realizzazioni fisiche, di risultato e di impatto al livello appropriato; dello stato di avanzamento del piano di finanziamento.

La quantificazione deve avvenire attraverso la misurazione di una gamma definita di indicatori, rispondente ai criteri fissati nel QCS, ovvero: indicatori di realizzazione fisica e finanziaria, per l’esame degli output delle attività cofinanziate (si tratta di indicatori comuni a livello europeo o di QCS, che consentono la sorveglianza e la valutazione comparate dei livelli di attuazione della programmazione comunitaria in Europa e in Italia); indicatori di risultato, che consentono la misurazione del conseguimento degli obiettivi specifici del programma; indicatori di impatto, mediante i quali misurare il conseguimento degli obiettivi globali del programma.

*Conclusioni* Trattandosi di un documento di programmazione non era lecito attendersi più di tanto in riferimento al tema della valutazione, soprattutto in relazione agli aspetti di natura metodologica: tuttavia, a differenza del DocUP per l’Obiettivo 2 in Toscana, il POR tratta molto più superficialmente questo argomento, limitandosi a far emergere la pertinenza dei propri contenuti rispetto alle disposizioni in materia stabilite dai regolamenti comunitari, senza però mai parlare

dei sistemi di sorveglianza e verifica quali elementi assolutamente imprescindibili del processo programmatico-attuativo. Le analisi di contesto inoltre rimandano ad una valutazione *ex ante* di cui si conoscono i risultati, ma di cui non sappiamo nulla dal punto di vista delle procedure impiegate per il rilevamento dei dati: pertanto, da un esame esclusivamente condotto sul documento di programmazione non possono essere estrapolate informazioni rilevanti circa i metodi e le tecniche adottati in sede di pianificazione.

Volendo fare un discorso più generale, la natura descrittiva del testo agevola il lettore, che può inoltre indirizzarsi verso l'approfondimento di un argomento piuttosto che di un altro: in particolare, risultano interessanti i riferimenti alle disposizioni comunitarie ed alle interazioni con le normative e gli altri strumenti di programmazione regionali.

## 6.2

### Analisi del rapporto di valutazione al 31.12.2001

Il presente documento può essere definito un vero e proprio resoconto argomentato delle analisi condotte dal valutatore rispetto al processo di attuazione degli interventi previsti dal POR.

*Struttura e contenuto del documento*

L'architettura di questo rapporto è ben definita e strutturata e contiene un elevato numero di punti di riflessione di notevole interesse per il legislatore e per l'insieme dei diversi *stakeholder* coinvolti.

---

Box 6.3

#### Scheda di sintesi

##### *Struttura e contenuto del documento*

La relazione si apre con una breve "Sintesi dei principali aspetti emersi nel corso delle attività di valutazione del programma al 31.12.2001", interessante ed articolata premessa al rapporto vero e proprio del quale illustra le finalità e l'ossatura, suddividendo le aree tematiche affrontate in:

1. mutamenti nel contesto socio-economico regionale;
2. ricostruzione del quadro organizzativo;
3. sistema di monitoraggio;
4. analisi del circuito finanziario.

Per ciascuna delle sopraccitate aree viene fornita una succinta ma efficace descrizione delle analisi svolte accompagnata da osservazioni mirate, rivolte perlopiù a informare gli organismi regionali dei mutamenti occorsi rispetto alla fase di avvio della programmazione. Oltre alla sintesi, il rapporto è suddiviso in due macrosezioni. La prima macrosezione (Parte generale) è articolata in cinque Capitoli: tra questi, due presentano i risultati delle analisi di contesto svolte (contesto socio economico e contesto normativo), due affrontano gli aspetti di natura gestionale e finanziaria, mentre il quinto Capitolo è dedicato alla revisione degli indicatori, resasi necessaria a seguito delle difficoltà registrate dall'implementazione di MONIT 2000. La seconda macrosezione (Schede di Misura) ha ad oggetto la presentazione delle schede delle singole Misure dal punto di vista dell'analisi della loro attuazione (finanziaria e fisico-procedurale), della loro efficienza, della loro efficacia e dei problemi riscontrati al 31.12.2001.

---

*Contenuti tecnici* Rifacendoci all'architettura generale del rapporto di valutazione, appare sensato suddividere le nostre osservazioni in riferimento alle diverse sezioni in cui il valutatore ha articolato il proprio lavoro, ovvero la *Sintesi*, la *Parte generale* e le *Schede di Misura*.

Per quanto riguarda la sintesi, questa sezione introduttiva riveste un'importanza fondamentale nell'economia della consultazione del Rapporto: al contrario di molti altri rapporti, infatti, la presente sintesi non provvede alla semplice ricostruzione dei motivi che hanno spinto alla stesura del documento di programmazione, ma fornisce al lettore gli strumenti analitici più importanti con cui vagliare i contenuti dei successivi capitoli. Nel presente resoconto della *Sintesi* vengono soltanto accennati alcuni degli aspetti più importanti rilevati dal valutatore, che saranno trattati più diffusamente in seguito, nell'analisi delle due successive macrosezioni. Scegliendo di dare alla sintesi questo tipo d'impostazione, il valutatore non soltanto provvede ad aggiornare il lettore rispetto al quadro generale in cui va ad inserirsi il POR, ma contribuisce al contempo alla raccolta di preziose informazioni di cui il legislatore e tutti i soggetti interessati potranno avvalersi per il prosieguo dell'attuale processo d'implementazione e per il prossimo periodo di programmazione. In questo senso, la funzione della valutazione come strumento che va al di là della mera verifica degli esiti degli interventi, assurgendo al ruolo di mezzo di pianificazione, è confermato in pieno, proprio come disposto dalla dottrina e della ricerca valutativa invalsa presso le istituzioni comunitarie.

---

Box 6.4

**Scheda di sintesi: Sintesi**

*Contenuti tecnici*

Per quanto concerne il quadro generale emerso dall'analisi dei Mutamenti occorsi nel contesto socio-economico regionale, il giudizio del valutatore sul percorso intrapreso dalla Regione è sostanzialmente positivo, in particolare se i risultati rilevati vengono posti a confronto con gli obiettivi fissati nel Consiglio Europeo di Lisbona del Marzo 2000. Allo stesso tempo, il valutatore mette in guardia il legislatore e i responsabili degli interventi in ordine ai potenziali rischi che deriverebbero da una strategia per l'occupazione perseguita esclusivamente attraverso la lotta alla disoccupazione in senso stretto, puntando invece a sottolineare come sarebbe necessario tributare una maggiore attenzione alle "non forze di lavoro", ovvero a quella parte di popolazione in età lavorativa che si trova attualmente inattiva. Sempre in tema di occupazione, il valutatore dedica due brevi paragrafi all'evoluzione del lavoro flessibile e alla presenza di lavoratori extracomunitari nel mercato del lavoro toscano. Come conclusione a questa sezione dedicata al contesto socio-economico, il valutatore propone la revisione o il rafforzamento dei contenuti di alcune Misure, contribuendo così ad incrementare il numero delle informazioni da poter utilizzare nel prosieguo dell'attuazione del POR e per il futuro periodo di programmazione. Qualche difficoltà in più è stata invece riscontrata in seguito all'analisi del processo di adeguamento della struttura organizzativa ai mutamenti della strategia di erogazione ed utilizzazione dei Fondi Strutturali, soprattutto per quanto concerne l'avvenuta separazione della funzione di gestione da quella di controllo (sezione Ricostruzione del quadro organizzativo), ed anche in riferimento al Sistema di monitoraggio, che il valutatore considera alquanto lento dal punto di

vista dell'aggiornamento dei dati disponibili e talvolta lacunoso e "sorpassato". Giudizi positivi vengono invece forniti in merito all'attuazione finanziaria del programma (sezione Analisi del circuito finanziario), anche dal punto di vista delle previsioni di stima per il futuro: ciononostante, il valutatore non manca di sottolineare quegli aspetti che a suo giudizio potrebbero essere migliorati.

---

Per quanto riguarda la Parte Generale, nella macrosezione iniziale i primi quattro Capitoli hanno un carattere tanto descrittivo (sono riportate statistiche elaborate su dati ISTAT, EUROSTAT, MININT e rappresentate sotto forma di tabelle e grafici) quanto "propositivo", nel senso che al loro interno sono contenute alcune significative considerazioni del valutatore, concepite soprattutto sulla base del raffronto tra i risultati/impatto rilevati in seguito all'attuazione degli interventi previsti dal POR e gli obiettivi comunitari (secondo una prospettiva comparata). In generale, il valutatore punta a segnalare sia gli elementi di pertinenza che quelli di lontananza riscontrati rispetto ai contenuti della valutazione *ex ante* e alla strategia complessiva del POR, ma anche in relazione alle recenti evoluzioni della programmazione comunitaria: in ordine a quest'ultimo aspetto, rileva l'affermazione per cui il *focus* e le caratteristiche delle analisi dovrebbero per il futuro spostarsi da un approccio di tipo quantitativo ad un altro di natura qualitativa, soprattutto in ambiti come quello del mercato del lavoro.

---

Box 6.5

#### **Scheda di sintesi: Capitolo 1**

##### *Contenuti tecnici*

Proprio in riferimento al tema dell'occupazione (Capitolo Primo), dalle verifiche condotte sul mercato del lavoro regionale (sulla popolazione nel suo complesso e sulla popolazione femminile) emergono risultati sostanzialmente positivi, seppur migliorabili. La metodologia impiegata per le stime è quella della proiezione al futuro dei dati riscontrati nella situazione attuale, proiezione che in questo caso va a delineare un contesto rispetto al quale il valutatore consiglia, per il periodo di programmazione successivo, di prendere in considerazione indicatori che non si limitino alla sola misurazione del dato sull'occupazione riferito al numero delle persone in età lavorativa che cercano attivamente un'occupazione, ma che siano piuttosto concepiti in relazione ad un concetto più ampio di occupabilità, che includa la propria interno anche quella categoria di persone rientranti oggi nelle non forze di lavoro. Le stime sono inoltre suddivise su base provinciale, in maniera da fornire un quadro più dettagliato della situazione toscana. In definitiva, il valutatore rileva come i principali destinatari delle politiche rivolte ad aumentare l'occupabilità in Toscana siano le donne in cerca di occupazione e le forze lavoro potenziali (composte per la maggioranza proprio da donne), in linea con quanto rilevato in sede di valutazione *ex ante* ed in sintonia con la strategia del POR Obiettivo 3. Anche le analisi condotte in riferimento al tema dell'occupazione flessibile si basano su indicatori regionali e nazionali: emerge, a tal proposito, un panorama regionale che testimonia la crescita numerica dei lavoratori dipendenti parasubordinati, a fronte di una diminuzione dei contratti di lavoro dipendente a tempo determinato e parziale e di una caduta del lavoro interinale. Per quanto riguarda il paragrafo relativo ai flussi migratori regionali, questo è a sua volta suddiviso in vari sottoparagrafi, ciascuno dei quali affronta un aspetto specifico della tematica: l'indicatore che misura la presenza

(numero dei permessi di soggiorno) e quello che misura l'integrazione (numero dei residenti) fanno registrare alti livelli di crescita del fenomeno, così come è in aumento il tasso di occupati extracomunitari nei diversi mercati del lavoro regionali. In generale, il valutatore ha inteso affrontare questo primo e fondamentale capitolo accompagnando le proprie osservazioni con numerosi dati statistici, tabelle e grafici a sostegno delle argomentazioni addotte, puntando a rimarcare le questioni rispetto alle quali in futuro sarebbe opportuno intervenire e sottolineando le situazioni di difficoltà rilevate nella struttura del mercato del lavoro della regione.

---

Box 6.6

### **Scheda di sintesi: Capitolo 2**

#### *Contenuti tecnici*

Il secondo capitolo (Analisi del contesto normativo) offre una dettagliata descrizione delle novità normative introdotte a livello comunitario, nazionale e regionale rispetto al periodo di programmazione del POR.

Se dal punto di vista metodologico questo capitolo non presenta particolarità di rilievo, risolvendosi in una rassegna dei principali provvedimenti di natura strategica, regolamentare e legislativa assunti a partire dal Consiglio Europeo di Lisbona del Marzo 2000, dal punto di vista dell'architettura generale del Documento esso rappresenta invece un punto di riferimento imprescindibile. Infatti, le considerazioni proposte nel corso del rapporto dal valutatore sono modulate in maniera tale da far emergere le discrepanze rilevate tra la pianificazione degli interventi previsti dal POR e le modifiche intervenute successivamente, soprattutto a livello di strategia generale e di obiettivi specifici delle politiche. Come si apprende dalla lettura del rapporto, i principali elementi di novità introdotti dagli Orientamenti per l'Occupazione, elaborati dalla Commissione per l'anno 2002, sono inquadrabili nel più ampio processo di modernizzazione delle politiche sociali ed economiche dell'UE, avviato dalla Strategia di Lisbona. La revisione degli orientamenti per il 2002 è stata operata anche tenendo conto delle recenti comunicazioni della Commissione, delle risoluzioni dei Consigli europei e della valutazione della relazione comune sull'occupazione 2001 (per avere una sintesi degli obiettivi quantificati a partire dal Consiglio di Lisbona in poi è possibile utilizzare lo specchietto di pagina 23, molto ben congegnato). Per quanto concerne invece l'evoluzione del contesto normativo nazionale, a partire dall'approvazione del Complemento di programmazione del POR esso si è evoluto essenzialmente attraverso la produzione di provvedimenti (decreti, circolari, regolamenti, etc.) di attuazione delle principali leggi di riforma in materia di politiche del lavoro e formazione già avviate nelle prime fasi di programmazione.

Nella totalità dei casi, l'evoluzione del contesto che ne è derivata è proceduta secondo le linee previste al momento della programmazione, senza comportare quindi la necessità di apportare modifiche sostanziali all'analisi di pertinenza e di coerenza delle misure del POR rispetto al quadro strategico e normativo già delineato in sede di valutazione ex ante (anche in questo caso appaiono assolutamente indispensabili, ai fini di una migliore comprensione del testo, gli specchietti riepilogativi alle pagg. 25-26). Infine, la produzione normativa regionale in materia di istruzione, formazione e lavoro è stata assai ridotta: alla fine del 2001 ha in ogni caso preso il via un processo di profondo riordino della normativa sul settore, che si è tradotto nell'adozione di un Testo Unico (L. R. 32/02), cui è seguito un regolamento di esecuzione avente lo scopo di definire le regole di funzionamento del sistema integrato disciplinato dalla nuova legge regionale (che il valutatore si riserva di commentare nel prossimo rapporto).

---

---

Box 6.7

**Scheda di sintesi: Capitolo 3**

*Contenuti tecnici*

Il terzo Capitolo (La ricostruzione del quadro organizzativo della gestione del programma) si apre con una premessa, nella quale il valutatore riassume brevemente la strategia gestionale adottata dalla regione durante le prime due annualità di attuazione degli interventi nell'ambito dell'Obiettivo 3. Tale strategia è stata basata sulla continuità rispetto alle politiche già avviate nei campi della formazione e del lavoro e sull'accelerazione del processo di riforma disegnato dal Consiglio Europeo di Lussemburgo del Novembre 1997. Una volta chiusa la premessa, il valutatore entra nello specifico della trattazione del tema della gestione, sottolineando la lentezza del processo di adeguamento della struttura organizzativa ai mutamenti dell'impostazione generale assunta dall'UE (i cambiamenti del regime finanziario del FSE), soprattutto per quanto concerne l'attuazione concreta del principio della separazione delle funzioni di gestione e controllo. Allo stesso tempo, la scelta di procedere alla ricostruzione per Misure del quadro organizzativo della gestione del programma viene commentata positivamente, poiché facilita l'attività di valutazione dal punto di vista della verifica del modo in cui il processo di attuazione collima con le finalità generali e la strategia politica comunitaria. Ciononostante, il valutatore sottolinea la complessità di un'analisi condotta secondo questo approccio, complessità derivante da alcune caratteristiche ricorrenti quali, ad esempio, la spiccata sussidiarietà dell'organizzazione regionale, la marcata integrazione amministrativa dei processi gestionali e la loro trasversalità, che si traducono nel contemporaneo coinvolgimento di strutture e di enti differenti (comuni, province) secondo i principi del decentramento amministrativo (federalismo), nel quadro dell'unitarietà costituzionale e nel rispetto delle autonomie locali sancito dall'art. 5 della Costituzione. Per quanto riguarda il lavoro di ricostruzione dell'assetto organizzativo adottato dall'autorità di gestione per la conduzione del programma, questo ha richiesto l'analisi dell'articolazione delle competenze assegnate ai servizi regionali e agli organismi intermedi coinvolti, ovvero un tipo di attività finalizzata ad un duplice scopo: da un lato, ricostruire i livelli di responsabilità del programma in relazione alla sua articolazione strategica (obiettivi, Misure e azioni), dall'altro, controllare la rispondenza delle soluzioni perseguite con le indicazioni dei regolamenti 1260/99 (art. 38) e 438/01. In definitiva, emerge una situazione di continua evoluzione dei meccanismi organizzativi degli interventi finanziati attraverso il FSE, che sono progressivamente passati da una fase in cui le funzioni di gestione e controllo si trovavano ancora sovrapposte ad una fase (quella attuale) in cui la metabolizzazione delle recenti normative comunitarie si è tradotta concretamente in nuovi modelli di coordinamento delle due attività. Il Capitolo contiene anche otto specchietti riepilogativi (nei quali, per ciascun settore del servizio FSE, sono individuati i soggetti responsabili, le finalità, e le strutture sottostanti) ed alcuni esempi di come si articoli l'organizzazione gestionale presso alcune realtà provinciali.

---

Box 6.8

**Scheda di sintesi: Capitolo 4**

*Contenuti tecnici*

Il quarto Capitolo affronta le tematiche legate all'Analisi del circuito finanziario. Il valutatore comincia la trattazione dell'argomento provvedendo alla ricostruzione dei passaggi cronologici che hanno contraddistinto l'erogazione dei fondi da parte della Regione: in questo senso, la scelta di anticipare risorse dal bilancio regionale,

prima ancora che il POR venisse approvato dalla Commissione, viene commentata positivamente, poiché avrebbe scongiurato il rischio di ritardi nel processo di attuazione. L'intero sistema delle entrate e delle uscite dei fondi comunitari e dell'assegnazione di questi ultimi alle province è riassunto all'interno di due prospetti, corredati dall'indicazione delle date delle varie operazioni e delle somme erogate: ne emerge una situazione non del tutto soddisfacente, specie per quanto riguarda la mancanza di sincronizzazione dei tempi di invio dei dati alle strutture regionali da parte degli organismi intermedia. A tal proposito, il valutatore propone di adottare un nuovo modello gestionale per l'invio delle domande di pagamento, che dovrebbe avvenire anche in assenza di tutta la documentazione specifica richiesta. Sempre all'interno di due tabelle vengono riportati i dati relativi all'assegnazione delle risorse alle singole amministrazioni provinciali e quelli che sintetizzano l'attuazione finanziaria del Programma per amministrazione e per Asse. Le osservazioni del valutatore riguardano in particolare:

1. il quasi completo impegno delle risorse generali disponibili per le annualità 2000 e 2001;
2. un certo ritardo nei pagamenti, che va imputato soprattutto alle modalità utilizzate nella selezione dei progetti da finanziare;
3. il differente sfruttamento delle risorse a seconda della Provincia (con Lucca e Massa Carrara in testa per quanto riguarda le quote di impegni e di pagamenti sul totale delle risorse loro assegnate).

Successivamente, viene proposto un quadro riepilogativo dei versamenti effettuati dalla Regione nei confronti degli organismi intermedi che consente di far trasparire l'articolazione, per amministrazione e Misura, dei dati cumulati precedentemente riportati. A questo proposito, alcuni organismi intermedi hanno talvolta lamentato una carenza di risorse finanziarie, in massima parte imputabile ad un sistema di erogazione dei finanziamenti che dovrebbe essere velocizzato: il valutatore rileva una pronta risposta alle suddette sollecitazioni da parte delle strutture regionali, che starebbero procedendo in direzione di un rinnovamento del modello di assegnazione dei fondi. Infine, a conclusione del capitolo, il valutatore dedica un paragrafo al tema del disimpegno automatico delle risorse (cfr. Regolamento (CE) n. 1260/1999, art. 31), che sulla base dei dati analizzati al 31.12.2001 dovrebbe essere scongiurato: ciononostante, il fatto che alcune province si dimostrino ancora troppo lente nel produrre domande di pagamento ammissibili induce il valutatore a proporre che per il futuro siano escogitati meccanismi di penalizzazione finanziaria per le amministrazioni inadempienti.

---

Box 6.9

#### **Scheda di sintesi: Capitolo 5**

##### *Contenuti tecnici*

Il quinto ed ultimo Capitolo di questa prima macrosezione è dedicato alla revisione degli indicatori stabiliti nel CdP per il servizio di monitoraggio e valutazione del FSE, costruiti in base alle "Linee guida per il monitoraggio e la valutazione del FSE", predisposte dalla Struttura nazionale di valutazione dell'ISFOL. La revisione, spiega il valutatore, si rende necessaria al fine di semplificare i meccanismi di conduzione del servizio, semplificazione del resto condivisa dalla Commissione stessa. A tal proposito, il gruppo di valutazione del POR Obiettivo 3 per la Regione Toscana avanza le proprie proposte di modifica degli indicatori (salvo quelli di avanzamento procedurale, reputati mutuabili dal QCS), auspicando che esse possano essere presentate dalla Regione, a livello nazionale, nell'ambito dei gruppi tecnici incaricati della revisione generale (del resto, la fattibilità stessa delle proposte è subordinata

ta alle scelte che saranno compiute dalle amministrazioni coinvolte e al giudizio della Commissione). Per ciascuna categoria individuata (indicatori di realizzazione fisica e finanziaria, di risultato, d'impatto, di assegnazione della riserva di performance), il valutatore individua quegli indicatori che non ritiene validi e che consiglia pertanto di eliminare o di riadattare, e contestualmente presenta le proprie alternative. In questa sede appare di scarso interesse riportare i giudizi espressi in relazione agli specifici indicatori, mentre ci soffermeremo brevemente sulle scelte intraprese per la modifica generale del sistema. Per quanto riguarda gli indicatori di realizzazione fisica ne vengono proposti alcuni, distinti per tipologia di azione (Aiuti alle persone, Azioni di sistema, Misure di accompagnamento) che rispondono ad esigenze di quantificazione: all'interno di opportuni specchietti, il valutatore offre la "lista" degli indicatori individuati e la loro articolazione interna. Rispetto agli indicatori di risultato, il valutatore ritiene che il sistema stabilito nel QCS e nel CdP come parametro di riferimento nasconda notevoli insidie, dato che determinerebbe una sostanziale confusione tra indicatori di risultato e indicatori di impatto. In particolare, i primi sarebbero stati individuati ricorrendo a due diversi tipi di approccio (la stima dei tassi di copertura delle popolazioni di riferimento delle singole Misure del Programma da un lato, il perseguimento degli obiettivi specifici di Misura dall'altro). Sostenendo la maggiore praticità del ricorso alle stime dei tassi di copertura delle popolazioni di riferimento, il valutatore propugna di riconsipere in questa direzione l'insieme degli indicatori di risultato, sostenendo un'impostazione meno indeterminata che consentirebbe peraltro una ridefinizione operativa dell'intero sistema.

---

La seconda macrosezione *Schede di Misura* presenta una struttura ripetitiva, dato che ciascuna Misura viene descritta sulla base di un unico schema analitico, secondo un'impostazione di fondo tesa a garantire un identico trattamento per tutte le Misure. In questa sede appare poco significativo approfondire o anche semplicemente riassumere i contenuti delle osservazioni del valutatore, data l'eterogeneità delle questioni toccate nell'analisi della singola Misura.

Gli obiettivi perseguiti dal POR sono stati suddivisi dal legislatore per Assi Strategici: il valutatore non ha però provveduto a ricordare la denominazione e la finalità dei cinque Assi individuati, preferendo fornire direttamente i risultati delle analisi condotte per Misura. In generale, questa seconda parte dedicata alla presentazione delle analisi condotte per Misura è caratterizzata da un'architettura di notevole spessore, che consente al lettore di focalizzare la propria attenzione tanto sui singoli aspetti, quanto sul complesso del lavoro di verifica: quest'ultimo, inoltre, è strutturato appositamente per offrire un vasto spettro di informazioni di varia natura, accompagnate da spiegazioni e commenti pertinenti e in grado di facilitare la lettura. Qualche pecca può essere individuata nella mancata contestualizzazione delle Misure all'interno dei singoli Assi, o nel fatto che non siano esplicitate le scelte di natura metodologica compiute per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia (scelte che possono comunque essere facilmente ricostruite in seguito ad una lettura generale): si tratta tuttavia di aspetti di secondaria importanza, che non inficiano assolutamente la qualità del lavoro svolto.

---

Box 6.10

**Scheda di sintesi: le Schede di Misura**

*Presentazione di una scheda di sintesi*

Si delinea l'obiettivo specifico degli interventi previsti, si descrivono le azioni programmate in relazione alla strategia del POR, si rendono noti i soggetti responsabili della gestione, i soggetti attuatori e i destinatari, si specificano le risorse pubbliche programmate. Così concepita, la scheda provvede a fornire tutte quelle informazioni fondamentali di carattere formale-gestionale, utili per procedere oltre nell'analisi della Misura. Inoltre, la scelta di evidenziare la parte relativa alle risorse finanziarie richieste per l'attuazione, puntualizzando la provenienza di queste ultime, risponde a quelle esigenze di trasparenza dell'azione pubblica tanto invocate all'interno dei documenti di programmazione.

*Analisi dell'attuazione finanziaria, fisica e procedurale*

Il valutatore descrive le scelte operative compiute nel processo di attuazione, facendo ricorso a statistiche e a tabelle e ponendo a confronto i risultati riscontrati con quanto stabilito a livello normativo-programmatico; allo stesso tempo, commenta il grado di aderenza rilevato tra pianificazione ed attuazione, sottolineando gli eventuali punti di criticità individuati, allo scopo di informare i vari soggetti coinvolti nella gestione e nella realizzazione degli interventi circa la necessità o meno di modificare la propria azione.

*Valutazione di efficienza ed efficacia*

Il valutatore fornisce un giudizio in merito al grado di efficienza e di efficacia degli interventi, motivando i commenti con argomentazioni differenti a seconda dello scopo e del contesto in cui va ad inserirsi la singola Misura. In generale, l'approccio adottato per la verifica dell'efficienza punta ad inquadrare le scelte operate dai soggetti gestori ed attuatori dal punto di vista delle procedure impiegate per la realizzazione della Misura (modalità di selezione dei progetti da ammettere a finanziamento, adozione di eventuali piani stralcio). La valutazione dell'efficacia si basa sul confronto tra le stime attese in sede di valutazione ex ante e la proiezione al termine del periodo di programmazione dei dati rilevati al 31.12.2001: a seconda dell'aderenza o della discrepanza dei risultati analizzati, il valutatore commenta gli esiti della verifica, focalizzando la propria attenzione sugli elementi negativi individuati e sui fattori che li avrebbero potenzialmente determinati o contribuito a determinare.

*Problemi*

Per ciascuna Misura il valutatore mette in luce le maggiori disfunzioni registrate e le modifiche che dovrebbero essere apportate per migliorare il processo di attuazione: in questo modo, i vari aspetti emersi dall'analisi vengono riconcepiti sotto forma di indicazioni ai soggetti coinvolti.

---

In conclusione, *il rapporto si presenta ben strutturato e di agevole lettura*, dato che il valutatore ha adottato un approccio di tipo descrittivo, reso particolarmente efficace dalla precisa definizione del quadro generale in cui si è inserito il processo di attuazione degli interventi del POR. In questo senso, le ricostruzioni del contesto socio economico e di quello normativo rappresentano al meglio l'accuratezza del lavoro svolto (al Dicembre 2001), rivolto alla presentazione di un documento che non fosse meramente ricalcato sulle parole del POR e del QCS e che non contenesse esclusivamente manifestazioni di elogio

per il lavoro compiuto dalle strutture regionali. Al contrario, *il valutatore ha più volte indicato gli elementi di criticità rilevati nel corso delle analisi*, proponendo anche alcune direttrici lungo le quali si potrebbe incanalare la redazione delle future strategie d'intervento: tali direttrici non sono peraltro il frutto delle impostazioni concettuali e metodologiche del soggetto incaricato del lavoro di verifica, ma rispondono alle esigenze imposte dai mutamenti di ampia portata (normativa, di metodo, strategica) occorsi nel periodo intercorrente tra il Settembre 2000 (data della definitiva approvazione del POR da parte della Commissione Europea) e il Dicembre 2001.

Anche il Capitolo relativo all'analisi del circuito finanziario, forse il più ostico dal punto di vista della lettura, è costruito in maniera tale da fornire una panoramica precisa e quanto più accessibile delle diverse disposizioni che hanno regolamentato la gestione delle risorse del POR.

Il Capitolo relativo alla revisione degli indicatori è invece concepito allo scopo di far comprendere al lettore i motivi che hanno spinto alla realizzazione di un tale lavoro di modifica rispetto ai contenuti del QCS e del CdP, anche se alcune spiegazioni sembrano troppo superficialmente accennate.

### 6.3

#### **Il rapporto di valutazione intermedia al 31.03.2003**

Il rapporto di valutazione intermedia, curato dalla IRIS-RESCO, *Struttura e contenuto del documento* comprende una sintesi introduttiva, 5 sezioni tematiche e la parte relativa alle schede di misura, secondo uno schema consolidato ed efficace.

---

Box 6.11

#### **Scheda di sintesi - La suddivisione della valutazione per sezioni**

*Evoluzione del contesto normativo e istituzionale*

1. Evoluzione del contesto comunitario
2. Evoluzione del contesto nazionale
3. Evoluzione del contesto regionale

*Analisi del contesto socioeconomico*

1. Obiettivi della strategia europea
2. Scenari dei mercati del lavoro provinciali
3. Propensione al lavoro potenziale della popolazione in età lavorativa
4. Occupazione flessibile
5. Flussi migratori e mercato del lavoro regionale

*Analisi dell'attuazione finanziaria*

1. Premessa
2. Analisi del circuito finanziario
3. Attuazione finanziaria al 31 Dicembre 2002
4. Disimpegno automatico
5. Attuazione finanziaria al 31 Marzo 2003

#### *Analisi di efficacia*

1. Realizzazioni del Programma
2. principali caratteristiche dei destinatari delle attività concluse
3. Confronto tra gli obiettivi quantificati ex ante e le realizzazioni
4. Analisi dei primi dati della rilevazione sugli esiti occupazionali

*L'impatto del Programma sullo sviluppo delle pari opportunità*  
*Schede di Misura*

---

In particolare, la *Sintesi* provvede a fornire un quadro d'insieme generale, molto utile per coloro che intendono avvicinarsi alla lettura della valutazione (vedi scheda).

---

Box 6.12

#### **Scheda di sintesi - Sintesi dei risultati emersi**

##### *Stato attuativo e gestione del POR*

Viene fornita una breve panoramica dello stato attuativo del POR, sia dal punto di vista dei processi di avanzamento ed attuazione finanziaria (giudicati soddisfacenti dal valutatore, fatti i dovuti distinguo a seconda delle diverse Misure) sia da quello dello stato di attuazione fisica (anch'esso valutato positivamente). Anche il coinvolgimento delle amministrazioni Provinciali è ritenuto soddisfacente, mentre viene sottolineata la necessità di migliorare il sistema informativo regionale

##### *Evoluzione del contesto*

Viene brevemente tracciato un profilo dei mutamenti normativi e strategici occorsi a livello comunitario, nazionale e regionale in materia di formazione, lavoro ed istruzione. Specie sul fronte del lavoro, il contesto regionale è fatto oggetto di interessanti commenti, fondati sul confronto tra obiettivi programmatici e realtà attuale.

##### *Efficacia del Programma*

L'efficacia del programma è misurata in relazione al numero dei destinatari del Programma, degli esiti occupazionali, del grado di integrazione del principio del *mainstreaming* di genere.

##### *Suggerimenti per la riprogrammazione*

In sede di riprogrammazione, il valutatore suggerisce di apportare alcune modifiche alla assegnazione delle risorse alle singole Misure e di intervenire negli ambiti nei quali il Programma si è dimostrato meno incisivo.

##### *Revisione degli indicatori*

La revisione del sistema degli indicatori (di impatto, di risultato e di realizzazione) si rende necessaria in considerazione delle difficoltà generali incontrate nell'implementazione delle linee guida proposte dall'ISFOL e del programma MONIT 2000. Le proposte avanzate dal gruppo di valutazione vengono schematizzate e suddivise per tipologia di indicatori.

---

La Sezione 1 *Evoluzione del contesto normativo e istituzionale* provvede a descrivere i mutamenti occorsi, a livello programmatico e strategico, in ambito comunitario, nazionale e regionale: obiettivo di questa prima sezione è quello di inquadrare il POR alla luce delle modificazioni occorse rispetto all'avvio della programmazione. Le analisi, di tipo descrittivo, enun-

ciano gli avvenimenti e i provvedimenti normativi maggiormente salienti, anche attraverso utili schematizzazioni che facilitano la lettura.: in particolare, viene rilevato come come, con l'emanazione della legge regionale 32/2002 "la produzione normativa regionale si è [...] evoluta in una direzione pienamente coerente con la programmazione FSE".

Nella Sezione 2 *Analisi del contesto socioeconomico*, gli obiettivi generali della strategia europea, specie dal punto di vista dell'innalzamento del tasso di occupazione, viene posta a confronto con le approfondite analisi effettuate dal valutatore in merito allo *stato del mercato del lavoro in Toscana* (che ha registrato un andamento sostanzialmente positivo, almeno fino al 2002) e alle *tendenze recenti del sistema produttivo regionale* (che ha vissuto un brusco rallentamento, dal punto di vista della produzione, imputabile alla debolezza del sistema macroeconomico internazionale). I commenti del valutatore sono circostanziati da precisi riferimenti statistici e da grafici e tabelle che consentono di avere un quadro complessivo a livello regionale. Anche le analisi degli scenari dei mercati del lavoro a livello provinciale, della propensione al lavoro potenziale della popolazione in età attiva, dell'occupazione flessibile e dei flussi migratori sono condotte secondo lo schema breve descrizione-tabelle riepilogative. Si riportano di seguito alcuni passaggi della valutazione.

---

Box 6.13

#### **Scheda di sintesi - L'occupazione flessibile**

La flessibilizzazione del lavoro è uno dei fenomeni più rilevanti nel mercato regionale del lavoro, in linea con le dinamiche rilevate a livello nazionale. Il modello tradizionale di lavoro a tempo pieno e a durata indeterminata [...] sta subendo profonde trasformazioni lasciando spazio ad una molteplicità di situazioni lavorative atipiche, caratterizzate dalla discontinuità nella prestazione, dalla diversità degli orari e dei tempi di lavoro, dalla estrema variabilità delle posizioni.

---

Box 6.14

#### **Scheda di sintesi - Immigrazione e mercato del lavoro**

Il rapporto tra immigrazione e mercato del lavoro è contrassegnato negli ultimi anni da una situazione fluida. In primo luogo l'inserimento dei lavoratori stranieri si connota come un processo di tendenziale sostituzione della manodopera autoctona, soprattutto in quei settori dove più pressanti sono i fabbisogni professionali delle imprese e delle famiglie [...]. In genere i cittadini comunitari vengono impiegati in qualità di operai generici, con mansioni scarsamente qualificate, caratterizzate da condizioni di lavoro disagiati e da un basso grado di riconoscimento e prestigio sociale, lavori che la popolazione locale, in particolare la componente giovanile e secolarizzata, tende a rifiutare

---

La Sezione 3 *Analisi dell'attuazione finanziaria* si basa sui dati rilevati al 31.12.2002, integrati con le risultanze registrate a Marzo 2003. Le analisi sono corroborate da utili schematizzazioni relative alla provenienza delle risorse (per quanto attiene al circui-

to finanziario), alle realizzazioni finanziarie registrate a livello di singola Misura, al confronto tra spese programmate e spese sostenute da ogni Provincia a livello di singolo Asse. Una trattazione a parte è riservata alla procedura di disimpegno automatico delle risorse comunitarie (in cui la Regione non è incorsa grazie ad un surplus di oltre 20 milioni di euro rispetto alla soglia minima) e allo stato di attuazione finanziaria al 31 Marzo 2003 (che registra un miglioramento dovuto ad un avanzamento negli impegni e nella spesa che ha interessato in modo uniforme tutti gli Assi e ad una velocizzazione delle procedure).

*L'Analisi di efficacia* (Sezione 4) prende in esame lo stato dell'avanzamento fisico delle attività approvate, iniziate e concluse e i destinatari dei loro effetti. Per ciò che attiene alle realizzazioni di Programma, viene rilevato il riallineamento del monitoraggio fisico rispetto a quello finanziario e un progressivo miglioramento del sistema informativo regionale, mentre per ciascuna delle annualità e delle Misure in esame (2000-2003) vengono enumerate le attività approvate, le attività avviate e le attività concluse con il relativo finanziamento erogato.

Box 6.15

**Attività concluse al 31.03.2003 per tipo di azione: schema adottato**

Tipo di azione	Attività concluse	Finanz. pubblici	Dest. previsti	Dest. Iscritti M	Dest. Iscritti F	Dest. Iscritti Tot.	Dest. Finali M	Dest. Finali F	Dest. Finali Tot.	Iscritti/prev.	Finali/iscritti

Le analisi condotte sulle caratteristiche dei destinatari delle attività concluse prendono in considerazione l'età, i titoli di studio, la condizione occupazionale e la tipologia dell'attività lavorativa. Qualche problema è stato riscontrato invece in sede di confronto tra gli obiettivi quantificati ex ante e le realizzazioni registrate, a causa della mancata inclusione, in sede di monitoraggio, delle classificazioni delle azioni su cui si basavano le previsioni (il valutatore propone una riclassificazione più generica delle quantificazioni ex ante, rispetto alla quale conduce un confronto). Anche i risultati delle analisi dei dati della rilevazione sugli esiti occupazionali non sono ancora disponibili in quanto ancora in corso di elaborazione statistica.

Nella Sezione 5 *Impatto del Programma sullo sviluppo delle pari opportunità*, la valutazione dell'impatto del POR sull'obiettivo trasversale delle pari opportunità è condotta in relazione al grado di integrazione del principio di *mainstreaming* di genere espresso complessivamente dagli interventi realizzati e facendo ricorso alla matrice VISPO: i dati delle realizzazioni analizzate per ciascuna Misura vengono posti schematicamente in relazione ciascuna variabile/obiettivo VISPO (vedi esempio in tabella). In generale, le azioni del POR hanno avuto impatti di rilievo in rela-

zione al miglioramento dell'accessibilità delle donne al mercato del lavoro e alla formazione e dal punto di vista della promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socioeconomiche.

Box 6.16

**Scheda di sintesi - L'applicazione del principio del *mainstreaming* di genere**

*Misura C3*

La Misura presenta un buon livello di integrazione della dimensione di genere, sia sotto il profilo della composizione dei destinatari (oltre il 56% dei quali è costituito da donne) sia per l'adozione di modelli di erogazione che si caratterizzano per gli elevati livelli di personalizzazione e flessibilità, che quindi assumono particolare rilevanza anche ai fini della conciliazione. A questo proposito, tra le novità introdotte nel corso dei primi tre anni di attuazione, si segnala positivamente l'esperienza dei voucher per il finanziamento della domanda individuale di formazione. La formazione complessivamente realizzata, connotandosi per gli elevati livelli di specializzazione, costituisce per le donne un fattore di qualificazione essenziale, suscettibile di ampliarne le opportunità di sviluppo di percorsi di carriera. Inoltre, effetti positivi della partecipazione ad attività di formazione in settori scientifici e tecnologici [...] potranno essere registrati anche in termini di attenuazione dei fenomeni di segregazione orizzontale.

Box 6.17

**La matrice VISPO impiegata per la valutazione**

	Effetti benefici significativi	Effetti benefici poco significativi	Nessun effetto	Effetto negativo
Miglioramento delle condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne	D2	E1, D3	Altre Misure	
Miglioramento della accessibilità delle donne al mercato del lavoro e della form.ne	A1, A2, A3, B1, C1, C2, C3, C4, D2, E1	D1	Altre Misure	
Miglioramento della situazione lavorativa delle donne sul posto di lavoro e redistribuzione del lavoro di cura	D2, E1	D1	Altre Misure	
Promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socioeconomiche	D3, E1		Altre Misure	

Infine, per quello che concerne le *Schede di Misura*, lo schema adottato dal valutatore prevede una scheda di sintesi per ciascuna Misura, secondo lo schema sotto riportato (già adottato in sede di Rapporto annuale), alla quale seguono una analisi dei processi di attuazione (efficacia dell'attuazione finan-

ziaria e fisica), una valutazione di efficienza e una valutazione di efficacia, oltre ad una elencazione dei principali problemi riscontrati (vedi Box 6.10).

---

Box 6.18

**Scheda di sintesi - Schema della schede di Misura**

Obiettivo specifico:

Azioni programmate:

Soggetto responsabile della gestione:

Soggetti attuatori:

Destinatari:

Risorse pubbliche programmate per il periodo 2000-06

---

*Conclusioni* Il rapporto di valutazione intermedia assolve pienamente al suo compito di divulgazione dei risultati e degli impatti registrati dagli interventi realizzati nel quadro del POR nel primo triennio: l'approccio descrittivo adottato dal valutatore, corroborato da numerose elaborazioni statistiche e da tabelle e dati riepilogativi, consente una lettura rapida e accessibile, rispondendo appieno al requisito della trasparenza dei rapporti valutativi così come definito dal regolamento CE n. 1260/99. Mancano analisi di tipo controfattuale, dato che le previsioni sono generalmente condotte sulla base dei dati rilevati al Marzo 2003 e proiettati al futuro. In definitiva, la precisa ricostruzione del contesto normativo e socioeconomico (necessaria per comprendere meglio gli effetti degli interventi e per inquadrarli nella cornice più ampia delle politiche comunitarie e nazionali), una puntuale analisi del circuito finanziario e i numerosi suggerimenti offerti (modulati sulla base delle criticità riscontrate in sede di valutazione), fanno di questo documento un importante «snodo» da cui l'Amministrazione Regionale deve partire per modellare le linee guida strategiche per il prossimo biennio.

## **6.4**

### **Analisi del rapporto di valutazione al 31.12.2003**

*Struttura e contenuto del rapporto* Nel presente paragrafo viene proposta una breve sintesi di come il valutatore del POR (IRIS-RESCO) ha strutturato il rapporto annuale di valutazione, aggiornato al 31.12.2003: poiché l'organizzazione del *report* è pressoché identica a quella dei precedenti rapporti di valutazione annuali ed alla struttura del rapporto intermedio, non appare necessario procedere ad una ulteriore descrizione approfondita. Il rapporto annuale 2003 si presenta anch'esso suddiviso in una Sintesi iniziale e in 5 sezioni, oltre ovviamente alle Schede di Misura (che ricalcano esattamente lo schema descritto nel Box 6.10). Le parti maggiormente innovative sono rappresentate dai paragrafi in cui viene proposta una comparazione della situazione della Toscana rispetto ad altre regioni europee (selezionate sulla base di speci-

fiche affinità demografiche, socio-economiche e territoriali) e la sezione dedicata alla riprogrammazione di metà periodo: pertanto, nelle schematizzazioni sotto riportate verranno esclusivamente descritti i contenuti di queste due parti, essendo gli altri paragrafi modulati secondo i criteri organizzativi già accennati nelle pagine precedenti.

---

Box 6.19

**Scheda di sintesi - La suddivisione della valutazione per sezioni**

*Il contesto socioeconomico toscano e alcune considerazioni sul posizionamento regionale nel quadro di un gruppo omogeneo di regioni europee:*

1. La classificazione delle regioni europee
2. Il gruppo di regioni europee isolato ai fini della comparazione
3. Il tasso di occupazione generale e femminile
4. I tempi del lavoro
5. Invecchiamento della popolazione
6. Il livello di istruzione e occupazione

*Evoluzione del contesto normativo e istituzionale:*

1. Evoluzione del contesto comunitario
2. Evoluzione del contesto nazionale
3. Evoluzione del contesto regionale

*Analisi dell'attuazione finanziaria:*

1. Premessa
2. Attuazione finanziaria
3. Disimpegno automatico

*Analisi di efficacia*

1. Realizzazioni del Programma
  2. Principali caratteristiche dei destinatari delle attività concluse
  3. Confronto tra gli obiettivi quantificati ex ante e le realizzazioni
  4. Analisi dei primi dati della rilevazione sugli esiti occupazionali
- 

Box 6.20

**Scheda di sintesi - Il confronto con le regioni europee e la riprogrammazione di metà periodo**

*Il contesto socioeconomico toscano e alcune considerazioni sul posizionamento regionale nel quadro di un gruppo omogeneo di regioni europee*

Sulla base del Regolamento CE 1059/2003, che istituisce una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (suddividendo il territorio nazionale in regioni normative e regioni analitiche/funzionali), il valutatore ha tenuto in considerazione, ai fini della comparazione, il livello NUTS 2 e, in particolare, il criterio della numerosità della popolazione (la Toscana rientra in un gruppo di 45 regioni la cui popolazione è compresa tra i 2,5 e i 5 milioni di abitanti). La comparazione è avvenuta in materia di:

1. *occupazione generale e femminile*, sulla base degli obiettivi posti dai Consigli europei di Lisbona (2000), Stoccolma (2001) e Barcellona (2002): il dato toscano si pone al di sotto della media europea e in linea con il dato del Centro Nord Italia, anche se presenta marcate differenze a livello territoriale interno;
2. *tempi del lavoro*, che fanno registrare una marcata lontananza della Toscana dai livelli medi europei in relazione al numero degli occupati part-time;

3. *invecchiamento della popolazione*, che pone la Toscana in linea col dato dell'Italia Centro Settentrionale, facendo registrare un rapido invecchiamento della popolazione che avrà conseguenze negative per il mercato del lavoro;
4. *livello di istruzione e occupazione*, che pone il dato toscano in una posizione di arretratezza rispetto al dato europeo relativo a livelli alti di istruzione.

*La riprogrammazione di metà periodo*

Secondo quanto stabilito dal *Regolamento CE 1260/99*, la Regione Toscana ha approvato il nuovo testo del *Programma Operativo Obiettivo 3* (20 Gennaio 2004). Gli aggiornamenti più marcati hanno avuto ad oggetto il contesto socioeconomico (specie in relazione alle novità registrate dal mercato del lavoro e in seguito al processo di assimilazione delle nuove linee guida strategiche fissate a livello comunitario in materia di riqualificazione della popolazione over 50, di accoglienza degli stranieri, di lavoro atipico), *il nuovo contesto normativo e l'assetto finanziario del nuovo POR* (resosi necessario in seguito all'avvenuta assegnazione della riserva di efficienza ed efficacia).

---

## IRPET - Interventi, Note e Rassegne

1. Giuseppe Pozzana, *Evaluation and Perception of the Energy Performances of a Regional Economic System. The Case of Toscana Italy*
2. Alessandra Pescarolo, *I modelli del lavoro femminile. Continuità e mutamento nei percorsi e nei valori*
3. Andrea Manuelli, *Recenti tendenze dell'investimento diretto all'estero*
4. Stefano Casini Benvenuti, *Domanda e offerta del servizio taxi*
5. Mauro Grassi, *L'area metropolitana fiorentina. Tendenze al 2000*
6. Antonio Floridia, *Le metamorfosi di una "regione rossa" stabilità ed evoluzione nel voto del 21 aprile 1996 in Toscana*
7. Stefano Casini Benvenuti, *Un modello econometrico per le esportazioni toscane*
8. Renata Caselli, *Asimmetria informativa e attività di controllo sulla gestione dei servizi idrici*
9. Mauro Grassi, Roberto Pagni, *Sistemi produttivi localizzati e imprese leader*
10. Roberto Giacinti, Stefania Lorenzini, Lucia Tudini, *Effetti dell'IRAP sull'agricoltura toscana*
11. Antonio Floridia, *I beni culturali, tra valutazione economica e decisione politica: una rassegna critica*
12. Alessandro Ansani, Mauro Grassi, *I nuovi strumenti finanziari per lo sviluppo: una opportunità per la Toscana*
13. Lorenzo Bacci, Giampiero M. Gallo, Francesca Pierotti, *Un nuovo approccio alla stima del reddito disponibile. Il caso dei comuni della Toscana*
14. Stefania Lorenzini, Alessandro Petretto, *Il finanziamento pubblico della sanità in una prospettiva di federalismo fiscale*
15. Maria Carla Meini, Nicola Sciclone, *Sistema formativo: un'analisi empirica del sistema toscano*
16. Stefania Lorenzini, *L'impatto dell'IRAP sui contribuenti: un'analisi per le imprese edili della Toscana*
17. Tania Salvi, *Le politiche ambientali nel distretto conciaro di Santa Croce sull'Arno: forme di cooperazione e strumenti volontari*
18. Patrizia Lattarulo (a cura di), *Sponsorizzazioni e liberalità nell'arte e nella cultura in Toscana*

19. Alessandro Petretto, *Le entrate delle regioni e degli enti locali secondo il nuovo art. 119 della Costituzione: un'analisi economica*
20. Andrea Noferini, *La riforma dei servizi pubblici locali tra difficoltà e incertezze. L'esperienza della Regione Toscana*
21. Patrizia Lattarulo, Renato Paniccià, Nicola Sciclone, *Un approccio integrato micro e macro all'analisi dei redditi delle famiglie toscane*
22. Stefano Casini Benvenuti, Renato Paniccià, *A Multi-regional Input-output model for Italy*
23. Patrizia Lattarulo, Renato Paniccià, Nicola Sciclone, *L'intervento pubblico attraverso le matrici di contabilità sociale*
24. Stefania Lorenzini, Alessandro Petretto, *IRES, la nuova imposta sul reddito delle società. Prime valutazioni degli effetti sulle imprese toscane*
25. Maria Luisa Maitino, Nicola Sciclone, *La distribuzione del reddito familiare: il caso della Toscana*
26. Alessandro Petretto, Nicola Sciclone, *Gli effetti della riforma dell'imposta personale sul reddito: questioni teoriche e stima degli effetti distributivi*
27. Eugenio Pizzimenti, *Programmazione dei fondi strutturali europei e sistemi di valutazione*

