

REGIONE
ABRUZZO



**PROGRAMMA OPERATIVO FESR 2007-2013
DELLA REGIONE ABRUZZO**

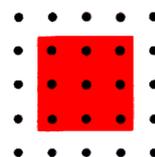
RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX-ANTE

A cura del:



Nucleo Regionale di Valutazione e
Verifica degli Investimenti Pubblici

Con il supporto di:



ISMERI EUROPA

Aprile 2007

INDICE

PREMESSA	1
RIASSUNTO ESPLICATIVO DEL PROGRAMMA	3
1. LE COMPONENTI DELLA VALUTAZIONE	5
1.1. ADEGUATEZZA DELLA STRATEGIA.....	5
1.1.1. <i>Considerazioni generali</i>	5
1.1.2. <i>Temi trattati nel corso del processo di interazione e loro recepimento</i>	6
1.2. COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA	8
1.2.1. <i>Considerazioni generali</i>	8
1.2.2. <i>Temi trattati nel corso del processo di interazione e loro recepimento</i>	8
1.2.3. <i>Questioni importanti per l'evoluzione del programma</i>	15
1.3. COERENZA ESTERNA DELLA STRATEGIA	18
1.3.1. <i>Considerazioni generali</i>	18
1.3.2. <i>Temi trattati nel corso del processo di interazione e loro recepimento</i>	18
1.3.3. <i>Questioni importanti per l'evoluzione del programma</i>	21
1.4. RISULTATI ED IMPATTI ATTESI.....	23
1.4.1. <i>Considerazioni generali</i>	23
1.4.2. <i>Temi trattati nel corso del processo di interazione e loro recepimento</i>	23
1.4.3. <i>Questioni importanti per l'evoluzione del programma</i>	25
1.5. SISTEMI DI ATTUAZIONE E DI GOVERNANCE.....	27
1.5.1. <i>Considerazioni generali</i>	27
1.5.2. <i>Temi trattati nel corso del processo di interazione e loro recepimento</i>	27
1.5.3. <i>Questioni importanti per l'evoluzione del programma</i>	30
2. IL PROCESSO DI VALUTAZIONE E I RISULTATI RAGGIUNTI	33
2.1. PERCORSO DI CONDIVISIONE DELLA VALUTAZIONE.....	33
2.2. I RISULTATI DELLA VALUTAZIONE	34
3. APPENDICI	39
3.1. PROPOSTA DI REVISIONE DEGLI INDICATORI	39
3.2. L'IMPOSTAZIONE METODOLOGICA	44
3.3. TABELLE	47

PREMESSA

La valutazione ex ante del Programma Operativo Regionale, secondo quanto suggerito dalle linee guida europee e nazionali¹, vuole essere un sostegno al processo di programmazione dei fondi strutturali, con l'obiettivo di ottimizzare l'allocazione delle risorse disponibili e di migliorare la qualità della programmazione stessa.

Il Regolamento del Consiglio Europeo 1083/2006 dell'11 luglio 2006 ha stabilito la necessità di svolgere una valutazione ex ante per ciascun Programma Operativo relativo all'Obiettivo Competitività. L'approccio contenuto nel regolamento è quello di dare un orientamento maggiormente strategico alla programmazione dei Fondi Strutturali ed al loro impiego, ponendo l'attenzione su performance e risultati. In particolare, viene indicata come prioritaria una più stretta connessione tra strategia di Lisbona e politica europea di Coesione, la quale deve contribuire efficacemente ed in maniera visibile al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.

La valutazione ex-ante ha seguito gli indirizzi metodologici europei e nazionali e si rimanda all'appendice metodologica per un dettaglio di come quegli indirizzi siano stati adattati alla metodologia del rapporto.

Nel corso della valutazione ex-ante il gruppo di lavoro ha analizzato i diversi testi disponibili del PON ed ha attivato tutte le interazioni realizzabili in questa fase (incontri la società di supporto, Ismeri Europa, incontri con l'AdG, partecipazione alla riunione con il Partenariato); una sintesi completa di queste interazioni è presentata nel capitolo 2.

Le interazioni hanno consentito al gruppo di lavoro della valutazione di accompagnare il processo di programmazione con osservazioni e suggerimenti avanzati nei momenti di interazione.

Un primo progress della valutazione è stato realizzato a Marzo su una versione del PO del 7 Febbraio 2007².

Il presente rapporto di valutazione ex-ante segue l'invio del primo documento in

¹ Cfr. European Commission "Indicative guidelines on evaluation methods: ex ante evaluation", 2006 e UVAL, "Indicazioni per la redazione del Rapporto di valutazione Ex Ante dei programmi Operativi 2007-2013", 2006.

² L'attenzione del progress era rivolta agli aspetti strategici e di impostazione complessiva del programma, anche perché in molte sezioni esso era incompleto (quantificazione target, giustificazione concentrazione tematica e geografica, etc...).

progress³ e si basa sulla versione del PO del 3 Aprile 2007.

Il lavoro è stato realizzato dal Nucleo interno della Regione Abruzzo, con il supporto della società Ismeri Europa.

Di seguito si presentano i principali risultati della valutazione ex- ante seguendo la struttura di rapporto consigliata dall'UVAL.

Dopo un paragrafo in cui si illustra la struttura ed i principali contenuti del programma, si presentano i risultati delle analisi di valutazione.

I risultati vengono presentati per le diverse componenti della valutazione:

- adeguatezza della strategia;
- coerenza interna della strategia;
- coerenza esterna della strategia;
- risultati e impatti;
- sistemi di attuazione.

Per ogni componente i paragrafi si strutturano in:

- considerazioni generali;
- temi emersi nel corso del processo di interazione e il loro recepimento;
- temi di riflessione ulteriori per l'evoluzione del programma.

³ Note sintetiche di analisi e suggerimenti sono comunque state presentate nel corso del processo di valutazione all'AdG.

RIASSUNTO ESPLICATIVO DEL PROGRAMMA

Il Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013 della regione Abruzzo si propone come obiettivo generale di “promuovere l’innovazione del sistema produttivo e l’attrattività del territorio per meglio competere sui mercati globali”.

Le risorse finanziarie complessive ammontano a 345 Meuro, di cui 139 Meuro come contributo comunitario FESR.

Tab. 1 Ripartizione risorse finanziarie per assi

ASSI	% PER ASSE	FESR	FDR	TOTALE
R&S, innovazione e imprenditorialità	46%	62.892.000	93.994.712	157.886.712
Sostenibilità Ambientale	25%	35.368.495	52.032.359	87.400.854
Società dell’informazione	9%	13.000.000	19.124.949	32.124.949
Sviluppo Territoriale	17%	23.500.000	34.572.024	58.072.024
Assistenza Tecnica	3%	4.000.000	5.884.600	9.884.600
TOTALE	100%	139.760.495	205.608.644	345.369.139

Fonte: PO FESR Abruzzo, versione 3 Aprile

La strategia generale si articola in cinque assi d’intervento, associati ad altrettanti obiettivi specifici, ognuno dei quali contiene un certo numero di obiettivi operativi, per un totale di 9 in tutto il programma.

Il primo obiettivo specifico, associato all’asse “*R&S, Innovazione e competitività*”, si propone di “accrescere l’attrattività del territorio e la competitività del sistema delle imprese abruzzesi attraverso lo sviluppo della R&ST e la promozione dell’innovazione e dell’imprenditorialità”. L’asse si articola a sua volta in due diversi obiettivi operativi: potenziamento del sistema regionale della R&ST (I.1) e sostegno dei processi di innovazione, crescita e ricerca delle PMI (I.2).

L’asse II, “*Sostenibilità ambientale*”, ha come obiettivo specifico quello di “promuovere la salvaguardia dell’ambiente mediante misure di tutela ambientale ed interventi finalizzati all’efficienza energetica e produzione di energia da fonti rinnovabili”, declinato attraverso due obiettivi operativi: accrescere l’efficienza energetica e la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili (II.1), attuazione di piani e programmi volti a prevenire e gestire i rischi naturali e bonifica delle aree contaminate (II.2).

Il terzo asse denominato “*Società dell’informazione*” è associato all’obiettivo specifico di “migliorare l’accesso e l’utilizzo delle ICT da parte delle PMI mediante il potenziamento delle infrastrutture della banda larga nelle aree

montane”. L’asse si articola in due obiettivi operativi: sviluppare servizi nel campo della Società dell’informazione (III.1), promuovere le infrastrutture di banda larga nelle aree montane (III.2).

Il quarto asse strategico “*Sviluppo territoriale*” si propone di “promuovere l’attrattività e la competitività del territorio regionale, attraverso politiche volte alla riduzione degli squilibri territoriali e al miglioramento della qualità della vita delle aree urbane (città capoluogo) e delle zone di montagna”. Gli obiettivi operativi individuati sono: promuovere lo sviluppo delle città capoluogo (IV.1), sostenere lo sviluppo delle aree montane e contrastare i fenomeni di marginalizzazione e declino attraverso la promozione del turismo sostenibile (IV.2).

Il quinto e ultimo asse, infine, è quello relativo all’assistenza tecnica e ha come obiettivo specifico di “sviluppare un’attività di assistenza per la struttura tecnico-amministrativa della Regione, al fine di garantire un miglioramento nei livelli di efficienza del processo di programmazione ed implementazione del Programma e delle iniziative correlate”, con un solo obiettivo operativo, quello di “facilitare i processi di implementazione del Programma operativo e ampliare la base di conoscenze per la gestione e la valutazione delle attività del Programma (V.1).

L’autorità di gestione del PO è individuata nel Servizio attività internazionale della Direzione Affari della Presidenza, politiche legislative e comunitarie. Per favorire il raccordo con gli altri PO della Regione, viene individuata la figura del Comitato regionale di programmazione, composto dai membri del Comitato di Sorveglianza e da altri membri cooptati dallo stesso.

1.LE COMPONENTI DELLA VALUTAZIONE

1.1. ADEGUATEZZA DELLA STRATEGIA

1.1.1.Considerazioni generali

L'analisi di contesto descrive il quadro socio-economico in cui interviene il PO FESR della Regione Abruzzo, mettendo in evidenza le principali criticità per del sistema territoriale abruzzese.

Le questioni che vengono maggiormente rilevate come possibili cause della diminuita competitività del sistema abruzzese sono:

- la crescita della produttività inferiore alla media nazionale. Su questo aspetto, la tab. 5 in appendice mostra come, in effetti, il contributo alla crescita del PIL pro-capite dell'Abruzzo da parte della produttività sia stato piuttosto basso in questi ultimi anni;
- la presenza di una struttura industriale dualistica, basata sull'apporto di alcune grandi imprese esterne e un sistema di PMI. Le prime hanno sofferto, negli ultimi anni della riduzione degli strumenti di incentivazione di cui avevano beneficiato in passato, le seconde si sono trovate ad affrontare una maggiore concorrenza esterna, in seguito ai processi di integrazione internazionale;
- il sistema infrastrutturale non adeguato, almeno se si fa riferimento ad alcuni segmenti (ferrovia, collegamenti internazionali);
- una scarso sviluppo del settore dei servizi alle imprese (si vedano le tabelle 6-7 in appendice, dalle quali si evince che in termini di dinamica della produttività i servizi alle imprese in questi ultimi anni hanno perso terreno, e il loro peso all'interno dell'economia ancora risulta debole, su valori pari a quelli del mezzogiorno);
- la sostanziale differenziazione tra aree interne ed aree esterne, con un'importante parte della regione in cui le capacità di crescita sono fortemente sottoutilizzate.

L'analisi di contesto contenuta nel PO è nel complesso bene articolata. Dopo una presentazione dei principali indicatori statistici, utili ad inquadrare la situazione della regione Abruzzo nel più ampio contesto nazionale, si analizzano i principali squilibri socio-economici e le principali criticità del sistema produttivo, del mercato del lavoro, della situazione ambientale e del sistema di *governance*.

Rispetto all'analisi iniziale presente nel PO il Valutatore ha avanzato una serie di

considerazioni finalizzate a migliorare l'accuratezza e la completezza dell'analisi. Nel prossimo paragrafo vengono presentate le principali osservazioni e raccomandazioni proposte e il loro grado di recepimento nella versione finale del PO.

1.1.2. Temi trattati nel corso del processo di interazione e loro recepimento

Completezza dell'analisi socio economica

Un primo aspetto che la valutazione ex ante del PO ha analizzato è stata la completezza dell'analisi del contesto socio-economico e la sua coerenza con l'impostazione strategica del programma. L'analisi della situazione socio-economica, conformemente ai dettami dell'art. 27 del regolamento generale dei fondi strutturali, è preliminare all'identificazione delle strategie, con l'obiettivo ultimo di individuare i giusti problemi da affrontare, l'analisi delle disparità e dei punti di forza e di debolezza ed il potenziale di sviluppo del territorio.

A questo proposito sono stati evidenziati alcuni aspetti di criticità:

1. **la necessità di una maggiore attenzione per i temi rilevanti del programma**, quali la Ricerca e Sviluppo, la problematica delle aree interne/aree costiere e le problematiche dei contesti urbani.
Le osservazioni sono state ampiamente recepite: nell'ultima versione del PO si mette in evidenza sia gli squilibri interni regionali, in particolare i fattori di svantaggio delle aree interne, sia le problematiche dei contesti urbani. La parte di analisi relativa al sistema della ricerca ed innovazione è migliorabile, soprattutto con riferimento ad alcune problematiche ritenute importanti, quali la mancanza di capacità di fare rete tra imprese e Enti/istituzioni che realizzano la ricerca e il ruolo della grande impresa;
2. la debole individuazione di un **modello "interpretativo"** di lettura del territorio che possa fungere da base per la costruzione della strategia complessiva del PO. Con modello interpretativo in questa sede si intende semplicemente evidenziare la capacità dell'analisi di pervenire ad una individuazione delle priorità strategiche per importanza, che consenta una strutturazione della strategia complessiva del programma. Il modello di sviluppo della Regione Abruzzo degli anni 70-80, caratterizzato da fenomeni di riallineamento su valori medi nazionali di crescita, ha subito un rallentamento negli anni 90, per i motivi, tra gli altri, indicati in precedenza. Dall'analisi effettuata nel PO non è chiaro a quale di questi fattori si attribuisce maggiore importanza. Si pone enfasi sull' "intensità e la qualità del processo di accumulazione" (soprattutto sul ridimensionamento degli investimenti per la realizzazione delle infrastrutture) e sulla "riduzione del massimale di aiuti alle imprese". Questo aspetto andrebbe chiarito meglio perché la strategia non prevede interventi consistenti in infrastrutture. Ciò

potrebbe essere il frutto di una scelta precisa⁴, ma dovrebbe essere esplicitato chiaramente nel testo. *Le osservazioni precedenti sono state raccolte dal programmatore, esplicitando che la strategia del PO si concentra solo su alcuni ambiti di intervento e rinvia ad altri strumenti di intervento (es. FAS) azioni sulle infrastrutture e sui sistemi di governance;*

3. alcune osservazioni sono state avanzate rispetto al grado di completezza e coerenza dell'analisi SWOT. L'elenco di problematiche individuate all'interno della SWOT è importante per l'individuazione delle priorità strategiche (ci deve essere un nesso logico tra i punti di debolezza e di forza e gli obiettivi della strategia). In particolare, veniva sottolineato come l'analisi **SWOT non fosse molto coerente con l'analisi di contesto precedente**. Ad esempio, i seguenti elementi presenti in SWOT sono quantificati o qualificati nell'analisi di contesto:

- a. apertura verso nuovi mercati e rilevante crescita delle esportazioni;
- b. presenza di effetti distretto in alcune aree;
- c. accentuati squilibri nei tassi di crescita tra zone costiere e zone interne;
- d. comparto turistico ancora da valorizzare e sviluppare.

Le osservazioni sono state in parte recepite. Nella versione finale del PO l'analisi SWOT è stata dettagliata e sono stati evidenziati i punti di forza/debolezza e le minacce/opportunità per i diversi assi. In questo modo, l'analisi SWOT appare maggiormente collegata all'impostazione strategica e consente di fare emergere una gerarchia implicita dei bisogni territoriali, anche se una maggiore esplicitazione, sia pur breve, di questi, rimane un elemento utile per la chiarezza dell'analisi e per la coerenza complessiva.

In conclusione, si può osservare che le raccomandazioni relative all'analisi socio-economica sono state recepite in gran parte. La struttura del PO attuale presenta una griglia di indicatori più completa, una descrizione delle problematiche all'interno dei contesti urbani e una riflessione sulle disparità interne che sono la base per la definizione della strategia dell'Asse Sviluppo territoriale.

Rimane ancora la necessità di una **maggiore attenzione al settore della Ricerca e Sviluppo**, in quanto l'analisi contenuta nel PO potrebbe essere maggiormente approfondita.

⁴ Frutto per esempio degli apprendimenti delle lezioni passate (difficoltà a gestire investimenti rilevanti all'interno del DOCUP) o di scelte precise di non sovrapposizione con politiche di tipo settoriale portate avanti con altri strumenti.

1.2. COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA

1.2.1. Considerazioni generali

La strategia regionale del PO FESR Abruzzo focalizza l'attenzione su due aspetti rilevanti per lo sviluppo socio-economico del territorio: per un verso si vuole accrescere la competitività del sistema imprenditoriale regionale, facendo leva sulla Ricerca e sull'innovazione, per un altro verso si punta a realizzare interventi che migliorano il contesto territoriale, attraverso azioni di riequilibrio territoriale e di salvaguardia ambientale.

Allo stato attuale, nel complesso, la strategia presenta una buona coerenza a livello di obiettivi (globale, specifici ed operativi), che bisognerà valorizzare al meglio attraverso la programmazione e la gestione integrata di alcuni interventi afferenti a diversi assi strategici.

1.2.2. Temi trattati nel corso del processo di interazione e loro recepimento

A giudizio del valutatore le prime bozze del PO non evidenziavano pienamente tutti gli elementi necessari a valutare la coerenza tra la finalità da conseguire e gli interventi progettati. Inoltre, vi sono stati mutamenti nella stessa struttura degli assi (e quindi della strategia), dettati dall'incertezza se inserire nel PO un'asse riferito all'accessibilità e/o allo sviluppo territoriale.

Le scelte compiute dal programmatore, di inserire l'asse sviluppo territoriale, sono condivise dal valutatore, in primo luogo perché interventi sulle infrastrutture dei trasporti richiederebbero risorse più ingenti per avere un qualche effetto (inoltre le lezioni della precedente programmazione scoraggiavano questo tipo di interventi), in secondo luogo perché un'asse specificatamente dedicato ai riequilibri territoriali era necessario, considerate le problematiche del contesto e la necessità di affiancare ad interventi orientati alla crescita e alla competitività interventi che mirassero ad uno sviluppo coeso ed equilibrato del territorio.

Nel corso della valutazione, in coerenza con la domanda di valutazione espressa dal soggetto programmatore, il valutatore ha approfondito alcuni aspetti di particolare rilevanza per il PO Abruzzo: le lezioni del periodo precedente, la coerenza interna della strategia, il tema della Ricerca e Sviluppo e il tema dello sviluppo territoriale.

Le lezioni del periodo precedente

Un primo aspetto che la valutazione ex ante del PO ha analizzato è stata la valutazione della sezione sugli apprendimenti e le lezioni della precedente esperienza, le quali, insieme al contesto di riferimento, costituiscono un importante elemento per la definizione della strategia.

Nelle versioni preliminari del PO la parte relativa alle lezioni della programmazione precedente era piuttosto scarna. In particolare non erano chiari i legami tra gli apprendimenti e le strategie future del PO: nella sezione delle lezioni precedenti venivano evidenziati gli insegnamenti derivanti dal principio partenariale, soprattutto attraverso i PIT, in quanto ha consentito una capacità di animazione e qualità progettuale e le principali criticità di avanzamento degli assi, in particolare dell'ASSE 1 (a questo proposito il PO rende esplicita la necessità di non realizzare grandi opere strategiche di interesse regionale, in quanto le difficoltà di realizzazione e le criticità procedurali hanno creato difficoltà nel periodo di programmazione 2000-2006).

Il valutatore ha sottolineato l'insufficienza di questi elementi, in quanto non venivano evidenziate considerazioni in merito all'efficacia degli interventi, le principali conclusioni delle valutazioni realizzate e gli insegnamenti da considerare nell'attuale ciclo di programmazione.

Le osservazioni sono state recepite e nell'ultima versione del PO maggiore attenzione viene dedicata ai risultati emersi, attraverso l'inserimento di una prospetto riepilogativo dello stato di attuazione fisica del PO, sia attraverso l'evidenziazione delle principali conclusioni della valutazione intermedia. Inoltre, vengono ribadite alcune lezioni (accrescere la selettività delle priorità e degli interventi e integrare politica ordinaria e politica regionale di sviluppo) che vengono tenuti in considerazione nelle altre sezioni del PO.

Coerenza interna

Durante la valutazione il valutatore ha rilevato la necessità di una maggiore attenzione agli elementi di interazione tra le diverse attività degli Assi.

La convinzione di fondo è che alcune azioni previste nei diversi assi hanno maggiori possibilità di raggiungere gli obiettivi se lette in maniera integrata e sinergica, in quanto si possono generare effetti cumulativi e di complementarità utili al raggiungimento dei tre macro obiettivi che il programma si pone: crescita della competitività, sostenibilità ambientale, riequilibri territoriali.

Solo per fare alcuni esempi:

- gli interventi sulle PMI (Asse III) di sostegno nell'utilizzazione delle TLC

spingono ad innalzare la capacità delle imprese ad assumere una cultura maggiormente orientata alla ricerca ed innovazione ed interagiscono quindi con gli interventi presenti nell'ASSE I;

- gli interventi e i progetti di ricerca rispettosi dell'ambiente (eco-innovazioni) contribuiscono al miglioramento ambientale e in particolare possono favorire la produzione di energia pulita e/o da fonti rinnovabili;
- gli interventi di diffusione della banda larga (ASSE III) nelle aree montane contribuiscono al miglioramento della qualità della vita delle aree interne e devono integrarsi con le azioni di valorizzazione dei territori montani (ASSE IV);

Il suggerimento del valutatore è stato quello di chiarire meglio ed in maniera esplicita l'interazione tra le componenti del programma.

Il suggerimento è stato accolto e nell'ultima versione del PO sono state esplicitate le interazione tra i diversi assi.

La tabella seguente mette in evidenza le interazioni tra gli assi e gli obiettivi operativi, riassumendo le possibili interazioni tra le diverse attività del programma (**= interazione forte, *=interazione minore), che allo stato attuale emergono da un'attenta lettura del PO.

Tab. 2 Relazioni tra obiettivi operativi dei diversi assi

ASSI	OB. OPERATIVI	I		II		III		IV	
		1	2	3	4	5	6	7	8
I	Potenziamento del sistema regionale della R&ST		**	**				**	*
	Sostegno dei processi di innovazione, crescita e ricerca delle PMI					**	*		**
II	Accrescere l'efficienza energetica e la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili				*			*	*
	Attuazione di piani e programmi volti a prevenire e gestire i rischi naturali e bonifica delle aree contaminate							*	*
III	Sviluppare servizi nel campo della società dell'informazione						**	*	
	Promuovere le infrastrutture di banda larga nelle aree montane								**
IV	Promuovere lo sviluppo delle città capoluogo								**
	Sostenere lo sviluppo delle aree montane e contrastare i fenomeni di marginalizzazione e declino attraverso la promozione del turismo sostenibile								

Anche il quadro finanziario, analizzando le risorse FESR assegnate per categoria di spesa, risulta coerente con l'impostazione complessiva della strategia.

La tabella seguente mette in evidenza la distribuzione dei fondi del programma per tipologie di azioni previste. Nel programma l'indicazione della ripartizione per tipologie di azioni viene indicata solo per la parte finanziaria di risorse comunitaria, per cui nella tabelle la distribuzione riguarda solo i 139 Meuro di quota FESR.⁵

⁵ E' ipotizzabile che la struttura non muti di molto se si aggiunge la quota di cofinanziamento.

Tab. 3 Distribuzione risorse FESR per tipologie di azioni, da regolamento applicativo UE

ASSI	TIPOLOGIE DI INTERVENTO	EURO (FESR)	%
I	Investimenti in imprese direttamente legati alla ricerca e all'innovazione (tecnologie innovative, istituzione di nuove imprese da parte delle università, centri di R&ST e imprese esistenti ecc.)	21.392.000	15,3
I	Trasferimenti di tecnologie e miglioramento delle reti di cooperazione tra piccole imprese (PMI), tra queste ed altre imprese ed università, istituti di istruzione post-secondaria di tutti i tipi, autorità regionali, centri di ricerca e poli scientifici e tecnologici (parchi scientifici e tecnologici, tecnopoli ecc.)	17.000.000	12,2
I	Servizi avanzati di sostegno alle imprese e ai gruppi di imprese	13.000.000	9,3
I	Altri investimenti in imprese	12.000.000	8,6
II	Prevenzione dei rischi (inclusa l'elaborazione e l'attuazione di piani e provvedimenti volti a prevenire e gestire i rischi naturali e tecnologici)	7.904.420	5,7
II	Altri provvedimenti intesi a preservare l'ambiente e a prevenire i rischi	6.988.025	5,0
II	Recupero dei siti industriali e dei terreni contaminati	6.500.000	4,7
II	Energie rinnovabili: solare	4.000.000	2,9
II	Efficienza energetica, cogenerazione, gestione energetica	3.976.050	2,8
II	Energie rinnovabili: eolica	2.500.000	1,8
II	Energie rinnovabili: idroelettrica, geotermica e altre	2.500.000	1,8
II	Energie rinnovabili: da biomassa	1.000.000	0,7
III	Infrastrutture telefoniche (comprese le reti a banda larga)	10.000.000	7,2
III	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (accesso, sicurezza, interoperabilità, prevenzione dei rischi, ricerca, innovazione, contenuti digitali ecc.)	1.000.000	0,7
III	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (RTE-TIC)	1.000.000	0,7
III	Servizi ed applicazioni per i cittadini (servizi sanitari online, e-government, e-learning, e-partecipazione)	1.000.000	0,7
IV	Progetti integrati di rinnovamento urbano e rurale	8.250.000	5,9
IV	Servizi ed applicazioni per le PMI (e-commerce, istruzione e formazione, creazione di reti ecc...)	3.000.000	2,1
IV	Promozione di trasporti urbani puliti	3.000.000	2,1
IV	Altre misure per migliorare l'accesso e l'utilizzo efficace delle TIC da parte delle PMI	2.500.000	1,8
IV	Protezione e conservazione del patrimonio culturale	2.000.000	1,4
IV	Sviluppo di infrastrutture culturali	2.000.000	1,4
IV	Altri aiuti per il miglioramento dei servizi turistici	1.250.000	0,9
IV	Piste ciclabili	1.000.000	0,7
IV	Altri aiuti per il miglioramento dei servizi culturali	1.000.000	0,7
V	Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	2.000.000	1,4
V	Valutazione e studi; informazione e comunicazione	2.000.000	1,4

Fonti: PO FESR Abruzzo, versione 3 Aprile 2007

Le principali osservazioni da fare sono due:

- una prima è che le tipologie di attività presenti nell'asse I hanno tutte un peso, in termini relativi, maggiori delle altre, confermando e accentuando l'importanza assegnata da questo programma al tema della Ricerca;
- una seconda osservazione è il basso rilievo che hanno alcune tipologie di azioni all'interno dell'asse Sviluppo territoriale. Ciò richiede un'attenzione particolare nell'evitare che le risorse siano utilizzate in maniera troppo dispersiva, e soprattutto nel prevedere di attuare queste tipologie di azione all'interno di interventi integrati (a tal proposito la scelta di mantenere la progettazione integrata quale strumento attuativo delle strategie dell'asse, da parte del programmatore, appare giustificata).

Il tema della R&S

Si è sottolineata la necessità di valorizzare la meglio gli interventi in Ricerca e Sviluppo, in quanto l'asse 1, con i suoi 157 milioni di Euro a disposizione per il settennato 2007-2013, incide in maniera rilevante sulle spese per la Ricerca e Sviluppo della Regione e può avere un effetto leva importante. Tenendo in considerazione solo questo Asse⁶ l'ammontare di risorse annue sono pari a circa 22 Meuro annui. Data una spesa in R&S della Regione Abruzzo nel 2004 di 264 Meuro circa il peso del PO, in termini di R&S si attesta quindi sull'8%.⁷

La strategia delineata nel PO dell'Abruzzo risulta **complessivamente coerente nella sua impostazione**, basta su interventi finalizzati ad intervenire sull'offerta e sulla domanda della ricerca, concentrando l'attenzione soprattutto su quest'ultima.

Il valutatore ha evidenziato, comunque, alcuni elementi di riflessione finalizzati a migliorare la strategia dell'asse.

In particolare, si è sottolineata l'importanza, per le Regioni "in transizione" come l'Abruzzo⁸, di alcuni aspetti:

- la necessità di avviare "polarizzazioni" sia di offerta che di domanda;
- accrescere la domanda di servizi di trasferimento tecnologico da parte delle PMI;
- favorire il raccordo imprese ed Università e centri di ricerca pubblica;
- evitare interventi di tipo generalista;
- dotarsi di strumenti in grado di "governare" il sistema della Ricerca e sviluppo regionale.⁹

In linea con questo ragionamento le raccomandazioni sono state quelle di articolare meglio l'asse Ricerca e Sviluppo, attraverso una suddivisione di interventi:

- **finalizzati alla ricerca avanzata e di frontiera**, in grado di valorizzare le eccellenze esistenti e creare poli di attrazione sul territorio (l'individuazione di questi interventi dovrebbe essere impostata secondo una logica di selezione ex-ante delle priorità chiare, alle quali allocare risorse sufficienti a creare massa critica). Il valutatore ha richiamato l'attenzione al fatto che le azioni *dovrebbero rivolgersi maggiormente alle eccellenze già presenti sul territorio*

⁶ Escludendo quindi quello della società dell'informazione.

⁷ E' solo un ordine di grandezza, ovviamente la % è leggermente inferiore, considerando la crescita delle spese in R&S.

⁸ Il riferimento è "Strategic Evaluation on **Innovation** and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007-2013" – 2006, in http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado_en.htm

⁹ Tale aspetto è particolarmente importante in Abruzzo, dove al tema della Ricerca e dell'innovazione non si è ancora dato autonoma rilevanza alla *governance* pubblica (in termini di responsabilità non vi c'è un'unica struttura di governo dedicata, il Piano della Strategia Regionale di innovazione è in preparazione solo di recente, etc...).

abruzzese. In particolare, l'approccio dovrebbe essere quello di sostenere PMI Centri di Ricerca e Grandi imprese¹⁰ per la realizzazione di progetti di ricerca industriale. Si è suggerito di dedicare questa linea di attività ad accrescere le potenzialità delle filiere produttive ad alto contenuto tecnologico, in modo da produrre effetti di "polarizzazione" del sistema della Ricerca;

- **volti a favorire il rafforzamento del tessuto produttivo** e a spostarlo verso la fascia alta di tecnologia, anche attraverso azioni di audit e trasferimento (gli aiuti alle imprese dovrebbero essere chiaramente orientati a facilitare l'emersione di una domanda di innovazione, quindi il meno generalisti possibile);
- **interventi di sistema**, orientati a dotare l'amministrazione pubblica di strumenti che facilitano il governo del sistema della ricerca e dell'innovazione (foresight tecnologici, etc..) e il coordinamento e la creazione di reti (Centri di Ricerca, grandi imprese e PMI).¹¹

L'AdG ha recepito i suggerimenti del valutatore. Nella struttura attuale del PO l'asse I, della Ricerca e Sviluppo, appare maggiormente coerente rispetto alle versioni precedenti. In particolare il programmatore ha meglio distinto le attività tra di loro, inserendo due obiettivi operativi chiari, quali il potenziamento del sistema regionale della R&ST e il sostegno dei processi di innovazione, crescita e ricerca delle PMI. All'interno di questi due obiettivi sono previste attività finalizzate a supportare progetti di ricerca industriale, attività di sostegno all'innovazione delle imprese, e servizi di supporto al sistema delle PMI (sostegno per studi di fattibilità, audit e trasferimento tecnologico).

Il tema dello Sviluppo territoriale

Rispetto alla tematica dello sviluppo territoriale, il valutatore ha suggerito e concordato l'inserimento di un asse specifico nel PO, dopo le prime versioni iniziali nel quale non era presente esplicitamente.

L'obiettivo dell'asse mira a favorire processi di coesione socio-economica tra i territori della Regione e a migliorare la qualità della vita della popolazione.

¹⁰ In tal modo si facilita anche il raggiungimento dell'obiettivo, più volte richiamato dal PO, di accrescere la capacità di interazione tra soggetti delle ricerca ed imprese.

¹¹ Si era evidenziato, inoltre, che nel caso dei Distretti tecnologici (presenti nelle prime bozze del PO) alcuni aspetti non sono chiari: le modalità della loro individuazione, gli orientamenti per la selezione di specifiche filiere o settori industriali (al fine di valorizzare le eccellenze esistenti ed evitare Distretti "generalisti"), il richiamo alla necessità di raggiungere una massa critica per gli interventi (da questo punto di vista vale la pena riflettere sulla necessità di concentrarsi su alcune priorità/progettualità predeterminate), le modalità di *governance*. Tra gli altri Cfr: A. Piaccaluga, "i Distretti tecnologici in Italia: esperienza in corso e prospettive future", 2004, disponibile in www.distretti-tecnologici.it

L'obiettivo specifico dell'asse è coerente con l'impostazione generale del PO, in primo luogo perché integra quelle azioni orientate maggiormente allo sviluppo e competitività, in secondo luogo perché finalizzato ad affrontare problematiche del contesto, come il policentrismo dei centri urbani e la disparità zone interne e costiere, che incidono in maniera negativa sulle potenzialità di sviluppo del territorio.

Si è evidenziato comunque che **le modalità di attuazione dell'asse non erano funzionali al raggiungimento dell'obiettivo specifico:**

- l'articolazione per obiettivi operativi e azioni era eccessiva. In primo luogo vanno considerate le risorse finanziarie (8 Milioni di Euro annui circa), che impongono una concentrazione tematica e geografica maggiore di quella individuata nelle prime bozze del PO: la suddivisione tra Città capoluogo, città intermedie, reti dei borghi e città lineare della costa, presente nelle precedenti versioni, rischiava di non garantire un flusso di risorse ai territori sufficiente a raggiungere gli obiettivi operativi;
- in conseguenza di questa impostazione le 13 linee di azioni proposte rischiavano di "duplicare" interventi simili senza una strategia precisa (maggiormente orientata a valorizzare le risorse territoriali per le zone interne e maggiormente concentrata sui servizi e su azioni di contesto urbano per le città);
- infine, il PO proponeva la realizzazione delle azioni secondo la modalità della programmazione complessa o di area vasta. A questo proposito, oltre ad una migliore precisazione delle modalità operative con le quali saranno realizzate (le responsabilità, le modalità di attuazione, etc...), si è rilevato che non sono previste azioni di sistema finalizzate al miglioramento della capacità progettuale dei territori, punto di debolezza evidenziato anche in sede di analisi di contesto socio-economico. In questo senso, non risultava molto chiaro, per esempio, il ruolo affidato dal PO alla Pianificazione Strategica delle Città (azione riconosciuta possibile dall'art. 8 del FESR, per sostenere l'adozione di strategie partecipative).

I suggerimenti principali proposti sono stati quelli di riarticolare la strategia dell'asse secondo il principio di una maggiore concentrazione degli interventi, sia geografica (aree urbane ed interne) che tematica (focalizzare l'attenzione su alcune tipologie di azioni).

Le raccomandazioni sono state recepite nell'ultima versione del PO, il quale presenta una struttura dell'Asse Sviluppo territoriale più chiara, articolata su due obiettivi operativi che identificano le città capoluogo da una parte e le aree montane dall'altra come destinatari degli interventi. Anche la concentrazione tematica è migliorata, infatti, allo stato attuale le aree di intervento saranno quelle della promozione di servizi, la sostenibilità ambientale e la promozione di beni culturali e naturali. Le modalità operative scelte sono quelle della pianificazione strategica e della progettazione integrata (su quest'ultimo aspetto si vedano le riflessioni nel prossimo paragrafo).

1.2.3. Questioni importanti per l'evoluzione del programma

Rischi o opportunità per il programma

Il programma coglie la sfida per un rilancio della competitività e dello sviluppo del territorio che consenta alla Regione non solo di recuperare terreno rispetto agli ultimi anni, ma di collocare la Regione su livelli di sviluppo e qualità della vita simili alle Regioni italiane della competitività.

Le scelte strategiche hanno per questo puntato l'attenzione su fattori quali la Ricerca, la sostenibilità ambientale e i riequilibri territoriali.

Tale strategia comporta dei rischi e presenta delle opportunità, che in questa sede si vogliono richiamare, al fine di richiamare l'attenzione su alcuni aspetti decisivi per l'evoluzione del programma per la capacità dello stesso di raggiungere i suoi obiettivi.

Nella tabella successiva si è voluto schematizzare, per asse, i possibili rischi (distinguendoli in gestionali e strategici) e le opportunità da cogliere.

Tab. 4 Rischi ed opportunità del programma, per asse

ASSI	RISCHI		OPPORTUNITÀ
	STRATEGICI	GESTIONALI	
R&ST, innovazione e competitività	<ul style="list-style-type: none"> - Ancora debole sistema di governance strategico ed operativo di queste nuove politiche - Spiazzamento da parte di interventi generalisti 	<ul style="list-style-type: none"> - Scarso tiraggio da parte delle PMI 	<ul style="list-style-type: none"> - Presenza di grandi imprese ad elevata capacità di ricerca e innovazione - Integrazione con le politiche nazionali e comunitari e relativa necessità di accrescere la capacità progettuale del territorio
Sostenibilità ambientale	<ul style="list-style-type: none"> - Sovrapposizione interventi nazionali 		<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento vocazione e immagine "verde" della regione
Società dell'informazione	<ul style="list-style-type: none"> - Di concentrare gli interventi dove i fallimenti del mercato non sono evidenti, con relativa dispersione di risorse 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapida obsolescenza tecnologica dei progetti, necessità di pronte progettazioni e realizzazioni 	
Sviluppo Territoriale	<ul style="list-style-type: none"> - Possibili interventi frammentati e non concentrati per temi - Disparità crescenti a sfavore delle zone interne 	<ul style="list-style-type: none"> - Ritardi della progettazione integrata, e quindi chiara definizione dei ruoli e delle modalità attuative 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilità di fare tesoro dell'esperienza della precedente programmazione - Ampi spazi per integrazione con altri interventi (tra tutti FAS per infrastrutture)

Il programma presenta un'importante novità in quanto esprime una precisa volontà del programmatore di concentrare risorse a favore dello sviluppo e delle

competitività; una seconda novità è l'autentica "selezione" compiuta dal programmatore rispetto alle tematiche da affrontare con il PO, escludendo interventi di tipo infrastrutturale o interventi sui trasporti. La scelta è coerente con l'impostazione generale della strategia, ovviamente rende ancora di più necessaria la capacità di fare interagire il PO FESR con gli altri fondi strutturali e soprattutto con le altre politiche regionali.

A tal proposito, rispetto all'ultima versione del PO andrebbe meglio delineato – se è possibile allo stato attuale delle programmazioni settoriali e con i limiti procedurali che ancora esistono a livello nazionale - **cosa si intende fare con il FAS** (che diviene la fonte primaria per lo sviluppo regionale), quantomeno in relazione alle infrastrutture, all'ambiente e alle città. Gli accenni all'integrazione previsti negli assi sono spesso generici, ad eccezione di alcune indicazioni per il FSE. Non andrebbe fatta una lista dettagliata, ma semplicemente indicato quali sono le priorità (e i progetti relativi) in quei settori a cui si intende dare una risposta nel medio periodo.

La progettazione integrata

La Regione Abruzzo ha dato ampio spazio alla progettazione integrata, sin dal periodo di programmazione 2000-2006 (dedicando ad essa il 50% delle risorse disponibili delle misure interessate)¹².

Anche per il periodo di programmazione 2007-2013 la progettazione integrata costituisce uno strumento di intervento che il programmatore ha scelto di valorizzare, per la realizzazione di "programmi complessi per la valorizzazione delle potenzialità culturali ed ambientali e per la competitività dei territori".

La scelta è condivisa dal valutatore, per una serie di ragioni:

- la validità del modello di azione integrato è riconosciuto ormai ampiamente, anche in letteratura. In questa sede basti ricordare alcune motivazioni che vengono rilevate per dimostrare la validità, ai fini dello sviluppo locale, degli interventi integrati e basati su partenariati locali : a) la maggiore conoscenza del territorio da parte dei soggetti, b) la capacità di accrescere un ruolo proattivo delle istituzioni locali, c) la valorizzazione delle risorse immobili, d) l'abbassamento dei costi di coordinamento e di transizione, e) la spinta alla creazione di beni pubblici locali, che gli attori individualmente non produrrebbero, f) gli effetti positivi sulla dotazione di capitale sociale di un territorio e sulla stabilità delle relazioni sociali tra gli attori di un territorio (attraverso la reiterazione di comportamenti cooperativi) e sulla circolazione delle informazioni¹³;

¹² Cfr. Rapporto di Valutazione intermedia, I Volume, Dicembre 2003

¹³ La letteratura è vastissima in merito. Solo per alcuni spunti Cfr. Pichierri A., "Tesi sullo sviluppo locale", mimeo - Trigilia C., "Sviluppo locale", Laterza, 2006 - Wolleb G. – Cersosimo

- le risorse a disposizione dell'Asse IV non sono elevatissime e una modalità quale quella della progettazione integrata può essere uno strumento valido per raggiungere gli effetti di "massa critica" che sono necessari affinché si realizzino effetti di sviluppo socio-economico;
- a ciò si aggiunge la scelta opportuna da parte del programmatore di non confinare l'integrazione degli interventi all'interno degli assi del PO, ma di prevedere integrazioni con risorse provenienti da altri fondi, anche se il PO non è chiarissimo sulle modalità di integrazione, soprattutto per quanto riguarda le risorse FAS. A questo proposito va sottolineato che l'asse IV, per le risorse finanziarie di cui gode, può risolvere solo pochi/alcuni problemi concreti, ma dovrebbe creare forme di partenariato mediante cui progettare e risolvere ulteriori problemi di sviluppo e assetto territoriale. In questo senso le esperienze di progettazione integrata possono costituire un "volano" per ulteriori interventi da realizzare con il FAS regionale, il quale dovrebbe intervenire su infrastrutture, nuova imprenditorialità, problematiche strutturali, ecc...

E' opportuno in questa sede avanzare alcune riflessioni sulla questione in oggetto, anche al fine di evidenziare alcuni problemi ancora aperti, ai quali il programmatore dovrebbe porre particolare attenzione nell'avvio del programma e nell'evoluzione della programmazione:

- allo stato attuale il programma non presenta indicazioni sulle modalità attuative della programmazione integrata, accennando solo che "lo strumento della Progettazione integrata sarà attuato dalle Province in collaborazione con i partenariati locali dei territori oggetto di intervento". Il valutatore suggerisce di **avviare tempestivamente una riflessione in merito a questi aspetti**, in primo luogo per evitare ritardi di attuazione dello strumento ed in secondo luogo per definire bene i ruoli dei diversi soggetti chiamati in causa nella progettazione integrata e le relative procedure;
- in coerenza con quanto detto in precedenza, e come suggerito in sede di processo di valutazione, si ritiene opportuno **dedicare attenzione al processo di valutazione e selezione dei progetti**. A tal proposito l'identificazione di alcuni elementi (la dimensione significativa dei progetti, il carattere integrato, la valorizzazione delle esperienze del passato, la forte finalizzazione tematica) inserite nell'ultima versione del PO appare opportuna. Si tratta di dare carattere operativo, attraverso un processo di concertazione con le Province, come previsto dal PO;
- la progettazione integrata richiede una forte attenzione agli effetti permanenti sullo sviluppo del territorio. Le esperienze di analisi e valutazione realizzate nel corso di questi anni suggeriscono che non ci sono indicazioni chiare in merito. Non sempre è chiaro il nesso tra modalità di intervento integrato ed

D. "Economie dal basso", Donzelli, 2006, e più specificatamente sui PIT: Formez, "L'esperienze dei PIT", 2004 – DPS, "Lo sviluppo ai margini", 2006

effetti in termini di impatti economici¹⁴ e comunque si è in presenza di un'elevata varianza sotto questo profilo. Ciò accresce per un verso l'importanza della fase di selezione per un verso, ma richiede anche **un'attenzione costante da parte della Regione sia alle attività di accompagnamento che alle attività di analisi e verifica.**

1.3. COERENZA ESTERNA DELLA STRATEGIA

1.3.1. Considerazioni generali

Questa sezione mira a mettere in evidenza la coerenza del PO con le politiche europee, nazionali e regionali.

La programmazione 2007-2013, infatti, assegna un'importanza fondamentale all'integrazione e sinergia tra le diverse politiche, al fine di accrescere la potenzialità e gli effetti di sviluppo delle politiche stesse. Tale principio, oltre che derivante dalla normativa comunitaria è stato ribadito dalla programmazione nazionale, nel QSRN.

Nel corso della valutazione l'attenzione è stata posta in modo particolare sul grado di coerenza del PO FESR Abruzzo con gli obiettivi della Strategia di Lisbona, con le politiche nazionali e con le politiche regionali.

1.3.2. Temi trattati nel corso del processo di interazione e loro recepimento

Coerenza con la Strategia di Lisbona

I contenuti della programmazione ai vari livelli, a partire da quelli nazionali per poi scendere al livello regionale, vanno esplicitamente collegati agli obiettivi di Lisbona. Per le procedure seguite in Italia nel processo di programmazione, in pratica, gli obiettivi di Lisbona nei Programmi Operativi Regionali risultano "filtrati" da quelli esplicitati ai livelli amministrativi superiori, nel Quadro Strategico Nazionale e nel Documento Strategico per il Mezzogiorno.

All'interno del PO la ricostruzione della coerenza degli obiettivi specifici ed

¹⁴ C'è molto consenso sulla capacità degli strumenti di intervento integrato di accrescere la mobilitazione degli attori locali, il capitale sociale, i processi di inclusione, ma meno sugli effetti in termini di sviluppo.

operativi del PO FESR è realizzata attraverso una matrice a doppia entrata che riporta sulle righe obiettivi specifici ed operativi del POR e nelle colonne le priorità del Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO), trasposizione nazionale degli obiettivi di Lisbona.

Si è messo in evidenza come **la ricostruzione di tale coerenza risultava tuttavia lacunosa**, in quanto non venivano esplicitati molti degli obiettivi del PO FESR che risultano coerenti con quelli del PICO.

Analogo discorso può essere fatto per la valutazione della coerenza con gli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC), che tuttavia, presentando carattere molto generale, non sono riconducibili ad alcun obiettivo di tipo specifico od operativo .

Risultavano poco approfondite le relazioni tra gli obiettivi strategici del PICO, in particolare quelli legate alla tutela ed alla valorizzazione dell'ambiente, con gli obiettivi più specificatamente aderenti alla realtà regionale abruzzese, ovvero: la promozione dell'uso sostenibile delle risorse ambientali, anche ai fini del miglioramento della competitività regionale e locale, il potenziamento delle reti immateriali e la promozione di interventi volti a ridurre gli squilibri territoriali.

A titolo di esempio, si è suggerito di esplicitare le connessioni tra:

- la diversificazione modale dei trasporti e la produzione di energia da fonti rinnovabili (obiettivi PICO) da un lato e la competitività del sistema produttivo a livello regionale e locale (obiettivi PO FESR) dall'altro;
- il nesso tra lo sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali (obiettivo PICO) da un lato e il potenziamento dell'attrattività regionale, delle reti immateriali ed il potenziamento della governance e la promozione di interventi per concorrere ad una crescita equilibrata del territorio regionale (obiettivi PO FESR) dall'altro;
- il nesso tra la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali (obiettivo PICO) da un lato e il rafforzamento della competitività del sistema regionale e dei sistemi produttivi locali (urbani e rurali), la promozione dell'uso sostenibile delle risorse per la nascita di nuove figure professionali, nonché la riduzione degli squilibri territoriali (obiettivi PO FESR) dall'altro.

Il valutatore ha suggerito di **esplicitare con maggiore chiarezza il legame tra l'obiettivo della tutela e della valorizzazione delle risorse ambientali di Lisbona e del PICO** ed il contributo che a tale obiettivo forniscono gli obiettivi specifici ed operativi presenti nel PO FESR: riduzione degli squilibri territoriali, sviluppo locale (urbano e rurale), promozione di nuove figure professionali e competitività del sistema regionale.

Coerenza con le politiche nazionali (QSN, FAS)

Come detto, i contenuti della programmazione nazionale (per così dire, a “due livelli”, Paese e Mezzogiorno), riprendono gli obiettivi di Lisbona inquadrando nel contesto delle politiche economiche di sviluppo nazionale e per il Mezzogiorno.

All'interno del PO anche la ricostruzione della coerenza degli obiettivi specifici ed operativi del PO FESR con il Quadro strategico Nazionale è realizzata attraverso una matrice a doppia entrata che riporta sulle righe gli obiettivi specifici ed operativi del POR e nelle colonne le dieci priorità del QSN.

A questo proposito è stata rilevata la necessità di rivedere le coerenza con la priorità 10 del QSN, in quanto di pertinenza del FSE, essendo interventi relativi alla governance.

Coerenza con le politiche regionali (PRS, DPEFR, politiche settoriali)

Si è evidenziato che la ricostruzione della coerenza con le politiche regionali è effettuata nel PO FESR con una sintetica analisi dei programmi di investimento in corso. Viene innanzitutto citata l'incidenza percentuale delle voci funzionali (infrastrutture, aiuti, fornitura di beni e servizi) sull'intero spettro di programmi (nazionali, comunitari e regionali dei settori (ambiente, edilizia, industria, viabilità e trasporti, ecc.) che assorbono maggiore spesa.

La valutazione dell'incidenza percentuale sul totale appare poco esplicativa delle priorità espresse nelle politiche in corso, in quanto distorta dal peso specifico delle singole voci (ad esempio, le infrastrutture hanno una dimensione unitaria dell'investimento notevolmente più elevata di quella degli aiuti). Analogo discorso può essere fatto per la classificazione “settoriale” utilizzata nell'analisi degli APQ (fondi statali).

Pur esprimendo (e quantificando) comunque “preferenze rivelate” nelle politiche regionali, l'utilizzo di dati finanziari assoluti non consente, dal semplice confronto tra grandezze economiche, di dare una valutazione precisa delle scelte prioritarie che sottostanno le politiche in corso, e quindi dell'eventuale scostamento degli obiettivi delle attuali politiche da quelli del ciclo di programmazione in partenza.

Si è suggerito quindi di integrare l'analisi con una verifica della congruenza delle priorità espresse recentemente nei documenti di programmazione regionali anche nelle politiche e nelle riforme “di settore”.

Le raccomandazioni del valutatore sono state integrate nell'ultima versione del

PO:

- *per quanto riguarda la coerenza con gli OSC, viene esplicitata la dimensione territoriale presente nella priorità 2, collegata con l'obiettivo specifico del PO Abruzzo relativo alla promozione dell'attrattività e la competitività del territorio regionale;*
- *è stato messa in evidenza poi la coerenza tra l'aspetto della tutela ambientale, presente nel PICO (priorità 11) e il PO Abruzzo*
- *la coerenza con le politiche regionali, nell'ultima versione del PO è stata ampliata, soprattutto facendo riferimento alle indicazioni presenti nel DPEFR 2006-2008, evidenziando alcuni legami per quanto riguarda le tematiche dei sistemi produttivi e dell'ambiente. Il riferimento agli APQ è stato eliminato, quando poteva essere un utile elemento di confronto; così come in questa sezione poteva essere fatto un accenno al Piano Regionale di Sviluppo che la Regione Abruzzo sta predisponendo.*

1.3.3. Questioni importanti per l'evoluzione del programma**L'integrazione del principio della non discriminazione di genere**

Il tema delle pari opportunità ha rilevanza strategica all'interno delle politiche dei fondi strutturali ed è obiettivo trasversale a tutti gli interventi della politica di coesione, come di recente ribadito dalla Commissione nella Roadmap per le pari opportunità e nell'istituzione dell'Anno europeo delle pari opportunità (2007).

Nell'ultima versione del PO il **tema delle Pari opportunità viene integrato sotto diversi punto di vista.**

Il programma non prevede specifiche attività "riservate" alle donne, ma punta al rispetto del principio di mainstreaming, prevedendo diversi ambiti all'interno dei quali le azioni che saranno finanziate possono avere effetti positivi in termini di pari opportunità.

In particolare, l'integrazione del principio orizzontale delle pari opportunità viene attraverso diverse azioni:

- di favoreggiamento dell'imprenditoria femminile;
- di conciliazione attraverso il potenziamento delle TIC (telelavoro);
- di attuazione del mainstreaming attraverso l'inserimento di criteri di selezione e punteggi premiali a vantaggio di quelle iniziative che promuovono e favoriscono le pari opportunità.

L'unica nota da rilevare è che forse **sarebbe opportuno richiamare questi elementi anche all'interno degli assi**, in cui si potrebbe esplicitare:

- la previsione di azioni di start-up di imprese a favore

- dell'autoimprenditorialità femminile;
- esplicitare il tema del telelavoro all'interno dell'Asse sulla società dell'informazione;
- accennare al tema delle pari opportunità all'interno dell'Asse Sviluppo territoriale, soprattutto negli interventi rivolti alla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, che rappresentano bacini di occupazione femminile.

L'integrazione della VAS

In relazione al grado di integrazione dei risultati della Valutazione Ambientale strategica (VAS) nel programma, si possono dare alcuni elementi di giudizio sulla misura in cui i principali risultati emersi dalla valutazione ambientale siano stati considerati nella definizione della strategia e degli obiettivi del PO.

Il contributo della valutazione ambientale al redigendo Programma Operativo Regionale ha riguardato la definizione dello stato dell'ambiente e l'indicazione degli elementi di possibile impatto.

L'interazione tra TF AA dell'autorità ambientale e l'AdG del programma è stata continua durante tutto il processo di programmazione, attraverso momenti di confronto ed interazione che attraverso lo scambio di documenti in progress e note brevi.

In particolare, la TF AA dell'autorità Ambientale, su richiesta dell'Autorità Gestione, ha redatto il paragrafo 1.1.3 del POR FESR riguardante lo Stato dell'ambiente. Al fine di rendere coerente il capitolo in oggetto ha, inoltre, provveduto ad aggiornare alcuni indicatori riportati nel POR

Nell'analizzare il POR FESR (dalla bozza del 28 settembre a quella del 3 aprile) la TF.AA., sia durante la redazione del *Documento di scoping* sia durante la redazione del Rapporto Ambientale, ha inviato all'AdG e al NVVIIPP (nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici) suggerimenti e osservazioni sul POR FESR.

Gli aggiornamenti riguardanti le tematiche ambientali trattate nell'analisi di contesto del Programma operativo (aggiornamento dati, integrazione degli indicatori) sono state in parte recepite dalla AdG.

Il Rapporto di valutazione ambientale (4 Aprile 2007) da un giudizio sostanzialmente positivo sulla coerenza del PO FESR con i principi di sostenibilità ambientale comunitari e nazionali e con La programmazione regionale di settore e le strategie di sviluppo ambientali.

Per quanto riguarda suggerimenti più specifici relativi ad assi e attività la TF AA

dell'autorità ambientale ha provveduto all'invio di note scritte. Allo stato attuale, nella versione del PO del 3 Aprile, non è possibile un riscontro del grado di recepimento di queste osservazioni puntuali.

1.4. RISULTATI ED IMPATTI ATTESI

1.4.1. Considerazioni generali

In questa sezione sono riportate le considerazioni svolte per il sistema degli indicatori del programma, ai quali è stata riservata particolare attenzione durante il processo di valutazione.

Nell'ultimo paragrafo vengono svolte anche alcune considerazioni di carattere generale sul valore aggiunto comunitario e sulle condizioni che possono facilitare il raggiungimento dei buoni risultati.

1.4.2. Temi trattati nel corso del processo di interazione e loro recepimento

Il sistema degli indicatori

Nel corso del processo di valutazione sono emerse, in riferimento al sistema degli indicatori, alcune considerazioni generali e alcune di carattere puntuale.

Una prima osservazione del valutatore è stata rivolta alla **sostenibilità del sistema degli indicatori**.

Nelle varie versioni del PO erano presenti alcuni aspetti che rendevano il sistema degli indicatori migliorabile:

- la presenza di numerosi indicatori che necessitano di quantificazioni ad hoc;
- la presenza di alcuni indicatori maggiormente legati a tematiche di pertinenza del FSE;
- alcuni indicatori non ben definiti;
- alcuni indicatori non coerenti con le attività previste all'interno degli assi del PO.

In particolare, per quanto riguarda gli indicatori di realizzazione e risultato diverse sono le osservazioni avanzate dal valutatore:

- la loro definizione e la modalità di calcolo non sempre è agevole e desumibile

- dal PO e non vengono fornite delucidazioni sulle fonti;
- nel complesso, ai fini della sostenibilità del sistema di monitoraggio, l'articolazione degli indicatori potrebbe essere semplificata, anche perché molti di essi prevedono rilevazioni ad hoc, che accrescono la complessità del sistema di monitoraggio ed la sostenibilità finanziaria dello stesso;
 - mancano indicatori sulla creazione di occupazione, importanti sia perché il PO stesso dichiara quale priorità la crescita occupazionale, sia perché ritenuti contenuto minimo necessario dalla Commissione europea.¹⁵;
 - inoltre non sempre chiare sono le relazioni cusali tra indicatori di realizzazione e risultato.

Il valutatore ha suggerito di semplificare il sistema degli indicatori di realizzazione e di risultato, attraverso un maggior legame con le attività previste all'interno degli obiettivi operativi del programma.

Un lavoro di revisione puntuale del sistema degli indicatori è stato compiuto e presentato al programmatore (vedi appendice)¹⁶.

Le osservazioni del valutatore sono state condivise e nell'ultima versione del PO il sistema degli indicatori risulta sia maggiormente coerente sia semplificato.

Un'ultima osservazione, di natura formale, è che forse le tabelle degli indicatori sarebbero meglio collocate verso la fine del paragrafo degli assi. Poste all'inizio del paragrafo possono condizionare la comprensione dei contenuti dell'asse con informazioni di dettaglio.

L'individuazione dei target

Un ulteriore aspetto relativo al sistema degli indicatori è quello dell'**individuazione dei target** da raggiungere con le politiche di sviluppo, richiesto dalla Commissione Europea. La finalità principale è quella di definire obiettivi per le politiche e metro di avere un benchmarking in sede di monitoraggio e valutazione.

Sino all'ultima versione del PO non erano presenti i target. Ciò impedisce di valutare l'efficacia e i risultati attesi: al momento è difficile dire se il programma può realisticamente raggiungere gli obiettivi prefissati in mancanza di questo tipo di informazioni.

¹⁵ Cfr, EU, "Monitoring and evaluation indicators" Working document N°2

¹⁶ Già nel primo progress erano stati analizzati puntualmente gli indicatori e presentato delle osservazioni, secondi i criteri della chiarezza, pertinenza, misurabilità, sostenibilità. Considerati i mutamenti avvenuti nelle edizioni successive del PO si è proceduto a presentare una nuova bozza di revisione del sistema degli indicatori.

Rispetto alla questione sopra evidenziata il programmatore ha garantito il rispetto di quanto sopradetto, con l'inserimento della quantificazione dei target nell'ultima versione del PO.

1.4.3. Questioni importanti per l'evoluzione del programma

Il valore aggiunto comunitario

In questo paragrafo si vogliono sottolineare due aspetti importanti per la futura evoluzione del programma regionale: il valore aggiunto comunitario e alcune condizioni importanti per la realizzazione di esso.

Il concetto di valore aggiunto comunitario viene declinato secondo diversi punti di vista: in generale con esso si intende in che misura il programma contribuisce al raggiungimento di risultati maggiormente difficili da ottenere con gli strumenti ordinari della politica regionale.

All'interno di questa definizione generale si possono individuare tra ambiti di riflessione per l'analisi del valore aggiunto comunitario:

- finanziario
- strategico
- di metodo

In termini finanziari, pur non potendo realizzare un'analisi di addizionalità esaustiva, si può affermare che il valore aggiunto comunitario è visibile per le politiche di Ricerca e Sviluppo e per le questioni ambientali, in quanto in questi ambiti specifici le risorse messe a disposizione dal PO non sono irrilevanti e costituiscono una buona opportunità per produrre impatti importanti.

In termini strategici il valore aggiunto comunitario si rintraccia nella spinta offerta dai fondi comunitari a realizzare scelte strategiche che altrimenti potrebbero non essere compiute. Nel caso della Regione Abruzzo è evidente l'adozione di una strategia fortemente mirata a dare slancio alla competitività della Regione Abruzzo, per l'ampio spazio che dedica all'accrescimento della produttività e all'economia della conoscenza.

In termini di metodo, il valore aggiunto comunitario si evidenzia nella modalità stessa di programmazione delle politiche, basata su un'attenta attività di programmazione, monitoraggio e valutazione.

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale, con il PO esiste una chiara opportunità di costituire strumenti di governance innovativi, che sarebbe stato probabilmente più problematico attivare con gli ordinari strumenti di legislazione

e programmazione regionale. Il processo di decentramento in corso, in particolare, può fare tesoro delle esperienze che il PO realizzerà in termini di rapporti Regione-Enti locali e soggetti del territorio attraverso la realizzazione di diverse linee di attività, dalle azioni previste nell'Asse del PO Ricerca a quelle previste nell'Asse sviluppo Territoriale.

E' difficile determinare con precisione quali sforzi sarebbero stati necessari in assenza dell'occasione costituita dalla politica europea di coesione; tuttavia si è visto in passato come le riforme sistemiche incontrino notevoli difficoltà di realizzazione nell'ambito della politica ordinaria. Si può quindi affermare con certezza che, in questo caso, il contributo della politica di coesione è sicuramente quello di stimolo, facilitazione e accelerazione di processi; è più difficile dire se tale opportunità abbia carattere esclusivo, mentre probabilmente risulta determinante almeno nel medio-breve periodo.

In questa sede possono essere evidenziati alcuni temi che si ritengono di particolare importanza per potenziare il verificarsi delle condizioni di cui sopra.

In particolare, dato il carattere particolarmente complesso dei fenomeni di Ricerca & Sviluppo, si ritiene utile porre l'attenzione sulla necessità, per l'amministrazione regionale, di dotarsi di strumenti in grado di facilitare la regolare gestione degli interventi programmati:

- la previsione di un **Assistenza Tecnica (AT) alla ricerca ed innovazione** della Regione Abruzzo, in attesa della messa a regime della Agenzia. L'AT accompagnerebbe l'amministrazione pubblica in tutte le fasi della programmazione, dal lancio del programma, alla costruzione di un sistema di monitoraggio che sia in grado di veicolare informazioni utili a comprendere e valutare gli effetti delle azioni finanziate (superando il formalismo degli attuali sistemi). L'AT imposterebbe anche il sistema di selezione, monitoraggio e controllo sostanziale dei progetti, promuoverebbe la comunicazione e l'animazione dei progetti esistenti in modo da esaltarne gli effetti di ricaduta sulle imprese ed il territorio. Considerata l'impossibilità del FESR di intervenire nella tematica della Governance, tale strumento potrebbe dotare l'amministrazione regionale di una maggiore capacità di governo del sistema della ricerca ed innovazione;
- l'adozione **di strumenti di analisi di foresight e scenari regionali di settori e distretti o filiere**. In particolare, la costruzione di scenario permette di:
 - individuare, all'interno dei settori e delle filiere regionali, i gap esistenti, le aree tecnologiche e le soluzioni che possono garantire un salto competitivo nel medio periodo. Individuare dove l'intervento risulta più conveniente in termini di impatto sulla competitività aziendale, e su quale anello della catena del valore intervenire in ciascuna filiera. Ciò permette alla Regione la comprensione del **cosa** finanziare nei programmi di aiuto alla ricerca ed innovazione;
 - dibattere e modellare il futuro coinvolgendo gli *stakeholders* (Governanti, imprese, mondo della ricerca etc.) in un processo di confronto per condividere gli scenari "desiderabili" e definire le

strategie vincenti.

1.5. SISTEMI DI ATTUAZIONE E DI GOVERNANCE

1.5.1. Considerazioni generali

Il Titolo 5 del Regolamento generale dei fondi strutturali riguarda i sistemi di gestione, monitoraggio e controllo dei programmi. L'enfasi è sulla necessità di semplificare procedure e strutture di gestione.

L'art. 57 richiama l'attenzione sul bisogno di una chiara definizione delle funzioni delle autorità individuate per la gestione del programma e su una chiara ripartizione delle responsabilità di ognuno, soprattutto tra soggetti responsabili della gestione e della certificazione e controllo.

La programmazione 2007-2013 deve inoltre assicurare il rispetto dei principi partenariali, intesi come l'adozione di un approccio strategico basato sulla condivisione degli obiettivi della programmazione e del processo di attuazione tra i gestori del programma e i diversi livelli di governo del territorio e i rappresentanti delle parti economiche e sociali.

In questa sezione si intende analizzare i sistemi di gestione, monitoraggio e valutazione e il sistema delle relazioni partenariali previsto.

1.5.2. Temi trattati nel corso del processo di interazione e loro recepimento

Valutazione dei sistemi di gestione, monitoraggio e valutazione

Nel processo di valutazione è stato rilevato che **il PO rispetta le indicazioni presenti nei regolamenti dei fondi strutturali.**

In particolare, viene rispettato quanto stabilito dal Regolamento 1080/2006 e dal regolamento 1083/2006, con l'individuazione delle autorità responsabili della Gestione, di Audit e Certificazione e dei rispettivi ruoli.

Inoltre, vengono individuati diversi organismi, quali quello preposto alla valutazione della conformità, ricezione ed esecuzione dei pagamenti e gli organi collegiali quali il Comitato di sorveglianza.

Il valutatore ha espresso nella sostanza un giudizio positivo sui meccanismi gestionali individuati, anche se ha richiamato l'attenzione sulla necessità di una verifica costante delle soluzioni operative identificate¹⁷ al fine di garantire una piena operatività della strategia e della gestione.

A tal fine ci si è limitati a richiamare l'attenzione su due aspetti specifici:

- quanto emerso in sede di valutazione intermedia del programma DOCUP 2000-2006, che aveva messo in evidenza alcune debolezze del sistema gestionale (scarsa razionalizzazione delle risorse umane, parcellizzazione delle procedure, delle strutture, dei compiti, scarso processo di semplificazione, debole velocità di circolazione delle informazioni);
- il grado di complessità del modello organizzativo "teorico", il quale presenta diversi soggetti gestionali in relazione tra loro.

Appare opportuna, al fine di integrare gli strumenti della politica regionale, la previsione di un Comitato Regionale della programmazione e la predisposizione di un sistema di monitoraggio unitario che garantisce l'integrazione informativa tra Fondi strutturali, FAS e politiche ordinarie.

Qualità ed intensità delle relazioni con il Partenariato

Il Partenariato viene considerato dai nuovi Orientamenti Strategici comunitari e dai nuovi Regolamenti strumento fondamentale del percorso di attuazione delle politiche dei fondi strutturali.

Le diverse versioni del PO hanno sempre fatto riferimento al partenariato e alle modalità di coinvolgimento in diversi passaggi:

- nell'evidenziazione dei risultati emersi nel corso del precedente periodo di programmazione, riconoscendo al principio partenariale un ruolo importante;
- nella ricostruzione del contributo strategico dato alla fase di programmazione;
- nella sezione relativa alle modalità di attuazione.

Il primo aspetto da evidenziare riguarda l'impostazione che il programmatore ha dato al processo di concertazione in sede di programmazione del PO.

Esso è stato impostato secondo un'ottica di **valorizzazione del processo di condivisione tra i soggetti**, sia per quanto riguarda le definizioni delle strategie generali della Regione (con l'elaborazione del DSR) sia con la programmazione del PO.

Rispetto a quest'ultimo aspetto, in particolare, l'amministrazione regionale si è

¹⁷ Il PO individua, riguardo alle relazioni tra le autorità, infatti rinvia a procedure interne da definire.

dotata di un modello di coinvolgimento¹⁸ adottato per la costruzione del nuovo Programma di Sviluppo regionale, che è il documento base per la programmazione regionale e locale.

Lo scambio ed il confronto è avvenuto sia con le parti economico-sociali sia con le istituzioni del territorio, in particolare le Province.

Ad integrazione del processo avviato con la costruzione del PSR, si sono svolti ulteriori incontri sulla nuova stagione delle politiche dei fondi strutturali (sui regolamenti e sugli orientamenti) e sull'avanzamento della programmazione del PO. Il processo ha dato luogo a proposte e contributi da parte dei soggetti consultati, molti dei quali sono stati integrati nelle diverse versioni del PO.

Rispetto a quanto contenuto nel PO, il valutatore ha richiamato l'attenzione sulla necessità, comunque, di **definire meglio la sezione relativa al contributo che il partenariato economico-sociale avrà nel corso della gestione dei fondi 2007-2013.**

Si tratta, secondo valutazione che lo stesso QSN riprende, di superare una concezione del partenariato come mero adempimento formale.

Nello specifico, la raccomandazione è stata di realizzare uno sforzo ulteriore nella direzione di una più precisa definizione di come rendere "effettivo" l'agire del partenariato economico-sociale in tutte le fasi della programmazione 2007-2013.

In particolare si è raccomandato di definire meglio:

- le modalità di coinvolgimento del partenariato anche i sede di attuazione del PO (nella definizione dei bandi, nella selezione, etc...);
- la definizione di alcuni strumenti e modalità organizzative adatte a raggiungere l'obiettivo (es. agenda del partenariato, sedi di confronto, previsione di attività di assistenza tecnica, etc...).

Le raccomandazioni del valutatore sono state accolte nell'ultima versione del PO, il quale assicura il coinvolgimento delle parti economiche e sociali in tutte le fasi del programma operativo, e fa esplicito riferimento a quanto già indicato nel QSN.

Inoltre viene garantito l'allargamento del processo decisionale agli attori operanti nel terzo settore e si prevede:

- *“adeguate sedi di confronto aggiuntive rispetto al Comitato di sorveglianza del programma”;*
- *specifici strumenti operativi (agenda del partenariato, audizioni di testimoni privilegiati);*
- *il miglioramento dei flussi informativi.*

¹⁸ La Delibera di Giunta Regionale 986/2006 recepisce il protocollo d'intesa in materia di concertazione regionale.

1.5.3. Questioni importanti per l'evoluzione del programma

La valutazione del programma

Il PO tratta il tema della valutazione on-going del programma assegnando ad essa una valenza "sia strategica, al fine di esaminare l'andamento del programma rispetto alle priorità comunitarie e nazionali, che operativa, di sostegno alla sorveglianza del programma"

Il programma richiama anche quanto previsto dall'articolo 33 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, garantisce la fornitura di tutte le informazioni necessarie alla valutazione e stabilisce la presenza di una "*Steering group*", con la finalità di assicurare che le valutazioni siano condotte nel rispetto dei pertinenti criteri di qualità.

Il programma non fa riferimento invece ad un esplicito Piano della valutazione, così come suggerito dai documenti comunitari.¹⁹

Pur non essendo obbligatorio, il valutatore ritiene utile richiama l'**attenzione sull'utilità di avere un piano di valutazione**. Il piano di valutazione può essere uno strumento importante per la definizione di ambiti e approfondimenti specifici ulteriori ai temi standard della valutazione di programma²⁰.

Le novità introdotte con il processo di programmazione 2007-2013, la concentrazione di risorse finanziarie su ambiti tematici di particolare importanza, quali quello della Ricerca & Sviluppo e la sostenibilità ambientale, danno un'importanza particolare al piano di valutazione, il quale potrebbe prevedere un primo elenco di ambiti tematici rilevanti per il programma e per i suoi effetti.

A solo titolo di esempio il piano di valutazione potrebbe includere la previsione di alcune tematiche:

- approfondimenti sul grado di integrazione tra le iniziative del PO Competitività con quelle di altri interventi (non solo gli altri fondi strutturali, ma anche il FAS e le politiche settoriali regionali);
- analisi dell'efficacia della progettazione integrata, anche in termini di effetti ed impatti sul contesto socio-economico;
- valutazione degli effetti complessivi delle azioni intraprese, trasversalmente agli assi, sul riequilibrio territoriale;

¹⁹ Cfr. European Commission, "Indicative guidelines on evaluation methods: Evaluation during the programming period", Working document n°5, Ottobre 2006.

²⁰ L'obiettivo è quello di accrescere la capacità delle amministrazioni di porre "domande di valutazione" su aspetti rilevanti per il contesto territoriale e per le specificità programma.

- la previsione di scenari analisi di foresight e scenari regionali di settori e distretti o filiere.

Il piano di valutazione dovrebbe essere definito in accordo con il partenariato, sia per definire eventuali ulteriori temi sia per garantire di rispondere alla esigenze del programma in corso di realizzazione.

2.IL PROCESSO DI VALUTAZIONE E I RISULTATI RAGGIUNTI

2.1.PERCORSO DI CONDIVISIONE DELLA VALUTAZIONE

Rendere la valutazione un momento di accompagnamento alla programmazione comporta che il processo di valutazione ex-ante si presenti come un lavoro “in progress” di costruzione, di suggerimenti e raccomandazioni che nascono dallo scambio tra l’esperienza e le analisi del valutatore e le indicazioni e le priorità segnalate dai responsabili regionali e dagli operatori locali.

Per tale ragione l’approccio utilizzato è stato quello di accompagnare l’intero processo di programmazione attraverso la realizzazione di momenti di scambio con AdG e la presentazione di riflessioni, suggerimenti, raccomandazioni in itinere.

Il Rapporto di valutazione Ex-Ante del PO FESR Abruzzo è frutto dell’esame delle diverse versioni del PO ricevute e del continuo confronto con l’AdG e con gli esperti che seguono la redazione del PO.

Le principali attività svolte durante il processo di valutazione sono riportate nella tabella seguente:

DATA	EVENTO
30 Novembre 2006	Avvio del servizio di accompagnamento al NUVAl e primo confronto NUVAl- Ismeri Europa sulle metodologie di lavoro e sulla domande di valutazione
13 Dicembre 2006	Invio Piano di lavoro come richiesto da Contratto
22 Dicembre 2006	Incontro NUVAl – Ismeri Europa per la discussione sul piano di lavoro, prime riflessioni sul PO e la programmazione dell’avvio delle attività
23 Gennaio 2007	Incontro del valutatore e rappresentanti Regione Abruzzo (dip programmazione) sul tema della Ricerca
14 Febbraio 2007	Incontro NUVAl – Ismeri Europa sullo stato dell’arte della valutazione e sugli avanzamenti del PO (nuova versione del 7 Febbraio) e sulla programmazione delle prossime attività
05 Marzo 2007	Invio Primo progress in bozza con le prime riflessioni sul PO, rispetto alla versione del 7 Febbraio 2007
09 Marzo 2007	Incontro NUVAl – Ismeri Europa - AdG per la discussione di quanto emerso nel primo progress e sull’avanzamento del processo di programmazione
23 Marzo 2007	Incontro presso la Regione Abruzzo per approfondire la discussione delle tematiche Ricerca e Sviluppo Territoriale
26 Marzo 2007	Invio note di riflessioni sulla questione delle aree urbane e della Ricerca & Sviluppo
03 Aprile 2007	Nuova versione del PO, del 3 Aprile
04 Aprile 2007	Partecipazione di membri del NUVAl alla riunione della Regione Abruzzo con le parti economico-sociali, in qualità di osservatori
16 Aprile 2007	Invio nota breve di commento sull’ultima versione del PO presentata, con alcuni commenti generali
23 Aprile 2007	Invio nota sul sistema degli indicatori, con proposizione di revisione
27 Aprile 2007	Invio presente Rapporto

2.2. I RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

Il PO FESR della Regione Abruzzo rappresenta un'importante sfida per il sistema. Per diversi motivi il PO FESR 2007-13 della Regione Abruzzo rappresenta una importante sfida per il sistema regionale delle politiche per la competitività e lo sviluppo territoriale:

- un **mutamento strategico della politica regionale**, che con questo PO concentra l'attenzione sulla competitività e sul sistema della ricerca ed innovazione, dedicando ad esso elevate risorse finanziarie. Seppure questa scelta debba essere letta all'interno della più ampia programmazione regionale, essa appare coraggiosa e abbraccia una visione fortemente innovativa della competitività, la quale è ora più protesa al cambiamento e meno alla difesa dell'esistente;
- **l'intenzione di arrivare ad uno sviluppo coeso ed omogeneo dell'intero territorio abruzzese**, puntando l'attenzione sui principali fenomeni di squilibri interni (costa / interno) e promuovendo interventi capaci di agire sui differenti bisogni che i diversi territori esprimono;
- **la volontà di accresce la capacità di governo delle diverse politiche**; in primo luogo perché la programmazione appare più complessa e "rischiosa" del passato (nuovi strumenti, azioni altamente complesse come la R&S, sviluppo locale, ecc.), in secondo luogo perché per la realizzazione del POR appare necessario un maggiore coordinamento tra tutti gli attori regionali e locali al fine di assicurare un continuo aggiustamento strategico ed operativo. In questo campo la sfida principale è costituita dalla volontà di rafforzare le capacità di conoscenza, di progettazione e di attuazione della PA, sia a livello regionale che locale, quale preconditione per assicurare efficacia ad interventi di medio lungo periodo e per ridurre i forti ritardi tra aree.

Il PO della Regione Abruzzo è attrezzato a queste sfide, perché mette in campo una strategia ampia e articolata, ma al tempo stesso appare capace di focalizzarsi su un numero ragionevole di obiettivi e di offrire una vasta gamma di strumenti di intervento, da quelli orientati a promuovere il "salto" nella competitività del sistema produttivo a quelli orientati agli aspetti di coesione territoriale e sostenibilità ambientale del processo di sviluppo.

E' sicuramente da porre in luce il metodo di lavoro adottato per la programmazione, il quale si è basato sull'interazione continua tra il Governo della regione, all'interno del quale si è segnalato un buon coordinamento tra il servizio delle politiche comunitarie e quello della programmazione, enti locali e parti economiche e sociali. Questa interazione nella fase di programmazione è stata lunga e approfondita; nella successiva fase di implementazione dovrà essere altrettanto intensa, evitare formalismi e assicurare che i diversi attori siano disposti "a mettersi in gioco" collaborando alle necessarie scelte tecniche e

progettuali.

La valutazione ex-ante, pur completando tutti i diversi aspetti richiesti dal suo mandato, si è concentrata soprattutto sugli aspetti strategici del PO, preoccupandosi in particolare che la sua coerenza interna fosse ancorata agli indirizzi comunitari e nazionali, o sovraregionali, e che i diversi assi e obiettivi specifici prevedessero un insieme di azioni sufficientemente omogeneo e integrato. Nel loro insieme le preoccupazioni del valutatore sono state condivise e accolte dall'Autorità di Gestione e trasferite nelle successive stesure del PO.

Di seguito si propone una sintesi delle principali questioni emerse nel processo di valutazione.

Adeguatezza della strategia - L'analisi di contesto riporta le principali criticità e opportunità del contesto regionale. Gli elementi sul quale il valutatore ha maggiormente posto l'attenzione sono stati quelli di:

- garantire un'adeguata rassegna delle problematiche; in particolare, è stata rilevata una debolezza nell'analizzare le disparità interne e un'analisi non approfondita del sistema di ricerca ed innovazione,
- presentare con maggiore chiarezza le causalità dei fenomeni rilevati sugli squilibri regionali e la gerarchia delle priorità su cui intervenire, al fine di rendere maggiormente coerente l'analisi di contesto con la strategia.

E' stata rilevata la necessità di una maggiore integrazione dell'analisi SWOT con l'analisi di contesto, al fine di evidenziare meglio il processo di formazione delle priorità strategiche.

Le osservazioni sono per la gran parte state recepite; il testo attualmente presenta un buon livello di completezza ed esaustività. In futuro l'analisi delle problematiche della ricerca ed innovazione andrebbe ulteriormente dettagliata (d'altronde questo è un campo relativamente nuovo di riflessione strategica ed operativa per le Regioni italiane) e una ridondanza in certe tematiche presenti all'interno della SWOT andrebbe rivista alla luce della programmazione regionale e di quella del FAS.

Coerenza interna della strategia - In prima istanza, il valutatore ha richiamato l'attenzione su una maggiore puntualizzazione delle lezioni apprese dal periodo precedente, le quali sono un importante punto di partenza per l'impostazione strategica della futura programmazione. In particolar modo è stata sottolineata la necessità di tenere conto dei risultati della valutazione intermedia e di inserire elementi che dessero conto della diversa efficienza ed efficacia delle azioni realizzate.

E' stata poi osservata la mancanza, nelle prime versioni del PO, di una chiara individuazione dei nessi e delle interazioni tra le diverse attività degli assi, interazione che può essere considerata fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi del programma.

Sono state avanzate anche osservazioni specifiche riguardo agli assi della Ricerca e Sviluppo e dello sviluppo territoriale. Sostanzialmente, per il primo si è suggerito di chiarire meglio la strategia complessiva, distinguendo tra interventi che agiscono sulla ricerca avanzata, interventi di innovazione tecnologica e azioni finalizzate ad incidere sul sistema della ricerca (servizi alle imprese, networking, ecc.). Per l'asse Sviluppo Territoriale è stata inizialmente rilevata un eccessivo numero di obiettivi e di azioni, i quali non contribuivano a fare emergere con chiarezza la strategia dell'asse e non parevano giustificati rispetto al suo peso finanziario.

Queste osservazioni sono state nel complesso recepite dal programmatore. Allo stato attuale la strategia del PO risulta coerente e ben delineata.

E' possibile solo richiamare l'attenzione sui rischi e sulle opportunità da tenere in considerazione per l'avvio del programma, al fine di creare le condizioni necessarie a che si possa raggiungere gli obiettivi.

Nella tabella si mettono in evidenza questi rischi ed opportunità e si presentano alcuni suggerimenti, in merito ai quali i responsabili della programmazione, durante la valutazione ex-ante, hanno mostrato un buon grado di consapevolezza.

ASSI	RISCHI	OPPORTUNITÀ	SUGGERIMENTI
R&ST, innovazione e competitività	strategici <ul style="list-style-type: none"> - Ancora debole sistema di governance - spiazzamento da parte di interventi generalisti gestionali <ul style="list-style-type: none"> - Tiraggio da parte delle PMI 	<ul style="list-style-type: none"> - Presenza di grandi imprese - Integrazione con le politiche nazionali e comunitari 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervenire sulla governance del sistema di ricerca regionale - Promuovere azioni integrate con le GI - Accrescere la capacità progettuale del territorio
Sostenibilità ambientale	strategici <ul style="list-style-type: none"> - Sovrapposizione interventi nazionali 	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento vocazione e immagine "verde" della regione 	<ul style="list-style-type: none"> - "pesare" adeguatamente il sistema di incentivi - Integrare gli incentivi con azioni di contesto
Società dell'informazione	strategici <ul style="list-style-type: none"> - Non concentrare gli interventi dove i fallimenti del mercato sono evidenti, con dispersione di risorse gestionali <ul style="list-style-type: none"> - Rapida obsolescenza tecnologica dei progetti, necessità di pronte progettazioni e realizzazioni 		<ul style="list-style-type: none"> - Promuovere pochi interventi fondamentali e legare la loro realizzazione a stringenti criteri tecnici e temporali
Sviluppo Territoriale	strategici <ul style="list-style-type: none"> - Possibili interventi frammentati e non concentrati per temi - disparità crescenti a sfavore delle zone interne gestionali <ul style="list-style-type: none"> - Ritardi della progettazione integrata 	<ul style="list-style-type: none"> - esperienza della precedente programmazione - Ampi spazi per integrazione con altri interventi (tra tutti FAS per infrastrutture) 	<ul style="list-style-type: none"> - Favorire la concentrazione premiando la migliore progettazione e le capacità partenariali esistenti - Arrivare prontamente ad una chiara definizione dei ruoli dei diversi attori e delle modalità attuative

Coerenza esterna - Il grado di coerenza con le politiche europee, nazionali e regionali era presente sin dalle prime bozze del PO. Il valutatore ha posto

l'attenzione soltanto su alcuni punti carenti, quali la necessità di tenere in considerazione la coerenza del PO con gli obiettivi ambientali del PICO e di esplicitare meglio le interazioni con le politiche regionali. Queste osservazioni sono state ampiamente recepite.

Risultati e impatti attesi - Inizialmente il PO presentava un sistema di indicatori con alcuni difetti. In particolare, il valutatore ha rilevato che, al punto di vista della sostenibilità del sistema di monitoraggio, numerosi indicatori necessitavano di quantificazioni “ad hoc”; alcuni indicatori apparivano più di pertinenza del FSE; alcuni indicatori non erano sufficientemente definiti e, infine, alcuni indicatori apparivano non pertinenti alle attività previste all'interno degli assi. In particolare, per quanto riguarda gli indicatori di realizzazione e risultato si rilevava che la loro definizione e le modalità di calcolo non sempre erano agevoli e/o desumibili dal PO; inoltre, a volte non venivano fornite delucidazioni sulle fonti, mancavano indicatori sugli effetti occupazionali attesi e non sempre vi era chiarezza nelle relazioni causali tra indicatori di realizzazione e risultato.

Il valutatore ha suggerito di semplificare il sistema degli indicatori di realizzazione e di risultato, partendo dal principio di assicurare un maggior legame tra questi e le attività previste all'interno degli obiettivi operativi e ha presentato al programmatore una prima indicazione di revisione puntuale del sistema degli indicatori.

Le osservazioni del valutatore sono state condivise e nell'ultima versione del PO il sistema degli indicatori risulta semplificato e più coerente. E' necessario tuttavia ricordare che il set di indicatori andrà rivisto al momento dell'avvio operativo del programma per rappresentare al meglio le azioni attivate. A questo proposito si ricorda che la nuova impostazione “strategica” comunitaria e la sua distanza, temporale e logica, dalla impostazione operativa della programmazione richiederanno una revisione progressiva dei sistemi di verifica e monitoraggio.

I sistemi di attuazione - Il giudizio del valutatore sui sistemi di attuazione è stato nel complesso positivo e ha unicamente richiamato l'attenzione sulla necessità di una verifica costante delle soluzioni operative identificate al fine di garantire una piena operatività della strategia e della gestione.

Il valutatore ha richiamato l'attenzione sulla necessità di definire meglio la sezione relativa al contributo che il partenariato economico-sociale avrà nel corso della gestione dei fondi 2007-2013, descrivendo meglio le modalità di coinvolgimento del partenariato anche in sede di attuazione del PO (nella definizione dei criteri per i bandi, nella selezione delle priorità di intervento, ecc...) e gli strumenti e le modalità organizzative adatte a assicurare un efficace coinvolgimento (es. “agenda” del partenariato, sedi di confronto, previsione di attività di assistenza tecnica, ecc...).

L'ultima versione del PO accoglie le raccomandazioni del valutatore e dettaglia maggiormente le modalità di gestione delle relazioni parteriali.

Un punto ancora aperto è la previsione di un Piano di valutazione, il quale non è al momento presente nel PO, ma viene consigliato dal valutatore. Il Piano non solo risponde a orientamenti europei e facilita la partecipazione dei diversi stakeholders al processo valutativo, ma è anche un utile strumento per meglio esplicitare le domande valutative e una strategia di lettura dei risultati del PO da parte dell'AdG. Peraltro, l'ampio impegno rivolto ad interventi relativamente nuovi e complessi (p.e. R&S ed energia) richiederà un maggiore sforzo di conoscenza e giudizio dei loro risultati.

3. APPENDICI

3.1. PROPOSTA DI REVISIONE DEGLI INDICATORI

Di seguito si presenta una prima bozza di rielaborazione degli indicatori realizzata dal valutatore con l'obiettivo di semplificazione e di maggiore coerenza del sistema complessivo degli indicatori.

REGIONE ABRUZZO – POR – FESR 2007 - 2013	
OBIETTIVO GLOBALE	INDICATORI DI CONTESTO
<i>Promuovere l'innovazione del sistema produttivo e l'attrattività del territorio per meglio competere sui mercati globali</i>	Tasso di attività (Persone occupate o in cerca occupazione sul totale della popolazione) (eurostat)
	Tasso di occupazione (Persone occupate sul totale della popolazione (%)) (Istat)
	Tasso di disoccupazione (Persone in cerca di occupazione in età 15 anni e oltre sulle forze di lavoro nella corrispondente classe di età (%)).
	Tasso di disoccupazione giovanile (Persone in cerca di occupazione in età 15-24 anni su forze di lavoro della corrispondente classe di età per 100)
	Tasso di natalità delle imprese (Rapporto tra imprese nate all'anno t e le imprese attive dello stesso anno (in percentuale)) Istat
	Incidenza della spesa pubblica in Ricerca e Sviluppo (Spese per ricerca e sviluppo della Pubblica Amministrazione e dell'Università in percentuale del PIL)
	Incidenza della spesa delle imprese in Ricerca e Sviluppo (Spese per ricerca e sviluppo delle imprese pubbliche e private in percentuale del PIL)
Capacità di attrazione di investimenti esteri (Investimenti diretti lordi dall'estero in Abruzzo su investimenti diretti in EU 15 (%))	

ASSE I – INNOVAZIONE E COMPETITIVITA'					
OBIETTIVO OPERATIVO	ATTIVITÀ	INDICATORI DI REALIZZAZIONE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO	INDICATORI DI IMPATTO
Potenziamento del sistema regionale della R&ST	Sostegno alla realizzazione di progetti di Ricerca industriale	Numero progetti di ricerca industriale finanziati (di cui per la realizzazione di tecnologie pulite)	Accrescere l'attrattività del territorio e la competitività del sistema delle imprese abruzzesi attraverso lo sviluppo della R&ST e la promozione della innovazione;	Incremento percentuale della spesa privata in R&S (<i>Regional Innovation Scoreboard.</i>)	Produttività del lavoro nelle PMI (Valore aggiunto aziendale per addetto nelle piccole e medie imprese (in migliaia di euro lire ed euro correnti)) Addetti alla Ricerca e Sviluppo (Addetti alla ricerca e sviluppo per 1.000 abitanti) Incremento del valore aggiunto nei comparti tradizionali e nei settori di frontiera O IN ALTERNATIVA Preso dei settori High tech sul totale in termini di valore aggiunto
		Numero di reti di cooperazione tra PMI/GI/Centri di ricerca create			
		Cluster di imprese creati (reti di cooperazione tra imprese per lo sviluppo di attività di R&ST			
	Rafforzamento della domanda di innovazione da parte delle PMI	Numeri di studi di fattibilità tecnici agevolati			
		Numero di nuovi brevetti e altri diritti di proprietà industriale			
Sostegno dei processi di innovazione, crescita e ricerca delle PMI.	Sostegno a programmi di investimento delle PMI per progetti di innovazione tecnologica, di processo e delle organizzazione di servizi	Numero di progetti di innovazione (di prodotto, processo ed organizzazione) finanziati		Posti di lavoro creati attraverso i progetti finanziati	Esportazione di prodotti <i>high tech</i> (<i>Regional Innovation Scoreboard</i>)
	Aiuti alle piccole nuove imprese innovative	Numero nuove imprese innovative agevolate(start – up e spin -off)		Brevetti presentati all'EPO (<i>Regional Innovation Scoreboard</i>)	Imprese innovatrici (% sul totale), per settori
	Promozione delle PMI attraverso servizi qualificati	Numero di progetti di audit e trasferimento tecnologico realizzati		Imprese che hanno introdotto innovazioni di prodotto e/o processo	Imprese che hanno introdotto innovazioni di prodotto e di processo su totale imprese innovatrici
	Sostegno alle micro imprese per favorire la crescita dimensionale	Numero imprese agevolate per obiettivi di innovazione e crescita dimensionale		Incremento della dimensione media delle aziende regionali	Capacità innovativa (Spesa sostenuta per attività di ricerca e sviluppo intra muros della Pubblica Amministrazione, dell'Università e delle imprese pubbliche e private in percentuale del Pil) – QUEST'ULTIMO SI POTREBBE TOGLIERE CONSIDERATO CHE NGLI INDICATORI DI CONTESTO CI STA GIA' UN INDICATORE SIMILE

ASSE III - SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE					
OBIETTIVO OPERATIVO	ATTIVITÀ	INDICATORE DI REALIZZAZIONE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORE DI RISULTATO	INDICATORI DI IMPATTO
Sviluppare servizi nel campo della Società dell'informazione	Miglioramento della disponibilità di servizi ICT	Numero progetti realizzati	<i>Migliorare l'accesso e l'utilizzo delle ICT da parte delle PMI mediante il potenziamento delle infrastrutture delle banda larga nelle aree montane ed il miglioramento dei servizi</i>	<p>Posti di lavoro creati attraverso i progetti finanziati</p> <p>Investimenti attivati per applicazioni e servizi digitali</p> <p>Popolazione aggiuntiva coperta dall'accesso a banda larga</p> <p>Imprese aggiuntive coperte dall'accesso a banda larga (di cui femminili)</p> <p>Aumento del fatturato delle imprese legate all'ICT</p>	<p>Famiglie con accesso alla banda larga (% su totale famiglie)</p> <p>Indice di diffusione dell'informatizzazione nei comuni (Popolazione residente in comuni con anagrafe collegata al sistema INA-SAIA sul totale della popolazione regionale (%))</p> <p>Imprese con accesso alla banda larga (% su totale imprese)</p> <p>Imprese in possesso di un Intranet (% su totale imprese)</p> <p>Imprese in possesso di un Extranet (% su totale imprese)</p> <p>Imprese in possesso di un Extranet (% su totale imprese)</p>
Promuovere le infrastrutture di banda larga nelle aree montane	Potenziamento delle reti intercentrali e delle reti immateriale nelle aree di montagna	<p>Numero di progetti realizzati</p> <p>Infrastrutture intercentrali realizzate</p> <p>Infrastrutture diffuse realizzate</p>			

ASSE IV - SVILUPPO TERRITORIALE					
OBIETTIVO OPERATIVO	ATTIVITÀ	INDICATORE DI REALIZZAZIONE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI RISULTATO	INDICATORI DI IMPATTO
Promuovere lo sviluppo delle città capoluogo	Sostegno alla sviluppo delle città capoluogo	Programmi di riqualificazione urbana realizzati	Promuovere l'attrattività e la competitività del territorio regionale, attraverso politiche volte alla riduzione degli squilibri territoriali e al miglioramento della qualità della vita delle aree urbane e delle zone di montagna	Superficie urbana riqualificata (Ha)	Variazione della popolazione residente nei comuni rurali (Variazione % annua della popolazione residente nei comuni rurali)
	Valorizzazione dei beni culturali	N. interventi realizzati		Volume di investimenti attivati	
		N.interventi di marketing territoriali		Posti di lavoro creati attraverso i progetti finanziati	
	Promozione delle mobilità urbana sostenibile	N. progetti per nuove modalità di trasporto		Visitatori regionali aggiuntivi (N.)	
Sostenere lo sviluppo delle aree montane e contrastare i fenomeni di marginalizzazione e declino attraverso la promozione del turismo sostenibile.	Valorizzazione dei territori montani	Numero imprese agevolate	Numero di nuove imprese nel settore dell'accoglienza turistica	% Aree Protette, pSIC e ZPS interessati dal POR (rispetto al totale delle Aree Protette, pSIC e ZPS presenti in regione) – NON MOLTO PERTINENTE CON L'ULTIMA VERSIONE DEL PO	Trasporto pubblico locale nelle città (Linee urbane di trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia per 100 Km ² di superficie comunale)
		Aree ad elevato valore naturalistico interessate dal POR (N.)			
		Numero progetti realizzati: - di cui materiali - di cui immateriali			

ASSE AT			
OBIETTIVO OPERATIVO	INDICATORE DI REALIZZAZIONE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORE DI RISULTATO
Facilitare i processi di implementazione del Programma operativo e ampliare la base di conoscenze per la gestione e la valutazione delle attività del Programma	Giornate uomo per attività di assistenza tecnica, monitoraggio, valutazione, controllo, studi, progettazione.	Sviluppare un'attività di assistenza per la struttura tecnico-amministrativa della Regione, al fine di garantire un miglioramento nei livelli di efficienza del processo di programmazione ed implementazione del Programma e delle iniziative correlate.	Rispetto della tempistica procedurale indicata nei bandi (%)
	Numero di studi, ricerche e valutazioni svolte		Pubblcazioni di studi, ricerche e valutazioni realizzate
	Numero interventi informativi realizzati (per tipologia)		

3.2. L'IMPOSTAZIONE METODOLOGICA

L'impostazione metodologica della valutazione Ex Ante del PO Abruzzo segue quanto indicato in sede di progettazione del servizio ed è in linea con le indicazioni provenienti dalla Commissione Europea e dall'UVAL.

Le diverse domande di valutazione sono finalizzate a rispondere a queste due questioni di fondo: **si affrontano i problemi più importanti per lo sviluppo regionale? Le soluzioni proposte sono le migliori o altre soluzioni potrebbero essere più efficienti ed efficaci?**

Le diverse tecniche di analisi devono essere finalizzate ad informare alcuni criteri sulla base dei quali saranno definiti conclusioni e raccomandazioni della valutazione. Questi criteri, anche in accordo con le indicazioni previste dalla UE, sono:

- **rilevanza** (il PO è rilevante se affronta i bisogni del territorio e con risorse adeguate);
- **coerenza interna** (il PO è coerente al proprio interno se la definizione della strategia, delle relazioni tra obiettivi e priorità e dell'allocazione delle risorse è chiara e risponde ad una causalità condivisa e poggiata su chiare evidenze);
- **coerenza esterna** (Il PO è coerente con gli altri programmi regionali, nazionali e comunitari se si integra in modo adeguato²¹ con essi e se offre un contributo alle programmazioni sovra-ordinate, quali la strategia di Lisbona);
- **efficacia potenziale** (il PO dimostra efficacia se raggiunge i target corretti per innescare gli effetti attesi e se realisticamente raggiungerà risultati e impatti in linea con gli obiettivi);
- **qualità e pertinenza** (capacità di attivare sistemi di gestione adeguati agli interventi e alle regole dei finanziamenti pubblici; il sistema di monitoraggio e gli indicatori sono pertinenti se in grado di rispondere conoscenze necessarie alle decisioni e agli indirizzi del PO.

Le molteplici tecniche di indagine richiedono il ricorso a molteplici fonti informative, le quali possono essere classificate secondo diverse tipologie:

- **documenti programmatici** (PO; Eventuali studi preparatori, Proposta di indicatori);
- **dati statistici** (Eurostat, Istat, Camere di commercio, banche dati amministrative);
- **dati derivanti da momenti partecipativi** (Report e interrelazione con i tavoli tecnici e partenariali);
- **documenti secondari** (Orientamenti e linee guida UE, Bozza DSN e DS

²¹ L'integrazione può essere in forma complementare o addizionale, ma comunque rispondente alla logica delle diverse programmazioni e non conflittuale tra loro.

Mezzogiorno, PICO, PRS 1998/2000 e DPFER 2006-08, PO FSE, FEASR, APQ e altri documenti regionali di programmazione settoriale, Studi ed analisi originali, Valutazioni intermedi ed ex post dei periodi precedenti).

Le domande di valutazione analizzate nel corso del processo di valutazione sono state le seguenti:

Adeguatezza della strategia rispetto ai bisogni del territorio

Domanda valutativa: *la strategia scelta e gli obiettivi prefissati sono pertinenti con i bisogni del territorio?*

Principali contenuti: *completezza nell'individuazione dei problemi del territorio e individuazione principali criticità (per dimensione, dinamica...); relazioni tra dinamiche territoriali e settoriali con i problemi di carattere generale; processi endogeni e processi esogeni che incidono sullo sviluppo regionale; completezza del ragionamento sulle cause del rallentamento della competitività; coerenza Swot con l'analisi socio-economica; analisi delle lezioni precedenti.*

Coerenza interna della strategia

Domanda valutativa: *la strategia è ben definita? Gli obiettivi possono essere soddisfatti con le risorse finanziarie disponibili? E' giustificata la concentrazione tematica geografica e finanziaria?*

Principali contenuti: *ricostruzione della gerarchia degli obiettivi e valutazione della coerenza; relazioni tra le attività degli assi; allocazione delle risorse finanziarie e analisi dei rischi di attuazione; i diversi temi trasversali che la strategia intende affrontare trovano modalità di attuazione idonee? Le scelte effettuate in termini di concentrazione tematica geografica e finanziaria operate dal programma: a quali motivazioni rispondono? Sono giustificati dagli obiettivi perseguiti e dagli effetti che si intende attivare?*

Coerenza della strategia con programmazione regionale, nazionale e comunitaria

Domanda valutativa: *la strategia è coerente con la programmazione regionale, nazionale e comunitaria e, in particolare, con la strategia di Lisbona?*

Principali contenuti: *La strategia del PO è coerente con le altre programmazioni in relazione a: condivisione di obiettivi, individuazione di priorità comuni, integrazione degli sforzi finanziari e organizzativi? In quale misura il PO è integrato con le altre programmazioni regionali co-finanziate*

dalla UE? In quale misura il PO è integrato con le altre programmazioni regionali finanziate con risorse nazionali? In che misura il PO rispetta e promuove gli obiettivi trasversali delle pari opportunità e dell'ambiente?

Risultati ed impatti

Domanda valutativa: *qual è l'impatto atteso e misurabile del PO? Gli impatti attesi giustificano la strategia?*

Principali contenuti: *Il sistema degli indicatori è in grado di fornire un supporto di decisioni adeguato e di svolgere le necessarie funzioni di accountability? Quali sono i principali target del PO e quale può essere una loro quantificazione. Vi possono essere effetti inattesi negativi o effetti distorsivi dei risultati del PO? E in caso in quale misura? Vi sono risultati attinenti al comportamento degli attori (azione collettiva, capacity building, ecc...) che, seppure difficilmente quantificabili, devono essere esaminati per giudicare gli effetti attesi dal PO?*

Sistemi di attuazione

Domanda valutativa: *I sistemi di attuazione sono adeguati ad una buona realizzazione del programma?*

Principali contenuti: *meccanismi decisionali e modelli organizzativi, processi istituzionali ed efficienza amministrativa; qualità e intensità delle relazioni partenariali; Vi sono eventuali colli di bottiglia o passaggi problematici della strategia del PO che devono essere affrontati per tempo?*

Valore aggiunto comunitario

Domanda valutativa: *Qual è il contributo specifico e aggiuntivo delle politiche comunitarie FESR sulle politiche di coesione regionale?*

Principali contenuti: *nuovo approccio integrato e vincoli strategici della nuova programmazione, peso finanziario e utilizzo delle risorse comunitarie all'interno del menu di strumenti finanziari disponibili, influenza del metodo comunitario sulle modalità di programmazione delle politiche comunitarie.*

3.3.TABELLE

Tab. 5 Contributi alla crescita del PIL Pro-capite della produttività del lavoro, della dinamica occupazione (occupazione su Forza lavoro) e del Tasso di Attività (Forza lavoro su popolazione).

	1996/1998	1999/2001	2002/2004	1996/2004
Abruzzo				
PIL/pop	1,2	2,6	-0,9	1,0
PIL/occ	1,6	0,0	-0,9	0,2
Occ/FL	-0,2	1,4	-0,8	0,2
FL/pop	-0,2	1,2	0,8	0,6
Italia				
PIL/pop	1,6	2,1	0,1	1,3
PIL/occ	1,1	0,5	-0,6	0,3
Occ/FL	-0,1	0,8	0,4	0,4
FL/pop	0,6	0,7	0,3	0,5
Mezzogiorno				
PIL/pop	1,9	2,6	0,6	1,7
PIL/occ	1,3	1,1	0,5	1,0
Occ/FL	-0,6	0,9	0,9	0,4
FL/pop	1,2	0,6	-0,8	0,3

Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati ISTAT, Conti economici territoriali e RFL, vari anni

Tab. 6 Indicatore della produttività del lavoro in Abruzzo, Mezzogiorno e Centro Nord, per settori (Italia=100).

PRODUTTIVITÀ (ITALIA = 100)	ABRUZZO		MEZZOGIORNO		CENTRO NORD	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
ATTIVITA' ECONOMICHE						
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	87,8	76,5	84,7	87,3	112,9	110,6
Agricoltura, caccia e silvicoltura	89,7	79,9	84,6	87,6	112,7	110,0
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	59,6	33,3	84,7	85,2	121,4	123,3
INDUSTRIA	93,9	88,7	84,5	82,9	104,2	104,8
Industria in senso stretto	92,9	86,2	86,3	83,3	103,0	103,7
Estrazione di minerali	65,2	65,3	46,3	51,9	124,0	118,9
Industria manifatturiera	94,3	87,9	81,6	77,5	103,9	104,9
<i>Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco</i>	90,1	83,2	77,4	74,4	109,4	110,9
<i>Industrie tessili e dell'abbigliamento</i>	92,9	79,3	73,6	68,6	106,2	107,8
<i>Industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari</i>	63,9	61,8	76,2	70,9	105,0	105,8
<i>Fabbricazione della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria</i>	101,5	93,2	74,7	76,7	104,3	104,2
<i>Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche</i>	100,5	113,6	95,4	91,8	100,9	101,6
<i>Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi</i>	88,1	91,4	75,7	77,6	108,4	107,8
<i>Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo</i>	86,6	90,3	74,6	75,4	104,4	104,6
<i>Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, elettrici ed ottici; mezzi di trasporto</i>	111,3	99,2	89,8	81,9	101,6	102,9
<i>Industria del legno, della gomma, della plastica e altre manifatturiere</i>	98,0	89,6	83,9	78,2	103,1	104,3
<i>Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua</i>	98,9	96,5	91,2	88,4	104,2	105,4
Costruzioni	101,2	96,4	92,8	92,6	103,3	103,4
SERVIZI	90,5	90,5	88,1	87,4	104,9	105,1
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	84,7	82,6	87,5	83,9	104,7	106,0
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa	83,0	84,9	82,9	79,9	106,9	107,8
Alberghi e ristoranti	90,3	86,3	90,1	89,3	103,0	103,3
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	85,6	78,4	92,9	84,6	102,7	106,1
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	101,4	100,5	89,3	88,8	103,4	103,4
Intermediazione monetaria e finanziaria	82,1	90,0	81,8	83,3	104,4	104,1
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali	105,7	102,6	90,3	89,6	103,2	103,3
Altre attività di servizi	99,8	102,4	98,8	100,0	100,6	100,0
Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	96,4	106,8	102,5	102,9	98,6	98,4
Istruzione	99,6	97,2	95,1	94,4	103,6	104,0
Sanità e altri servizi sociali	102,1	104,7	104,8	109,0	98,1	96,5
Altri servizi pubblici, sociali e personali	89,3	76,1	83,9	80,4	106,1	107,2
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	76,1	79,7	86,5	87,6	105,3	104,9
Valore aggiunto a prezzi base	90,0	87,7	85,3	85,0	105,7	105,7

Fonte: Elaborazione Iseri su dati ISTAT

Tab. 7 Variazione del Valore aggiunto/ULA, media 2000-2004 in Abruzzo, Italia, Mezzogiorno, Centro Nord e perso percentuale nei diversi settori.

ATTIVITA' ECONOMICHE	ABRUZZO		ITALIA		CENTRO NORD		MEZZOGIORNO	
	VAR	%	VAR	%	VAR	%	VAR	%
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	-0,8	3,7	2,7	2,8	2,2	2,2	3,6	4,6
Agricoltura, caccia e silvicoltura	0,1	3,6	3,2	2,7	2,5	2,1	4,2	4,5
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	-14,1	0,1	-5,6	0,1	-5,3	0,1	-5,5	0,2
INDUSTRIA	-1,7	31,2	-0,3	27,7	-0,2	29,7	-0,8	21,2
Industria in senso stretto	-2,1	24,9	-0,3	22,1	-0,2	24,5	-1,2	14,2
Estrazione di minerali	-2,3	0,3	-2,4	0,4	-3,3	0,5	0,4	0,3
Industria manifatturiera	-2,4	22,6	-0,7	19,5	-0,5	22,0	-1,9	11,4
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	-3,1	2,4	-1,3	1,9	-1,0	1,9	-2,2	1,8
Industrie tessili e dell'abbigliamento	-6,3	2,7	-3,1	1,7	-2,8	1,9	-4,6	1,0
Industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari	-1,2	0,4	-0,4	0,5	-0,2	0,6	-2,1	0,3
Fabbricazione della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria	-2,5	1,6	-0,5	1,2	-0,6	1,4	0,1	0,6
Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche	3,8	1,5	0,4	1,8	0,6	2,0	-0,5	1,1
Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	1,6	2,1	0,7	1,1	0,5	1,2	1,3	1,0
Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo	1,0	3,2	0,0	3,3	0,0	3,8	0,2	1,6
Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, elettrici ed ottici; mezzi di trasporto	-3,7	6,5	-1,2	5,6	-0,9	6,4	-3,3	2,7
Industria del legno, della gomma, della plastica e altre manifatturiere	-2,0	2,3	0,2	2,5	0,5	2,8	-1,5	1,4
Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua	5,7	2,0	6,4	2,2	6,8	2,0	5,4	2,5
Costruzioni	-0,5	6,3	0,7	5,6	0,7	5,2	0,6	7,0
SERVIZI	-0,3	65,1	-0,3	69,5	-0,2	68,1	-0,5	74,1
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	-1,2	20,8	-0,6	23,7	-0,3	23,9	-1,6	22,8
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa	-0,8	10,9	-1,3	12,0	-1,1	12,2	-2,1	11,4
Alberghi e ristoranti	-5,0	3,3	-4,1	3,5	-4,0	3,7	-4,3	3,2
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	0,6	6,5	2,9	8,1	3,9	8,1	0,5	8,3
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	-1,7	21,0	-1,4	25,4	-1,4	26,3	-1,6	22,5
Intermediazione monetaria e finanziaria	2,1	3,2	-0,3	4,5	-0,3	4,9	0,2	3,1
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali	-2,4	17,7	-1,7	20,9	-1,7	21,4	-1,9	19,3
Altre attività di servizi	1,2	23,4	0,5	20,4	0,4	17,8	0,8	28,9
Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	5,3	8,2	2,4	6,0	2,3	4,9	2,5	9,6
Istruzione	-0,1	6,1	0,5	5,0	0,7	3,9	0,3	8,3
Sanità e altri servizi sociali	1,4	6,2	0,8	5,6	0,3	5,1	1,8	7,4
Altri servizi pubblici, sociali e personali	-5,1	2,3	-1,6	2,9	-1,4	3,0	-2,6	2,6
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	1,3	0,5	0,1	0,9	0,0	0,9	0,4	1,0
Valore aggiunto a prezzi base	-0,7	100,0	-0,1	100,0	-0,1	100,0	-0,2	100,0

Fonte: Elaborazioni Ismeri su dati ISTAT