



Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione



QUADRO STRATEGICO NAZIONALE

per la politica regionale di sviluppo 2007-2013

Dicembre 2006

INDICE

PREMESSA.....	5
I IL CONTESTO: RITARDO DI COMPETITIVITÀ E OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO.....	8
I.1 Tendenze socio-economiche ed elementi di scenario	8
I.2 Pari opportunità	11
I.3 Il contesto territoriale e lo stato dei servizi ambientali.....	14
I.4 Tendenze socio-economiche delle aree ed elementi di scenario.....	19
I.5 Specificità e disparità territoriali: punti di debolezza e potenziale.....	20
II LA POLITICA REGIONALE: IMPOSTAZIONE TEORICA ED ESPERIENZE	29
II.1 La politica regionale come politica dell'offerta.....	29
II.2 Lezioni dall'esperienza 2000-2006	33
II.2.1 <i>Apprendimenti su “capitale umano e società della conoscenza”</i>	33
II.2.2 <i>Apprendimenti su “qualità della vita e del territorio”</i>	38
II.2.3 <i>Apprendimenti su “valorizzazione e competitività dei sistemi territoriali”</i>	42
II.2.4 <i>Apprendimenti in tema di costruzione di capacità nell'amministrazione</i>	50
II.2.5 <i>Lezioni generali di discontinuità</i>	51
III OBIETTIVI E PRIORITÀ.....	53
III.1 L'articolazione complessiva della strategia per il 2007-2013.....	53
III.2 Priorità.....	57
Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane.....	57
Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività.....	64
Priorità 3. Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo	73
Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale ..	81
Priorità 5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	86
Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità	93
Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione.....	99
Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani.....	108
Priorità 9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse.....	114
Priorità 10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.....	117
III.3 Servizi essenziali e obiettivi misurabili	122
III.4 Esplicitazione della strategia per il Mezzogiorno e riparto delle risorse fra priorità	129
III.5 Esplicitazione della strategia del fondo sociale europeo	135
III.6 Coerenza e complementarietà della politica regionale con le politiche nazionali e comunitarie.....	138
III.6.1 <i>La Coerenza con gli Orientamenti Strategici</i>	138

III.6.2	<i>La coerenza e il raccordo con la politica economica e le priorità del Piano Nazionale di Riforma in attuazione della strategia di Lisbona e del Piano Nazionale per l'inclusione sociale</i>	144
III.6.3	<i>Coordinamento e complementarietà con le altre politiche e programmi comunitari</i>	149
III.6.4	<i>Il collegamento e l'integrazione finanziaria fra la politica regionale unitaria, la politica di sviluppo rurale, della pesca e altri strumenti finanziari</i>	151
IV	PROGRAMMI OPERATIVI PER MACROAREA GEOGRAFICA (PER GLI OBIETTIVI CONVERGENZA, COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE, COOPERAZIONE TERRITORIALE)	156
IV.1	I Programmi Operativi in attuazione del Quadro	156
IV.2	I Programmi Operativi Regionali	156
IV.3	I Programmi Operativi Nazionali	157
IV.4	I Programmi Operativi Interregionali	158
IV.5	I Programmi Operativi dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea"	159
IV.6	Attuazione delle Priorità con forme di intervento finanziate dalle risorse della politica regionale nazionale	159
V	IL QUADRO FINANZIARIO	160
V.1	La spesa pubblica in conto capitale	160
V.2	Le risorse della politica regionale comunitaria	161
V.2.1	<i>Risorse dei fondi strutturali per obiettivo</i>	161
V.2.2	<i>Allocazione annuale indicativa per Programma Operativo e per Fondo</i>	163
V.2.3	<i>Risorse di cofinanziamento nazionale (indicative) e tassi di cofinanziamento</i>	167
V.3	Le risorse della politica regionale nazionale (incluse risorse e flussi finanziari del periodo precedente)	167
V.4	La dimensione delle risorse ordinarie in conto capitale	169
V.5	Aggiuntività della politica regionale e Verifica dell'Addizionalità	170
V.6	Verifica ex ante del principio di addizionalità nel periodo 2007-2013	172
VI	L'ATTUAZIONE	175
VI.1	Processo di programmazione e attuazione	175
VI.1.1	<i>La programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale: le innovazioni necessarie e gli impegni conseguenti</i>	175
VI.1.2	<i>Processo di programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale</i>	176
VI.1.3	<i>Il livello di programmazione della strategia specifica (territoriale e/o settoriale) della politica regionale unitaria</i>	176
VI.1.4	<i>Il livello della condivisione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità</i>	179
VI.1.5	<i>Il livello dell'attuazione</i>	180
VI.2	Le condizioni e le capacità istituzionali per l'attuazione	181

<i>VI.2.1 Coordinamento dei programmi e degli interventi a livello centrale, regionale e locale.....</i>	<i>181</i>
<i>VI.2.2 Coinvolgimento dei partner socio-economici.....</i>	<i>182</i>
<i>VI.2.3 La valutazione</i>	<i>186</i>
<i>VI.2.4 Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, esecuzione finanziaria, controllo</i>	<i>189</i>
<i>VI.2.5 Informazione e comunicazione.....</i>	<i>196</i>
<i>VI.2.6 Rafforzamento dell'efficienza e della capacità amministrativa.....</i>	<i>197</i>
<i>VI.2.7 Riserva di premialità.....</i>	<i>199</i>
<i>VI.2.8 Orientamenti specifici per la governance della cooperazione territoriale.....</i>	<i>200</i>

VI.2.3 La valutazione

La valutazione produce analisi e giudizi sugli effetti della politica regionale nazionale e comunitaria unitariamente considerata. La valutazione è necessaria per migliorare e correggere l'azione pubblica nell'impostazione strategica, negli strumenti di intervento e nelle modalità attuative; per rafforzare l'impegno dell'azione pubblica nel raggiungere gli obiettivi prefissati; per alimentare il dibattito pubblico e la discussione partenariale; per aumentare la consapevolezza degli attuatori e per restituire informazioni ai destinatari sull'azione pubblica. Affinché la valutazione possa soddisfare le sue molteplici funzioni essa dovrà essere condotta da parte di diversi committenti, costruendo le domande di valutazione con un approccio partecipativo, mobilitando al meglio diverse capacità di ricerca a seconda delle necessità, utilizzando modalità organizzative appropriate per la gestione delle ricerche e per la disseminazione dei risultati. La valutazione sarà tanto più utile se essa potrà avvenire in un contesto in cui molti strumenti (sistema di monitoraggio, reportistica sull'andamento dei programmi, analisi sull'evoluzione dei contesti, banche dati territoriali e autovalutazioni) soddisfano esigenze conoscitive. Particolare attenzione va prestata ai temi trasversali rilevanti a livello nazionale e comunitario, in particolare alle pari opportunità e non discriminazione e ai principi di sviluppo sostenibile.

La valutazione ex-ante

I processi di valutazione ex-ante, fermo restando i requisiti previsti dal Regolamento generale dei Fondi strutturali e da altre disposizioni vigenti, accompagnano la fase di definizione della programmazione per fondarne le scelte, attraverso l'analisi e la considerazione degli apprendimenti delle esperienze fatte, sostenerne il rigore e la coerenza complessiva nella chiara esplicitazione degli obiettivi e delle loro motivazioni anche in vista dei successivi momenti di valutazione e di dibattito. I processi di valutazione ex-ante si estendono al complesso della politica regionale secondo modalità che contribuiscono a rafforzare la pratica di programmazione unitaria.

La valutazione in itinere ed ex-post

Le valutazioni verteranno principalmente su gli effetti prodotti dalle politiche pubbliche attuate attraverso programmi e progetti - realizzati e in realizzazione - finanziati da fonti diverse (comunitarie, nazionali, regionali), inclusi i Programmi di sviluppo rurale. La valutazione deve consentire di valutare gli effetti congiunti di diverse azioni, anche afferenti a diversi programmi, sullo stesso territorio e sugli effettivi servizi resi dall'azione pubblica complessivamente considerata. Le valutazioni verteranno principalmente su domande circoscritte riguardo argomenti controversi e rilevanti per l'efficace attuazione, la modifica o l'impostazione strategica degli interventi. Le domande valutative saranno definite attraverso un approccio partecipativo che assicuri la considerazione delle esigenze conoscitive del partenariato istituzionale ed economico-sociale e dei portatori di interesse.

Le attività valutative vanno svolte nelle fasi iniziali (in particolare per apprendere da altre esperienze già concluse, per migliorare l'impostazione dell'attuazione), durante l'attuazione (in particolare per affrontare problemi, nuove opportunità, migliorare i processi attuativi e, eventualmente, modificare il programma), nella fase finale (in particolare per accumulare conoscenza per il periodo successivo di programmazione, per evitare errori futuri e rimediare a quelli passati) e una volta che il programma è concluso (in particolare per accumulare conoscenza, per rendere conto alla collettività di quanto fatto in precedenza).

Per le attività di valutazione, dovranno essere previste adeguate risorse umane, finanziarie e organizzative. Dovranno essere quindi definite, anche tenendo conto delle esigenze del partenariato istituzionale ed economico-sociale, la programmazione e la tempistica delle attività, riferite anche a valutazioni degli interventi della politica regionale nazionale e comunitaria rientranti nel ciclo di programmazione 2000-2006, nonché le risorse umane, finanziarie e organizzative necessarie a sostenere i processi valutativi.

L'esplicitazione di risorse, attività e tempistica sarà preferibilmente espressa in piani di valutazione da definirsi in tempo utile all'avvio tempestivo delle attività e da integrare progressivamente a seconda delle esigenze, fermo restando il rispetto delle indicazioni e degli specifici obblighi del Regolamento generale dei Fondi strutturali.

L'organizzazione della valutazione va impostata in modo da assicurare l'utilizzazione delle valutazioni nell'azione pubblica e nel dibattito, la qualità dei processi valutativi, l'indipendenza e la creatività della ricerca valutativa e la considerazione della pluralità dei punti di vista.

Per soddisfare esigenze conoscitive e di utilizzazione differenziate e diffuse, le valutazioni saranno commissionate dai soggetti che hanno responsabilità di coordinamento, di programmazione o di attuazione degli interventi, sia a livello centrale, sia a livello regionale. Per favorire l'integrazione fra le domande valutative e la piena utilizzazione dei risultati delle valutazioni, si potranno istituire sedi di coordinamento per la committenza delle valutazioni a livello regionale, centrale o multilivello, che possono includere i Nuclei di valutazione (di cui all'art.1 della legge 144/1999).

Per diffondere la pratica della valutazione e responsabilizzare i soggetti attuatori, si potrà prevedere che alcune attività di valutazione siano commissionate e gestite a livello locale, predisponendo nei piani di valutazione le risorse necessarie.

Le valutazioni potranno essere condotte sia internamente, sia da soggetti esterni alla Amministrazione, rispettando i requisiti di indipendenza richiesti dal regolamento generale sui Fondi Strutturali. Nel caso di conduzione interna di valutazioni, l'attività potrà essere attribuita ai Nuclei di valutazione ove ne sussistano le condizioni di competenza e autonomia funzionale. Ciascun piano di valutazione includerà almeno alcune valutazioni da affidare a soggetti od organismi esterni. Si potranno raccogliere i giudizi del partenariato economico-sociale sull'azione pubblica in un'ottica partecipativa e prevedere momenti di auto-valutazione, da organizzare con modalità e risorse adeguate che includano la facilitazione.

La guida delle valutazioni e l'interlocuzione metodologica con i valutatori, interni o esterni, sarà affidata a Gruppi di Pilotaggio (*Steering Group*) che includeranno, insieme ad esperti e/o componenti dei Nuclei di valutazione non impegnati nella specifica valutazione di riferimento, rappresentanti del partenariato e dei portatori di interesse (*stakeholder*).

I risultati della valutazione dovranno essere portati all'attenzione degli organismi responsabili del coordinamento e dell'accompagnamento dei programmi e delle politiche e saranno oggetto di adeguata disseminazione, in particolare presso le sedi istituzionali, i destinatari degli interventi e il pubblico in generale.

Le questioni ambientali nella valutazione

I temi ambientali devono trovare adeguata considerazione nelle attività di valutazione svolte ai diversi stadi della programmazione, al fine di verificare l'effettiva integrazione della dimensione ambientale nelle politiche di sviluppo e di creare consapevolezza degli effetti ambientali degli interventi.

Per quanto riguarda le attività di valutazione a sostegno della programmazione, la Valutazione Ambientale Strategica di piani e programmi (VAS), prevista dalla Direttiva 2001/42/CE, e gli associati processi partecipativi rappresentano uno strumento per migliorare la qualità e la trasparenza delle decisioni. Le attività della VAS (redazione del rapporto ambientale del programma, consultazione, integrazione delle risultanze del rapporto ambientale e delle consultazioni nel programma e informazione su tale processo) sono integrate nel processo di valutazione ex ante dei programmi, qualora questi ultimi siano assoggettabili alle disposizioni della direttiva citata. È in ogni caso necessario che la valutazione ex ante includa elementi di giudizio sulla sostenibilità ambientale degli interventi programmati.

La Direttiva 2001/42/CE richiede inoltre che nella fase di attuazione siano sviluppate attività valutative ulteriori al caso in cui si renda necessario assoggettare a VAS le modifiche degli atti di programmazione. Tali attività sono collegate agli obblighi di monitoraggio degli effetti ambientali significativi dei programmi, con la finalità di accompagnare l'attuazione degli interventi

programmati, fornendo indicazioni sul loro andamento e supporto informativo per l'eventuale adozione di misure correttive. Tali attività rappresentano una opportunità e una base di partenza per la considerazione nelle valutazioni degli aspetti di impatto ambientale, in linea con i requisiti previsti dal Regolamento Generale sui Fondi Strutturali. Le esigenze conoscitive su aspetti ed effetti ambientali della programmazione devono trovare adeguato riscontro nei piani di valutazione e nella definizione, nell'ambito di processi partecipativi, della domande e delle ricerche valutative.

Le Amministrazioni assicurano che l'organizzazione della valutazione, del monitoraggio e del supporto metodologico siano adeguati all'integrazione della dimensione ambientale nelle valutazioni, anche in collaborazione con i soggetti che svolgono la funzione di sostegno dell'integrazione della componente ambientale nei processi di programmazione e attuazione. Questi, anche nell'ambito delle attività della "Rete delle Autorità Ambientali e della Programmazione", possono condurre ricerche valutative, anche su richiesta delle Amministrazioni e del partenariato istituzionale ed economico-sociale.

Organizzazione del supporto metodologico alla qualità dei processi di valutazione

Il Sistema Nazionale di Valutazione per la Politica Regionale unitaria (Sistema Nazionale di Valutazione) sostiene la qualità dei processi di valutazione al fine di costruire capacità di valutazione e contribuire alla diffusione della cultura della valutazione.

Il Sistema Nazionale di Valutazione offre orientamento sull'organizzazione e sui processi di valutazione e auto-valutazione, sui piani di valutazione e sulla disseminazione dei risultati attraverso incontri, dibattiti, produzione di documenti. Fornisce supporto alla definizione, revisione ed attuazione dei piani di valutazione, e sostiene i processi valutativi e auto-valutativi su richiesta delle amministrazioni e dei loro partner istituzionali e sociali. Conduce attività di osservazione sui processi valutativi e relaziona periodicamente sui risultati di tale attività. Promuove, commissiona, realizza e segue studi sui temi della valutazione. Anima un dibattito informato tra i soggetti che hanno responsabilità per le politiche regionali e per la loro valutazione, ricercando sinergie con altri soggetti (pubblici, privati e non governativi) che operano nell'ambito del dibattito nazionale e internazionale su valutazione e/o sviluppo. Per quanto riguarda il supporto metodologico necessario ad accompagnare i processi di valutazione ambientale, le Autorità Ambientali operano in coordinamento con il Sistema Nazionale di Valutazione. Uguale cooperazione e coordinamento per il sostegno ai processi di valutazione si realizza con l'Amministrazione che opera a tutela del principio di pari opportunità e non discriminazione.

Il Sistema Nazionale di Valutazione è basato su attività collettive, condotte dalle strutture pubbliche attive nel campo della valutazione della politica regionale nazionale e comunitaria (Nuclei di valutazione; ISFOL/Struttura Nazionale di valutazione del FSE; INEA) ed è coordinato dall'Unità di valutazione (UVAL) del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello Sviluppo Economico. Il Sistema Nazionale di Valutazione dispone per lo svolgimento dei propri compiti di risorse finanziarie e umane adeguate. Tali risorse sono individuate anche all'interno dei programmi nazionali relativi all'attuazione della Priorità 10 "Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci". Il Sistema Nazionale di Valutazione definisce il proprio funzionamento e si dota di un programma di lavoro che viene periodicamente aggiornato e rivisto. La programmazione delle attività tiene conto dei risultati dell'osservazione dell'andamento dei processi di valutazione. I soggetti che partecipano alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione assicurano risorse dedicate per le attività previste. La Rete dei Nuclei di valutazione collabora alla condivisione e diffusione di metodi e risultati.

omissis