

## 1. INTRODUZIONE

Il Rapporto che qui viene presentato contiene una sintesi delle valutazioni intermedie condotte nelle aree obiettivo 5b. I rapporti di valutazione che sono alla base dell'analisi qui effettuata sono relativi alle seguenti Regioni e Provincie Autonome:

- Bolzano (Valutatore: *VIATEC*);
- Emilia Romagna (Valutatore: *Università degli Studi di Bologna; Dipartimento di Scienze Statistiche*);
- Friuli Venezia Giulia (Valutatore: *Università degli Studi di Udine, Dipartimento di Scienze della Produzione Animale*);
- Liguria (Valutatore: *SIM-TEAM-ESA*);
- Lombardia (Valutatore: *Gruppo CLAS*);
- Piemonte (Valutatore: *ECOTER*);
- Toscana (Valutatore: *IRIS-RESCO*);
- Trento (Valutatore: *Agriconsulting S.p.A.*);
- Umbria (Valutatore: *ECOTER*);
- Valle d'Aosta (Valutatore: *VIATEC*);
- Veneto: (Valutatore: *Maria Bruna Zolin e Matelda Reho*).

Al momento in cui questo rapporto è stato completato non erano ancora disponibili le valutazioni intermedie per le altre Regioni e precisamente per il Lazio e le Marche.

Nella predisposizione di questo rapporto si è seguita la struttura dei *terms of references* allegati al contratto sottoscritto dalla Commissione Europea e dall'INEA (annex III). Tale struttura è stata successivamente articolata in modo più dettagliato nel documento della Commissione distribuito nel corso della riunione tenuta a Bruxelles il 1997.

Pertanto, nella stesura del rapporto si è cercato di rispettare, nella misura del possibile, la struttura dei *terms of references* stabiliti dalla Commissione.

Il rapporto si articola nelle seguenti parti:

1. l'analisi della coerenza interna dei DocUP, che prende in considerazione i legami di compatibilità e/o di integrazione tra obiettivi, interventi e piano finanziario;
2. l'esame del grado di attuazione finanziaria, articolato per Regione e per tipo di investimento, utilizzando il sistema di classificazione proposto dalla Commissione,

Nelle conclusioni si è cercato di sintetizzare le principali problematiche emerse dall'analisi e nel contempo di avanzare alcune ipotesi di lavoro, anche sulla base delle esperienze positive evidenziate in alcune Regioni.

Il presente rapporto è frutto del lavoro di un gruppo di ricercatori dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria costituito da F. Mantino, E. Gatto e L. Cesaro.

## **2. LA COERENZA TRA OBIETTIVI E MISURE PREVISTE NEI DOCUP DELLE REGIONI ITALIANE DELL'OB. 5B**

Le aree italiane ricadenti nell'obiettivo 5b presentano caratteristiche comuni, che possono essere individuate nel forte peso del settore agricolo, nella presenza di fenomeni diffusi di spopolamento, nella scarsa dotazione infrastrutturale del territorio e nella carenza di servizi, soprattutto di tipo avanzato.

Esse, tuttavia, risultano inserite all'interno di sistemi economici disomogenei sotto il profilo socio-economico e necessitano, quindi, di interventi fortemente caratterizzati a livello locale.

Gli obiettivi generali dei programmi, pur diversamente formulati nei Documenti, possono essere ricondotti ai seguenti:

- contenimento dell'esodo della popolazione nelle aree interessate;
- miglioramento del tenore e della qualità della vita degli abitanti;
- incremento delle opportunità di reddito e occupazione;
- salvaguardia dell'ambiente e valorizzazione del territorio.

Gli interventi, in linea generale, riguardano:

- la creazione di nuova occupazione e l'incremento del reddito prodotto nelle aree interessate, attraverso il potenziamento dei diversi settori economici e la diversificazione delle attività produttive, soprattutto nel comparto agricolo;
- il potenziamento del sistema infrastrutturale di supporto allo sviluppo socio-economico;
- la qualificazione e il potenziamento del sistema di imprese;
- l'incremento dell'offerta di servizi;
- la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio ambientale e storico-culturale;
- la valorizzazione delle risorse umane attraverso gli interventi di formazione della forza lavoro.

La corretta impostazione degli interventi, la coerenza, o le eventuali incongruenze, tra il sistema di obiettivi prefissato e la strategia individuata, costituiscono la base essenziale per l'efficacia dell'azione di sviluppo ed il conseguente successo del Programma.

Valutare la coerenza interna di un programma implica necessariamente esaminare se esistano all'interno della struttura complessiva elementi di contraddizione tra gli obiettivi del

Per alcuni programmi, tuttavia, i valutatori fanno rilevare alcune incongruenze, limitate ad alcuni interventi, che si è cercato di riassumere schematicamente. Per una discussione di maggiore dettaglio si rimanda all'Allegato 1.

Nella tabella seguente si è definita, in base all'analisi desunta dai rapporti di valutazione, una matrice che consente di esaminare la coerenza reciproca e riassumere le ragioni che possono pregiudicare in qualche misura la coerenza. Sono state individuate, così, alcuni aspetti problematici che riguardano:

1) ***la coerenza interna agli obiettivi***

Sotto questo profilo, i problemi evidenziati nelle valutazioni concernono innanzitutto l'adeguatezza stessa degli obiettivi prefissati. Per alcuni interventi è stato rilevato come gli obiettivi, alla luce dei fatti, si siano dimostrati ambiziosi o non rispondenti alle esigenze del territorio. In altri casi è stato rilevato uno scarso collegamento tra obiettivi generali e specifici o una inadeguata definizione degli obiettivi specifici (è il caso della Lombardia per le misure relative al miglioramento del settore zootecnico e allo sviluppo delle attività agrituristiche);

2) ***la coerenza tra obiettivi e interventi (Assi prioritari e misure)***

A questo riguardo, i problemi maggiormente presenti sono stati, da un lato, la definizione di interventi inadeguati rispetto ad alcuni obiettivi specifici (Trento) o di alcuni assi prioritari e misure scollegati con gli obiettivi prefissati.

3) ***la coerenza tra obiettivi e risorse finanziarie***

Qui i problemi emersi in alcuni casi sono stati essenzialmente di due ordini: in primo luogo, la scarsa congruità delle risorse finanziarie rispetto agli obiettivi stabiliti per alcuni assi prioritari (Toscana, per alcune misure del sottoprogramma relativo al settore turistico) e la congruità delle risorse finanziarie rispetto alla domanda reale, problema questo che è stato rilevato in diversi DocUP per specifiche misure. Collegato a questo problema, è quello di una certa dispersione degli interventi su un numero talvolta eccessivo di beneficiari (è il caso, ad esempio, di alcune misure previste nel DocUP del Friuli) che può comportare una riduzione dell'efficacia dell'investimento.

4) ***la coerenza interna agli assi prioritari e misure***

Sotto questo profilo i problemi emersi riguardano, da un lato, i collegamenti e le integrazioni reciproche tra gli assi o misure (Liguria) e, dall'altro, la insufficiente

## Matrice di coerenza - Individuazione problemi di coerenza tra:

	<i>OBIETTIVI</i>	<i>INTERVENTI (ASSI PRIORITARI / MISURE)</i>	<i>RISORSE FINANZIARIE</i>
<b>OBIETTIVI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivi inadeguati, ambiziosi o non rispondenti (Bolzano, Lombardia)</b></li> <li>• <b>Collegamento tra obiettivi generali e obiettivi specifici</b></li> <li>• <b>Definizione obiettivi specifici</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Interventi inadeguati rispetto agli obiettivi specifici (Trento)</b></li> <li>• <b>Assi/Misure non collegate agli obiettivi (Bolzano, Lombardia)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Congruità risorse finanziarie rispetto agli obiettivi (Toscana)</b></li> <li>• <b>Congruità risorse finanziarie rispetto alla domanda reale (Toscana)</b></li> <li>• <b>Eccessiva dispersione tra i beneficiari (Friuli)</b></li> </ul>
<b>INTERVENTI</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Collegamento / integrazione reciproca fra gli assi / misure (Liguria)</b></li> <li>• <b>Scarsa definizione operativa delle misure (Lombardia)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Congruità risorse finanziarie rispetto agli assi/misure di intervento (Toscana, Valle d'Aosta)</b></li> </ul>

### **3. L'ATTUAZIONE FINANZIARIA DEGLI INTERVENTI ATTIVATI NELL'AMBITO DELL'OB. 5B IN ITALIA**

L'attuazione finanziaria dei programmi delle aree italiane obiettivo 5b, dopo un avvio piuttosto stentato, nel corso della seconda metà del '96 e, soprattutto, nel '97 ha subito una notevole accelerazione anche se il livello della spesa erogata non risulta ancora del tutto in linea con gli obiettivi di avanzamento prefissati.

In complesso, a fronte di un ammontare di investimenti previsto in circa 4,7 miliardi di ecu per le regioni considerate, al 31.12.97 la *capacità di impegno* - definita come il rapporto percentuale tra impegni e risorse disponibili - è risultata pari al 52%<sup>1</sup>. Il rapporto tra pagamenti e costo totale degli interventi previsti (la *capacità di spesa*), invece, si è attestato soltanto sul 19%, con un ammontare di spesa pari, in valore assoluto, a 876 Mecu circa. La *capacità di utilizzo* delle risorse impegnate (il rapporto percentuale tra pagamenti e impegni), invece, è risultata del 36%.

Lo stato di attuazione finanziaria relativamente più efficiente si registra per gli interventi cofinanziati dal FEAOG e dal FSE. Per i primi, in particolare, la capacità di impegno e di spesa si sono attestate, rispettivamente, sul 60% e sul 19% circa, a fronte di una dotazione finanziaria di 1,4 miliardi di ecu. Per i secondi, invece, gli impegni e i pagamenti sono risultati pari, rispettivamente, al 51% e al 20% del costo totale previsto in fase di programmazione. La dotazione finanziaria per questi ultimi, però, è molto meno consistente rispetto a quella degli altri fondi (tabella 3.1).

Per gli interventi FESR, infine, la capacità di impegno e la capacità di spesa sono risultate, rispettivamente, del 48% e del 18% circa. La performance degli interventi cofinanziati dal FESR condiziona negativamente l'attuazione complessiva, perché essi assorbono una parte cospicua dei fondi disponibili: circa il 65%, in media, nelle regioni considerate.

Va sottolineato, tuttavia, il fatto che l'entità dei pagamenti effettivi sia in realtà sottostimata, in quanto non viene considerata quella quota di investimenti di fatto già effettuata dai privati, ma rilevata come pagamenti soltanto dopo il collaudo dell'Amministrazione regionale.

**Tab. 3.1 - Attuazione finanziaria dei DocUP delle regioni italiane Ob. 5b per Fondo (situazione al 31.12.97; valori in ecu)**

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	ecu			%		
FEAOG	1.405.589.260	848.111.956	271.896.552	60,3	19,3	37,4
FESR	3.017.677.335	1.457.962.376	545.717.463	48,3	18,1	37,4
FSE	294.301.070	149.879.202	57.968.057	50,9	19,7	38,7
<b>TOTALE</b>	<b>4.717.567.665</b>	<b>2.455.953.534</b>	<b>875.582.072</b>	<b>52,1</b>	<b>18,6</b>	<b>35,7</b>

Fonte: Sistema Informatizzato Ragioneria Generale dello Stato (SIRGS)

I ritardi che si osservano nell'erogazione della spesa (e, quindi, la scarsa capacità di utilizzo delle risorse impegnate) sono spiegati da diversi fattori che, da quanto emerge dai documenti di valutazione, possono essere schematicamente ricondotti a:

1. *la novità dell'approccio*: nella nuova fase della Riforma dei Fondi Strutturali sono state introdotte alcune importanti novità per l'obiettivo 5b, tra le quali l'ampliamento delle aree beneficiarie, derivante dall'inclusione di nuove regioni (Emilia Romagna, Lombardia, Liguria e Valle d'Aosta) e l'inserimento di nuovi soggetti nella gestione dei programmi.

A fronte di questi mutamenti non è stata avviata per tempo una riorganizzazione delle strutture tecnico-amministrative che gestiscono gli interventi.

Bisogna anche considerare che in Italia vi è una sostanziale carenza di un sistema di intervento simile a quello comunitario (aree selezionate, tipologie di beneficiari, ecc.) sotto il profilo normativo e organizzativo delle strutture che recepiscono la politica comunitaria (solo di recente, e con apprezzabile sforzo, si sta procedendo ad una loro riorganizzazione);

2. *la qualità della programmazione*: le carenze che eventualmente emergono nella fase di formulazione dei programmi - in cui vengono determinati gli obiettivi e la distribuzione delle risorse a seconda delle finalità perseguite - influiscono necessariamente sui tempi della loro approvazione. La Commissione Europea, talvolta, si è vista costretta a richiedere integrazioni e modifiche, con un notevole allungamento dei tempi necessari per il conseguimento della "operatività" dei programmi. Tali carenze possono ripercuotersi negativamente sull'efficienza

formalizzazione dei bandi di gara si è concluso almeno l'anno successivo all'approvazione dei programmi.

Il dato complessivo relativo all'avanzamento finanziario dei programmi regionali, tuttavia, è la risultante di un livello di efficienza nell'utilizzo degli stanziamenti disponibili alquanto diversificato tra le regioni (cfr. tabella 3.2 e Allegati 3 e 4). La capacità di utilizzo dei fondi, infatti, differisce in modo sostanziale tra le amministrazioni responsabili dell'attuazione e dipende, oltre che dai fattori di carattere generale sopra menzionati, anche dalle specifiche tipologie di intervento previste nei differenti DocUP o, all'interno dei singoli programmi, tra i diversi sotto-assi e tra i diversi Fondi.

**Tabella 3.2 - Attuazione finanziaria degli interventi nelle regioni Obiettivo 5b (stato di attuazione al 31.12.97; '000 ecu)**

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	1	2	3	4=2/1	5=3/1	6=3/2
	(000 ecu)			%		
P.A. Bolzano	159.248	93.684	52.223	58,8	32,8	55,7
Emilia R.	289.620	131.028	45.635	45,2	15,8	34,8
Friuli V.G.	273.384	148.839	54.498	54,4	19,9	36,6
Lazio	472.493	187.657	45.827	39,7	9,7	24,4
Liguria	117.920	66.247	26.670	56,2	22,6	40,3
Lombardia	187.070	52.485	24.503	28,1	13,1	46,7
Marche	294.878	159.330	47.208	54,0	16,0	29,6
Piemonte	317.361	249.780	60.376	78,7	19,0	24,2
Toscana	568.409	187.086	101.796	32,9	17,9	54,4
Trento	65.775	32.712	13.850	49,7	21,1	42,3
Umbria	265.238	143.147	51.880	54,0	19,6	36,2
V. D'Aosta	13.918	6.410	2.215	46,1	15,9	34,6
Veneto	599.301	360.758	112.747	60,2	18,8	31,3
Mis. a titolarità Min. Industria	1.092.953	636.790	236.152	58,3	21,6	37,1
<b>TOTALE</b>	<b>4.717.568</b>	<b>2.455.953</b>	<b>875.580</b>	<b>52,1</b>	<b>18,6</b>	<b>35,7</b>

Fonte: SIRGS

La distinzione delle tipologie di investimento omogenee e l'attribuzione delle singole misure a tali tipologie è stata effettuata per Fondo.

In particolare, gli interventi cofinanziati dal FEAOG sono stati distinti in:

- opere pubbliche per l'infrastrutturazione del territorio (*infrastrutture*);
- investimenti più specificatamente diretti all'adeguamento strutturale delle imprese di produzione, commercializzazione e trasformazione (*adeguamento strutture agricole*). Questa tipologia di intervento, a sua volta, è stata disaggregata in interventi che perseguono una logica di "filiera" (*filiere agricole*) e interventi volti alla creazione di attività integrative di reddito nell'azienda (*diversificazione*). All'interno di quest'ultima categoria di interventi si è cercato di distinguere gli investimenti realizzati per le imprese agrituristiche (*agriturismo*) - particolarmente interessanti per la loro rilevanza in termini di risorse disponibili – e gli interventi per la valorizzazione del patrimonio forestale (*valorizzazione foreste*), meno rilevanti per l'Italia dal punto di vista degli investimenti previsti;
- interventi per la salvaguardia delle risorse naturali (*ambiente e difesa del suolo*);
- interventi per la creazione ed il rafforzamento dei servizi di sviluppo in agricoltura (*servizi allo sviluppo*);
- investimenti a favore della promozione delle produzioni tipiche (*promozione commerciale*);
- e altri interventi, che comprendono principalmente gli interventi per l'attuazione del Programma (*altri interventi*).

Per le misure cofinanziate dal FESR, le categorie individuate sono state le seguenti:

- gli aiuti agli investimenti nelle PMI, comprese quelle del settore artigiano e del comparto turistico (*aiuti agli investimenti*);
- le misure per l'infrastrutturazione del territorio (*infrastrutture*);
- i servizi alle imprese (*servizi*) che, a loro volta, comprendono le misure per l'*ingegneria finanziaria* e gli investimenti in *ricerca e sviluppo tecnologico*;
- gli interventi a favore del patrimonio storico-culturale, dello sviluppo locale e del recupero dei villaggi (*patrimonio culturale, sviluppo locale e recupero borghi*);
- le misure a favore dell'ambiente (*ambiente*);
- le misure a favore del turismo (*turismo*);
- gli altri interventi, in cui sono compresi, come per gli interventi FEAOG, misure per

3.3). Essa, inoltre, risulta fra le categorie di investimento la cui attuazione è tra le più avanzate, in termini relativi e assoluti.

Per tali tipologie di interventi la capacità di impegno è elevata: essa, infatti, si è attestata sul 66% circa, a fronte di una capacità di spesa pari a circa il 20% e una capacità di utilizzo dei fondi impegnati del 30% circa (figura 3.1). Tra le regioni in cui l'attuazione finanziaria risulta più avanzata troviamo Bolzano (con una capacità di impegno e di spesa pari, rispettivamente, al 74% e al 67%), il Veneto (103% e 30%) e il Piemonte. In quest'ultima regione, però, a fronte di un livello degli impegni che supera addirittura il 100% delle risorse disponibili, il livello dei pagamenti è pressoché nullo<sup>2</sup>. Ciò soprattutto a causa della specificità degli interventi previsti, la cui complessità ha indotto la regione a adottare un iter procedurale particolarmente lungo e articolato, che ha richiesto quasi due anni per essere completato.

**Tab. 3.3 - Italia. Programmi regioni Ob. 5b. Stato di attuazione finanziaria per tipologie omogenee di investimento (stato di attuazione al 31.12.97)**

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa	Capacità di utilizzo
	<i>ecu</i>			<i>%</i>		
<b>TOTALE FEAOG</b>	<b>1.405.589.260</b>	<b>848.111.956</b>	<b>271.896.552</b>	<b>60,3</b>	<b>19,3</b>	<b>32,1</b>
<b>Infrastrutture</b>	229.777.936	126.921.305	34.198.679	55,2	14,9	26,9
<b>Adeguamento strutture agricole di cui:</b>	816.203.821	540.204.601	158.382.036	66,2	19,4	29,3
- Filiere agricole	513.830.774	364.697.571	115.111.867	71,0	22,4	31,6
- Diversificazione <i>di cui:</i>	302.373.047	175.507.030	43.270.169	58,0	14,3	24,7
- Agriturismo	101.054.008	66.743.967	13.046.976	66,0	12,9	19,5
- Valorizzazione foreste	39.163.332	24.134.955	3.463.704	61,6	8,8	14,4
<b>Promozione</b>	36.060.757	22.609.992	614.918	62,7	1,7	2,7
<b>Ambiente</b>	181.958.605	101.077.324	39.281.518	55,5	21,6	38,9
<b>Servizi</b>	82.969.216	34.012.227	20.276.680	41,0	24,4	59,6
<b>Altri</b>	58.618.925	23.286.507	19.142.721	39,7	32,7	82,2
<b>TOTALE FESR</b>	<b>3.017.677.335</b>	<b>1.457.962.376</b>	<b>545.717.463</b>	<b>48,3</b>	<b>18,1</b>	<b>37,4</b>
<b>Aiuti agli investimenti delle PMI di cui:</b>	1.977.972.184	1.086.941.066	399.331.495	55,0	20,2	36,7
- PMI industriali	1.196.138.754	707.903.020	256.160.352	59,2	21,4	36,2
- Artigianato	497.176.983	287.365.482	122.846.018	57,8	24,7	42,7
- Turismo	284.656.447	91.672.564	20.325.125	32,2	7,1	22,2
<b>Infrastrutture</b>	200.141.758	77.636.142	27.024.415	38,8	13,5	34,8
<b>Servizi di cui:</b>	267.689.332	105.048.776	49.581.320	39,2	18,5	47,2
- Ingegneria finanziaria	64.639.862	32.529.876	18.727.913	50,3	29,0	57,6
- Ricerca e sviluppo tecnologico	4.095.056	1.789.832	186.601	43,7	4,6	10,4
<b>Patrimonio culturale, sviluppo locale, recupero borghi</b>	133.971.214	62.142.036	19.413.802	46,4	14,5	31,2
<b>Ambiente</b>	158.652.550	48.207.139	15.746.845	30,4	9,9	32,7
<b>Turismo (esclusi aiuti agli investimenti)</b>	261.782.432	73.501.156	33.132.543	28,1	12,7	45,1
<b>Altro</b>	17.467.865	4.486.061	1.487.043	25,7	8,5	33,1
<b>TOTALE FSE</b>	<b>294.301.070</b>	<b>149.879.202</b>	<b>57.968.057</b>	<b>50,9</b>	<b>19,7</b>	<b>38,7</b>
<b>Formazione</b>	273.611.481	144.233.360	56.551.302	52,7	20,7	39,2
<b>Aiuti all'impiego</b>	5.058.016	3.293.017	413.779	65,1	8,2	12,6
<b>Servizi</b>	5.603.712	1.736.208	831.691	31,0	14,8	47,9
<b>Altro</b>	10.027.861	616.617	171.285	6,1	1,7	27,8
<b>TOTALE</b>	<b>4.717.567.665</b>	<b>2.455.953.534</b>	<b>875.582.072</b>	<b>52,1</b>	<b>18,6</b>	<b>35,7</b>

Fonte: Elaborazioni INEA su dati SIRGS

All'interno degli investimenti per l'adeguamento delle strutture agricole, gli interventi più avanzati dal punto di vista dell'attuazione finanziaria sono stati quelli a carattere di

Inserire figura 3.1

Rispetto alle risorse destinate a tali interventi, il livello della spesa effettivamente erogata è relativamente elevato nelle provincie autonome di Trento e Bolzano e nelle regioni Toscana, Valle d'Aosta e Veneto.

Gli interventi destinati a favorire la diversificazione delle fonti di reddito in azienda, invece, appaiono relativamente più attardati. La capacità di impegno e di spesa per questo insieme di misure si è attestata, rispettivamente, sul 58% e sul 14%.

In tale categoria sono compresi anche gli interventi a favore delle attività agrituristiche, che assorbono circa il 30% delle risorse stanziati a favore delle misure di diversificazione (oltre 100 Mecu su un costo totale degli interventi di diversificazione che supera i 300 Mecu). Per essi il livello dei pagamenti in termini relativi è risultato ancora meno elevato, attestandosi sul 13% delle risorse previste in fase di programmazione.

Tale tipologia di interventi risulta in buono stato di attuazione in Liguria, in Umbria e nel Veneto (tabella 3.4, Allegato 5).

L'attuazione finanziaria delle misure destinate alla valorizzazione del patrimonio boschivo mostra un netto ritardo nell'erogazione della spesa, anche se il livello degli impegni è elevato (il 62% del costo totale previsto). Tuttavia, la dotazione finanziaria di tale tipologia risulta in complesso modesta (poco meno di 40 Mecu).

Agli interventi a favore delle infrastrutture rurali, invece, sono stati destinati circa 230 Mecu, di cui risultano impegnati 127 Mecu (il 55% del costo totale degli investimenti previsti). L'ammontare dei pagamenti, però, ha raggiunto soltanto il 15% delle risorse complessivamente disponibili. Il grado modesto di avanzamento nei pagamenti per questa tipologia di investimenti, sconta le lentezze procedurali proprie di tali misure (presentazione dei progetti di massima e loro approvazione, presentazione dei progetti esecutivi, avvio dei lavori, collaudo, ecc.). Va notato, inoltre, che tali misure attivano interventi quasi esclusivamente a carico pubblico. I privati, infatti, partecipano agli investimenti con quote che, in genere, non superano il 10 %.

In termini di risorse finanziarie, questa tipologia di interventi assume importanza particolare per i programmi di Bolzano - nel quale per le infrastrutture rurali sono stati stanziati quasi 31 Mecu, di cui circa 27 Mecu impegnati (l'88%) e 8,2 Mecu effettivamente spesi (il 27%) - in Friuli - dove, a fronte di uno stanziamento di 17,4 Mecu, gli impegni e i pagamenti sono stati pari, rispettivamente all'80% e al 14% del costo totale - e in Toscana - dove, rispetto a una disponibilità di 20 Mecu, sono state

INSERIRE TABELLA 3.4

Tra le restanti tipologie, si nota lo scarso livello degli impegni per le misure incluse nella categoria *Servizi*, per le quali sono stati stanziati complessivamente 83 Mecu, di cui 34 Mecu sono risultati impegnati (il 41%). I pagamenti, però, risultano relativamente più elevati rispetto alla media complessiva e superano i 20 Mecu, circa il 24% degli interventi programmati.

Infine, per le misure incluse nella categoria *altri interventi*, - che comprendono essenzialmente interventi di assistenza tecnica per l'attuazione dei programmi - si registra un livello di impegni e pagamenti pari, rispettivamente, al 50% e al 33%, a fronte di una dotazione di risorse che per il periodo '94-'99 è stata prevista in circa 59 Mecu.

L'analisi evidenzia, dunque, una buona capacità di recupero dei ritardi accumulati in fase di partenza da quasi tutte le amministrazioni coinvolte nella gestione degli interventi. Inoltre, emerge un dato che può essere considerato molto positivo: l'attuazione degli interventi di filiera e di quelli a favore della diversificazione, che costituiscono le misure più caratterizzanti (e, inoltre, prevedono una partecipazione "privata" agli investimenti più ampia), è risultata in linea con quella delle altre tipologie di intervento e in molte regioni anche più efficiente, in accordo, dunque, con la filosofia alla base dell'impostazione dell'obiettivo 5b. Quest'ultima, quindi, seppur con un certo ritardo, sta trovando concreta attuazione presso le amministrazioni competenti e i beneficiari finali degli interventi.

Tuttavia, bisogna sottolineare anche che alcune tipologie di investimento risultano procedere alquanto a rilento o comunque non in linea con la forte domanda potenziale che si esprime nelle aree interessate. Ci si riferisce soprattutto agli interventi di natura "immateriale" compresi nella tipologia *Servizi* (con alcune rilevanti eccezioni costituite, ad esempio, dalle misure attivate dalla regione Veneto), che assumono notevole importanza ai fini dello sviluppo delle aree considerate.

Tra le misure cofinanziate dal FESR, la quota più elevata di risorse in fase di programmazione è stata assegnata agli *aiuti agli investimenti nelle PMI* del settore industriale, artigiano e del turismo, che assorbono ben il 65% circa delle risorse cofinanziate dal Fondo Regionale.

Per tale categoria di investimenti è stato previsto un ammontare di risorse pari a circa 2 miliardi di ecu, di cui risulta impegnato poco più di 1 milione di ecu (il 55% del costo totale degli interventi previsti). La spesa effettivamente erogata, invece, ammonta a circa

mentre la spesa complessivamente erogata ammonta al 25% delle risorse destinate a tali interventi.

Tra le regioni che presentano un livello di attuazione più marcato per tali interventi si segnalano Bolzano, l'Emilia Romagna e la Liguria.

Meno avanzata, invece, è stata l'attuazione degli aiuti per le imprese del settore turistico che, a fronte di una dotazione di circa 285 Mecu, hanno presentato un livello degli impegni e dei pagamenti pari, rispettivamente, al 32% e al 7% delle risorse disponibili. Infatti, l'unica regione in cui si registra un avanzamento più marcato nei pagamenti è la Liguria.

Gli investimenti in *infrastrutture*, cui sono stati assegnati complessivamente oltre 200 Mecu, hanno presentato un livello degli impegni relativamente poco elevato rispetto alle altre tipologie (circa il 39% delle risorse complessivamente disponibili per questa tipologia di investimento). La spesa effettuata è stata di 27 Mecu, pari al 14% delle risorse disponibili.

In particolare, per tale categoria di interventi, l'attuazione finanziaria risulta avanzata in Umbria, in Friuli e nella Toscana.

Anche l'attuazione degli interventi a favore del settore turistico (esclusi quelli per gli aiuti agli investimenti) appare piuttosto in ritardo. Tali interventi, cui sono stati assegnati oltre 260 Mecu in fase di programmazione, hanno mostrato una capacità di impegno e di spesa pari, rispettivamente, soltanto al 29% e al 13%.

Il livello di attuazione finanziaria appare scarso anche per gli interventi destinati ai *servizi* che, a fronte di una dotazione di risorse piuttosto rilevante (poco meno di 270 Mecu), hanno fatto registrare un livello di impegni e di pagamenti pari, rispettivamente, al 39% e al 19% del costo totale degli investimenti previsti.

Gli interventi di *ingegneria finanziaria*, però, mostrano un livello della spesa relativamente elevato rispetto al livello medio di attuazione (il 29% dei costi previsti).

L'attuazione delle misure FESR a carattere ambientale (comprese nella tipologia *ambiente*), per le quali nei DocUP risultano complessivamente disponibili circa 160 Mecu, è risultata tra le più inefficienti. La capacità di impegno per tale categoria di investimento, infatti, si è attestata sul 30% e la capacità di spesa è risultata contenuta (10% del costo totale degli investimenti previsti).

#### **4. L'ATTUAZIONE FISICA DEGLI INTERVENTI ATTIVATI NELL'AMBITO DELL'OB. 5B IN ITALIA**

La verifica dell'efficacia dei programmi è basata sui dati relativi alla realizzazione fisica conseguita - rilevata, peraltro, a livello di singola misura - rispetto agli obiettivi fisici previsti in fase di programmazione.

Tuttavia, la quantificazione dei risultati ottenuti e, di conseguenza, l'analisi di efficacia degli interventi, è risultato uno degli aspetti più problematici emersi nella stesura della Sintesi.

Solo in alcuni casi, infatti, le valutazioni discutono questo aspetto, peraltro cruciale, degli interventi a carattere strutturale, in quanto gran parte delle amministrazioni non appaiono ancora in grado di fornire indicazioni attendibili circa l'attuazione fisica dei rispettivi programmi a livello di misura.

L'analisi di efficacia, infatti, è stata sviluppata soltanto nelle valutazioni dei programmi delle regioni Emilia Romagna, Liguria, Trento e Toscana (si veda Allegato 6). Nel caso di quest'ultima regione, però, il valutatore non fornisce indicazioni precise sugli indicatori di realizzazione, ma si limita a illustrare sinteticamente le misure che hanno conseguito un grado di efficacia più o meno elevato (non è ben chiaro in relazione a quali parametri).

Per la maggior parte dei programmi la valutazione dell'efficacia degli investimenti realizzati non è stata effettuata anche perché gli interventi effettivamente conclusi al 31.12.96 risultavano ancora troppo poco numerosi. In alcuni casi - in particolare, nella valutazione del DocUP dell'Emilia Romagna - l'analisi è stata condotta prendendo in considerazione i dati di realizzazione risultanti dalle delibere di impegno, cioè dai progetti esecutivi approvati dall'Amministrazione, da cui risultano i beneficiari finali e il relativo accantonamento delle somme nel bilancio regionale.

Sembra opportuno ribadire con forza che l'attività di monitoraggio, per risultare utile ai fini della valutazione, non può essere limitata al rilevamento dei dati contabili, ma deve comprendere necessariamente il rilevamento puntuale delle realizzazioni a cui i singoli progetti gradualmente pervengono.

La rilevazione del dato fisico comporta la predisposizione di un sistema organizzativo ben coordinato, perché i dati relativi ai singoli progetti spesso sono dispersi tra gli uffici

l'impostazione e la successiva elaborazione, da parte dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA), di un sistema di indicatori fisici omogeneo, finalizzato alla costruzione di una base comune per le azioni strutturali.

Tale sistema di indicatori è attualmente operante ed è stato inserito nella procedura informatizzata di monitoraggio predisposta dal Ministero del Tesoro e Bilancio italiano. Il lavoro si è basato su un censimento di tutti gli indicatori fisici presenti nei programmi, con la relativa quantificazione, laddove prevista, che ha formato la base di un archivio informatizzato di tutti gli indicatori. Dalle informazioni presenti nell'archivio e dalla descrizione tecnica di ogni misura, è stato possibile classificare una serie di tipologie di azioni e di progetto rappresentative di tutte le misure dei programmi.

Una volta individuate le tipologie di azioni e di progetto (che scendono ad un livello di dettaglio molto al di sotto del livello "misura"), è stata effettuata una valutazione degli *indicatori comuni* per ciascuna tipologia, selezionando, all'interno dell'archivio, gli indicatori più rappresentativi.

Questo processo ha permesso di distinguere all'interno dei programmi gli indicatori comuni omogenei e aggregabili a livello nazionale, e gli indicatori di interesse regionale, indicati nei programmi operativi ed espressione di esigenze conoscitive specifiche.

La batteria di indicatori così ottenuta è stata discussa nell'ambito di un gruppo di lavoro, promosso dal Ministero delle Politiche Agricole e composto, oltre che dal Ministero stesso, dalle Regioni, dal Ministero del Tesoro e dall'INEA. Il gruppo di lavoro ha partecipato attivamente alla definizione degli indicatori comuni, cercando di stabilire:

1. la validità degli indicatori proposti e la loro coerenza con le singole misure.

Questa operazione è stata di estrema importanza, in primo luogo, perché ha consentito di spiegare i risultati del lavoro e di discuterli con tutte le amministrazioni coinvolte nell'attuazione dei programmi; inoltre, sulla base delle indicazioni fornite dalle varie Regioni, è stato possibile correggere, laddove presenti, alcuni errori di interpretazione delle misure e colmare alcune lacune nella quantificazione degli indicatori fisici;

2. le modalità di rilevazione.

Sono state sollevate più volte le difficoltà di rilevare gli indicatori in fase di attuazione delle misure, si è quindi giunti alla soluzione di rilevare gli indicatori fisici in due momenti: nella fase della delibera di *impegno*, sulla base delle previsioni presenti

- archiviazione dei dati per ciascun progetto approvato su supporto informatico, nella fase di delibera di impegno, di avanzamento intermedio e di collaudo finale. Ciò implica non solo registrare i dati finanziari e fisici previsti inizialmente in fase di impegno, ma anche aggiornarli nel corso dell'avanzamento del progetto stesso;
- trasmissione dati archiviati a livello periferico presso un centro operativo di raccolta;
- verifica e controllo delle informazioni raccolte per progetti;
- elaborazione e calcolo indicatori fisici a livello di misura.

Sebbene si sia avviata la predisposizione, in alcune regioni, di un sistema di monitoraggio che rispetti tali requisiti, attualmente non è possibile verificare che tale sistema operi efficacemente a regime. Appare pertanto necessario una più incisiva azione di stimolo in tal senso nell'ambito del Comitato di Sorveglianza.

## 5. ANALISI DELL'IMPATTO

In linea generale va ricordato che una vera e propria analisi di impatto andrebbe effettuata a partire dal secondo triennio di attuazione dei programmi e, in ogni caso, dovrebbe richiedere una specifica indagine presso un campione di beneficiari, con riferimento alle misure più significative del DocUP. E' pertanto giustificabile il fatto che la maggior parte dei rapporti di valutazione si limitino ad una verifica della valutazione ex ante oppure a sintetiche valutazioni degli impatti attesi alla fine del periodo di applicazione del DocUP. Inoltre, va richiamata l'attenzione sul fatto che, con questa valutazione di medio termine, per la prima volta e in modo sistematico, è stato impresso un impulso più netto all'attività di valutazione dei DocUP nel contesto italiano, che presenta indubbe difficoltà operative dovute alla presenza di tredici Documenti di Programmazione e, conseguentemente, di amministrazioni regionali con strategie di sviluppo differenziate e sensibilità diverse nei confronti della stessa attività di valutazione.

Uno dei risultati più significativi di tale attività è stato quello, pur con indubbe difficoltà di omogeneità metodologica e di conseguente comparabilità dei risultati, di introdurre alcune metodologie di valutazione che andranno consolidate nel corso della successiva attuazione dei programmi. Un secondo risultato è stata la scelta, in gran parte delle regioni, del soggetto responsabile della valutazione. Tuttavia, va rilevato, al riguardo, che su tale scelta non si è proceduto con la tempestiva sollecitudine, soprattutto con riferimento alla predisposizione dei bandi di gara da parte delle amministrazioni regionali.

Le valutazioni intermedie considerate nell'analisi hanno adottato gli approcci più diversi per la stima degli impatti del DocUP.

Praticamente tutti i rapporti di valutazione hanno in qualche modo considerato (in alcuni casi rivisto e modificato) le valutazioni fatte a livello di analisi ex ante. Va ricordato come l'analisi ex ante si proponesse in primo luogo una quantificazione degli obiettivi del DocUP in termini di risultati attesi sul reddito, sull'occupazione e su quant'altro fosse pertinente con gli obiettivi stessi del DocUP.

Un tentativo di sintesi degli approcci adottati è riportato nello schema di seguito riportato. E' interessante osservare come la maggior parte delle Regioni e Province Autonome adottino metodologie "sintetiche" di stima degli impatti, basate su coefficienti da applicare al livello di spesa. Un caso a parte è rappresentato dalla Provincia

Le stime sono generalmente riferite al piano finanziario nel suo complesso, tenendo in alcuni casi conto delle eventuali rimodulazioni e della suddivisione per sottoprogrammi. Nessuna Regione ad eccezione della Provincia Autonoma di Trento riporta stime dell'impatto degli investimenti finora realizzati, peraltro anche nel caso di Trento l'impatto occupazionale e di incremento del reddito risulta piuttosto basso per i motivi sopra accennati. Va detto al riguardo che una stima dell'impatto effettuata in questa fase di attuazione del DocUP (praticamente nessun progetto concluso) può riguardare solamente gli "effetti di cantiere" cioè l'occupazione creata da tutte le fasi di progetto (progettazione, costruzione delle strutture ed infrastrutture, ecc.), e non l'occupazione stabilmente creata dal progetto stesso.

Un discorso a parte merita l'analisi degli impatti territoriali, o, meglio, della concentrazione territoriale degli interventi. Questa è riportata da molti rapporti di valutazione, in alcuni casi anche con notevole dettaglio. A rigore, questa analisi andrebbe considerata piuttosto una descrizione della concentrazione territoriale degli interventi. Si ha al riguardo l'impressione che la maggior parte dei rapporti si limiti ad un'analisi dettagliata della concentrazione territoriale degli interventi, non essendo chiaramente possibile, allo stato attuale una stima della vera e propria ricaduta sul territorio. Alcune valutazioni (in particolare, quelle relative alla Liguria, all'Emilia Romagna e alla Lombardia) mettono in evidenza che, pur all'interno delle aree 5b regionali, sia verificabile una concentrazione territoriale degli investimenti a diversi livelli: di provincia e/o comune (Liguria ed Emilia Romagna) o di Comunità Montana (Lombardia). Ciò induce a ipotizzare un impatto maggiore che nel caso di una distribuzione "a pioggia" all'interno dell'intero territorio classificato come 5b.

Nel prosieguo dell'attività di valutazione, in futuro, appare quantomai necessario verificare, da parte del Valutatore, se a tale concentrazione territoriale degli interventi corrisponde una maggiore efficacia rispetto agli stessi obiettivi territoriali del DocUP.

Per quanto riguarda il tipo di valutazione, la maggior parte dei rapporti considera gli effetti diretti quali l'occupazione mantenuta e/o generata per l'esecuzione dei progetti. Gli effetti indotti sono spesso valutati solo in termini qualitativi. Ovviamente scendendo nel dettaglio delle singole misure la qualità del dato (sia in termini di attendibilità che di quantità e qualità degli indicatori considerati) migliora notevolmente. Infatti il numero di indicatori di impatto presentati nelle analisi delle singole misure è generalmente piuttosto elevato (in alcuni casi anche troppo) con ovvi problemi di sintesi.

Nei paragrafi che seguono viene riportata una dettagliata descrizione delle metodologie impiegate a livello regionale per la stima dell'impatto, delle variabili adottate e dei risultati ottenuti.

### Griglia di sintesi delle valutazioni di impatto

REGIONE/PA	METODOLOGIA IMPIEGATA	TIPO DI VALUTAZIONE (EFFETTI DIRETTI/INDOTTI) (PROGRAMMA/SOTTOPROGRAMMA)	INDICATORI CONSIDERATI	ED INDICATORI SUGGERITI
PA Trento	Tavole /output provinciali - coefficienti di attivazione	effetti diretti ed effetti indotti a livello di programmi  valutazione per sottoprogramma e misura solo a livello ex-ante	Investimenti/occupato  Valore aggiunto/occupato	Gli indicatori della valutazione ex-ante sono, ove possibile, impiegati anche a livello di misura, in alcuni casi sono proposti indicatori diversi.
PA Bolzano	Coefficienti sintetici applicati al livello di spesa iniziale e rimodulato	solo effetti diretti a livello di asse prioritario- nessuna possibilità di considerare gli effetti indotti  verifica della valutazione <i>ex-ante</i>	Occupazione creata e mantenuta	Vengono proposti indicatori di impatto ambientale (qualità aria acqua, suolo, salute e paesaggio).  Serie storiche di dati socio-economici, demografici ed occupazionali.  A livello di misura sono proposti indicatori qualitativi
Valle d'Aosta	Coefficienti sintetici applicati al livello di spesa iniziale e rimodulato	solo effetti diretti - nessuna possibilità di considerare gli effetti indotti	come sopra	come sopra
Emilia Romagna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coefficienti applicati al livello di spesa iniziale (verifica dell'analisi ex ante)</li> <li>• Analisi dell'impatto territoriale (Investimento 5b/PIL per provincia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• solo effetti diretti a livello di asse prioritario</li> <li>• il rapporto indica alcuni dati di effetti moltiplicativi senza spiegare la metodologia di calcolo</li> <li>• impatto territoriale</li> </ul>	Investimenti/progetto Investimenti/Kmq Investimenti/abitante	--- ---
Lombardia	nessuna - rimanda ad una fase successiva.	Nessuna valutazione di impatto socio-economico. Viene solo presentata un'analisi dell'impatto territoriale (numero progetti ed investimento totale	Spesa "destinata" per area economica e settore	proposti molti indicatori a livello di misura, per l'attuazione della analisi di impatto si rimanda alla

		per area e misura)		valutazione ex post
--	--	--------------------	--	---------------------

Continua griglia di sintesi delle valutazioni di impatto

REGIONE/PA	METODOLOGIA IMPIEGATA	TIPO DI VALUTAZIONE (EFFETTI DIRETTI/INDOTTI) (PROGRAMMA/SOTTOPROGRAMMA)	INDICATORI CONSIDERATI	ED INDICATORI SUGGERITI
Toscana	<p>Verifica della valutazione ex ante solo per quanto riguarda gli impatti occupazionali.</p> <p>Valutazione in itinere solo per il sottoprogramma 7 (formazione) e per alcune misure di altri sottoprogrammi</p>	<p>Valutazione degli effetti occupazionali diretti a livello di DocUP .</p> <p>Nell'ambito della valutazione delle singole misure viene spesso riportata un'analisi della capacità della misura di raggiungere gli obiettivi prefissati - non generalizzabile, dipende dall'avanzamento della misura e dalla quantità/qualità dei dati disponibili.</p>	<p>A livello di DocUP (verifica ex-ante) occupazione mantenuta e creata.</p> <p>Valutazione delle misure: vengono adottati anche alcuni indicatori di impatto intermedio (soprattutto FSE)</p>	Molti - dettagliati per misura e in alcuni casi per sottomisura.
Umbria	<p>Dati di impatto ripresi dalla valutazione ex ante.</p> <p>La metodologia impiegata fa riferimento all'uso delle tavole input output. Per la descrizione il rapporto di valutazione rimanda al DocUP</p>	<p>Effetti diretti ed indotti.</p> <p>Il rapporto di valutazione riporta solo dati a livello di Programma.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• incremento nella domanda di beni e servizi intermedi,</li> <li>• valore aggiunto netto</li> <li>• domanda di lavoro attivata</li> </ul>	Nessuno
Liguria	<p>Valutazione basata su interviste ai responsabili di misura.</p> <p>Impatto valutato sulla base dei punteggi attribuiti dai funzionari regionali</p>	<p>Effetti diretti ed indotti</p> <p>Valutazioni soggettive sulla base di punteggi. Nessun legame diretto con l'avanzamento fisico e finanziario del programma</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effetti sul territorio</li> <li>• Effetti sull'ambiente (popolazione, qualità della vita, dell'inquinamento).</li> <li>• effetti socio-economici diretti ed indiretti-occupazione e reddito</li> </ul>	

Continua griglia di sintesi delle valutazioni di impatto

REGIONE/PA	METODOLOGIA IMPIEGATA	TIPO DI VALUTAZIONE (EFFETTI DIRETTI/INDOTTI) (PROGRAMMA/SOTTOPROGRAMMA)	INDICATORI CONSIDERATI	ED INDICATORI SUGGERITI
Friuli Venezia Giulia	Valutazione ex ante sintetica. In itinere vengono individuati i progetti che presumibilmente avranno impatto economico ed occupazionale positivo negativo o neutro sulla base dei progetti presentati .	Effetti diretti a livello di valutazione ex ante.	Sintesi degli effetti previsti a livello di singolo progetto: occupazione, reddito, imprenditoria giovanile e femminile, applicazione di parametri ambientali.  Esclusivamente indicatori di tipo dicotomico - positivo o negativo - impossibilità di sintesi a livello di DocUP	
Piemonte	---	La valutazione dell'impatto viene rimandata alla conclusione del programma.	---	---
Veneto	---	Diretti + indiretti, stima complessiva a livello di programma.		

Sintesi dei risultati complessivi della valutazione di impatto

REGIONE/PROVINCIA AUTONOMA	OCCUPAZIONE MANTENUTA	OCCUPAZIONE CREATA	VALORE AGGIUNTO (ECU)	ALTRO
PA Trento (valori in milioni di lire)	dati non disponibili	2901 (sul piano finanziario rimodulato) 319 sugli investimenti realizzati	84570 (sul piano finanziario rimodulato) 7549 sugli investimenti realizzati	Investimenti/occupato : sul P.F. rimodulato 44.9 sul realizzato 34.4  Valore Aggiunto/occupato sul P.F. rimodulato 64.9 sul realizzato 68.7
PA Bolzano	6917 sulla base del piano finanziario iniziale (ex ante)	228 sulla base del piano finanziario iniziale (ex ante)	non disponibili	
Valle d'Aosta	--	non disponibili	non disponibili	
Emilia Romagna (valori in ecu)	dati non disponibili	1450 posti aggiuntivi sulla base della valutazione ex ante	108.7 Mecu di reddito aggiuntivo sulla base della valutazione ex ante	Considerando l'indotto il reddito aggiuntivo sale a 150 Mecu
Lombardia	dati non disponibili	dati non disponibili	dati non disponibili	
Toscana	9128 posti mantenuti (ex ante)	1495 nuovi posti (ex ante)	dati non disponibili	
Umbria		9170 domanda di lavoro attivata (ex ante)	324 MLD (ex ante)	
Liguria	dati non disponibili	dati non disponibili	dati non disponibili	
Friuli Venezia Giulia	70 (val. ex ante)	30 (val. ex ante)		
Piemonte	---	---	---	---
Veneto	+1,1% incremento occupazione		+1,06% Valore Aggiunto	

Valori in lire ove non diversamente specificato

## 5.1. PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

La stima dell'impatto del programma si basa fundamentalmente sull'aggiornamento della valutazione ex ante del DocUP. Viene riportata sia una valutazione dell'impatto complessivo globale che, in alcuni casi, alcune valutazioni (soggettive) dell'impatto delle singole misure.

### **METODOLOGIA IMPIEGATA**

Per la valutazione dell'impatto socio-economico è stato impiegato il metodo delle tavole input-output. Questo è stato reso possibile da una situazione peculiare della Provincia Autonoma di Trento, cioè l'esistenza di tavole input-output a livello provinciale costruite negli anni '80 nell'ambito di specifici progetti di ricerca. Peraltro le tavole risultano aggiornate solamente fino al 1987, i coefficienti di attivazione e quindi tutte le informazioni che si possono ottenere dall'impiego delle matrici sono basati sulla struttura economica della Provincia della fine degli anni '80. Un altro problema è rappresentato dalla mancanza di collegamento con l'economia extra-provinciale.

In ogni caso la applicazione dell'analisi I/O ha premesso (pur con i limiti sopra evidenziati) la stima degli impatti occupazionali e del valore aggiunto generato dal programma operativo.

Il rapporto di valutazione prevede inoltre la selezione di due casi studio, che verranno analizzati a livello di analisi ex-post, nel cui ambito sviluppare un approfondimento di analisi valutativa su aree territoriali e settoriali omogenee, di prioritario interesse per i soggetti istituzionali. Queste aree di studio sono già state selezionate a livello di rapporto preliminare.

### **VARIABILI IMPIEGATE**

I risultati globali e gli indicatori di impatto sono stati calcolati sulla base degli investimenti programmati, approvati e realizzati (tab. 5.1).

**Tab. 5.1- Impatto socio-economico complessivo**

	<b>Importo (Milioni di Lire)</b>	<b>Occupazione (n. posti)</b>	<b>Valore agg. (Milioni di Lire)</b>
1. Investimenti programmati (piano iniziale)	125 404.0	2 921	81 899.8
2. Investimenti programmati (piano riformulato)	130 325,7	2 901	84 570.0
3. Investimenti approvati	42 315.7	841	25 056.5
4. Investimenti realizzati	10 983.8	319	7 549.0

**Tab. 5.2 Indicatori di efficienza (valori in milioni di Lire)**

	<b>Investimenti/ occupato</b>	<b>V.A. / Occupato</b>
1. Investimenti programmati (piano iniziale)	42.9	65.3
2. Investimenti programmati (piano riformulato)	44.9	64.9
3. Investimenti approvati	50.3	59.2
4. Investimenti realizzati	34.4	68.7

Si può osservare che l'impatto socio-economico complessivo nel caso degli investimenti realizzati è molto basso, a causa del limitato avanzamento fisico e finanziario del programma. Hanno quindi significato solo i primi due risultati, che peraltro erano già presenti nella valutazione ex-ante, basati sulla programmazione iniziale e sul programma finanziario rimodulato.

A livello di singole misure non viene effettuata una vera e propria analisi degli impatti, vengono peraltro definite le variabili "da tenere sotto osservazione" per la valutazione degli impatti intermedi. Il rapporto sottolinea infine la necessità di istituire un sistema di monitoraggio continuo degli impatti che possibilmente interessi anche il periodo successivo alla conclusione degli investimenti del DocUP.

In generale si può dire che l'esame dell'impatto del programma viene solo abbozzato in questa fase della valutazione, rimandando alla valutazione finale la vera e propria analisi dell'impatto del programma. Dato il modesto avanzamento fisico e finanziario del DocUP risulta pertanto difficile capire se le misure implementate hanno effettivamente permesso di promuovere lo sviluppo rurale e di ridurre i gap individuati nella formulazione del programma.

## **5.2 PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO**

Il rapporto di valutazione della PA di Bolzano si limita a verificare la valutazione ex ante dell'impatto, fornendo nel contempo alcune indicazioni metodologiche per l'impostazione della valutazione ex post, oltre ad una lista di indicatori di impatto socio-economico e ambientale.

### ***METODOLOGIA IMPIEGATA***

La verifica della valutazione ex ante contiene una stima degli effetti occupazionali per misura ed asse basata su coefficienti di attivazione e su moltiplicatori degli investimenti. Il metodo di valutazione prevede la suddivisione degli investimenti in 4 classi (aiuti agli investimenti, servizi, informazione-promozione-formazione, infrastrutture) e la attribuzione della occupazione creata e mantenuta sulla base di coefficienti

**Tab. 5.3 Impatto socioeconomico complessivo**

<b>Asse prioritario</b>	<b>occupazione interessata</b>	<b>occupazione mantenuta</b>	<b>occupazione creata</b>
Asse 1. Protezione e valorizzaz. Ambiente	249	209	40
Asse 1. Animazione e diversif. Economica	1487	1351	136
Asse 3. Valorizzazione risorse umane	5242	5231	11
Asse 4. Miglioramento habitat rurale	167	126	41
<b>TOTALE DocUP</b>	<b>7145</b>	<b>6917</b>	<b>228</b>

#### ***VARIABILI IMPIEGATE***

In aggiunta a quanto detto sopra (impatto occupazionale) il rapporto di valutazione riporta una matrice semplificata di impatto ambientale in cui si riassumono i presumibili impatti delle misure attivate sulla qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo, sul paesaggio e sulla salute.

Il rapporto di valutazione propone inoltre una serie di indicatori (prevalentemente serie di dati statistici, demografici, occupazionali ed economici) da considerare nella valutazione ex post al fine di pervenire ad una stima degli impatti del progetto. Non risulta peraltro chiaro il modo in cui tali indicatori potranno essere impiegati nella valutazione dell'impatto del DocUP, non è infatti affrontato il problema di come disgiungere gli effetti del DocUP da quelli di altre misure nazionali o regionali.

#### **5.3. VALLE D'AOSTA**

Analogamente a quanto visto nel caso della Provincia Autonoma di Bolzano, il Valutatore si basa fondamentalmente sulla verifica della situazione ex ante.

#### ***METODOLOGIA IMPIEGATA***

La metodologia prevede la raccolta sistematica di dati per la costruzione delle serie storiche sulla evoluzione della situazione socioeconomica, in particolare il Valutatore suggerisce di concentrare l'attenzione su popolazione residente, densità demografica, andamento occupazionale, Valore aggiunto, presenze turistiche, commercio estero, imprese iscritte alla Camera di Commercio. Il rapporto di valutazione sottolinea peraltro come l'esame degli indicatori di impatto non evidenzi allo stato attuale sostanziali mutamenti rispetto all'avviamento del programma. In particolare, relativamente all'area interessata dal programma, si può ipotizzare un aumento del livello delle presenze turistiche ed un conseguente, modesto, incremento

Il metodo proposto, analogo a quello della Provincia Autonoma di Bolzano, si basa su una rielaborazione dei dati contenuti nel piano finanziario, suddividendo gli investimenti in quattro classi ed in diverse sottoclassi. Per ogni classe e sottoclasse si stima quindi l'occupazione creata e mantenuta sulla base di coefficienti da applicare al livello di spesa.

#### **5.4 EMILIA ROMAGNA**

La valutazione intermedia del DocUP della Regione Emilia Romagna evidenzia, come già detto nella prima parte di questo Rapporto, un livello di avanzamento degli impegni, e in particolare della spesa, molto basso. La spesa al 31/12/96 è risultata pari a meno del 6% dello stanziamento complessivo. E' pertanto ovvio che una analisi di impatto del programma risulta poco significativa in quanto non sono ancora disponibili informazioni sulla realizzazione dei progetti stessi.

La valutazione si concentra molto, nella prima parte, sull'individuazione delle caratteristiche socio-economiche dei comuni rurali, in particolare evidenzia come, all'interno delle aree selezionate ai fini dell'applicazione del 5b siano già state individuate da alcuni studi, facendo riferimento ad alcune variabili esplicative risultate da una analisi dei cluster, almeno 7 tipologie di comuni con differenti caratteristiche per quanto riguarda il grado di "ruralità", la presenza di attività manifatturiere ed il grado di terziarizzazione.

Il rapporto di valutazione propone quindi una propria zonizzazione basata su 49 indicatori riconducibili a quattro categorie generali:

- a. indicatori della struttura socio-economica e produttiva;
- b. indicatori strutturali dell'agricoltura;
- c. indicatori della struttura demografica;
- d. indicatori del dinamismo economico e produttivo.

Sulla base di una prima analisi statistica descrittiva, e quindi di una cluster analysis, sono stati individuati 11 gruppi di comuni, tra questi sono state individuate le aree più marginali (assimilabili, secondo il rapporto di valutazione, alle aree 5b) costituite dai comuni ad attività esclusivamente agricola (9), da alcuni comuni che presentano situazioni di estrema marginalità economica (3) e infine da una serie di comuni della dorsale appenninica. La suddivisione proposta comprenderebbe un maggior numero di comuni (complessivamente 31 in più) ma allo stesso tempo implicherebbe l'esclusione dalle aree 5b di 14 comuni attualmente compresi.

#### ***METODOLOGIA IMPIEGATA***

Viene presentata in primo luogo un'analisi per asse prioritario di intervento, evidenziando la difficoltà di pervenire ad una stima degli impatti e degli effetti, soprattutto se si vuole scendere ad un livello approfondito di analisi territoriale.

Viene peraltro riportata la stima degli effetti occupazionali e di reddito effettuata a livello di analisi ex-ante.

Vengono quindi descritti nel dettaglio gli stati di avanzamento per asse, riportando il numero di progetti presentati, ammissibili ed ammessi a contributo. Sull'importo totale dei progetti ammessi a contributo (non sull'avanzamento finanziario effettivo) viene quindi stimato l'impatto territoriale (a livello provinciale) in termini di investimento/progetto, investimento/Kmq e Investimento/abitante.

In tab. 5.5 sono riassunti i risultati a livello regionale suddivisi nei tre assi prioritari di sviluppo (i dati originari sono a livello di Provincia).

**Tab. 5.5 - Impatto socio-economico complessivo\***

Asse prioritario di sviluppo	N. progetti ammessi	Importo progetti ammessi	ecu/progetti	ecu/Kmq	ecu/abitanti
1. Valorizzazione dello spazio rurale	459	29.508.681	64.289	4170	112,0
2. Diversificazione produttiva	449	58.674.207	130.678	8292	222,7
3. Valorizzazione dell'ambiente	142	12.639.123	89.008	1786	48,0

(\*) calcolato sulla base degli investimenti previsti per i progetti ammessi a contributo.

L'impatto territoriale del 5b risulta piuttosto disomogeneo, con Province che raggiungono e superano i 1000 ecu di investimento per abitante (riferiti alle sole aree 5b) mentre altre si attestano tra i 200 ed i 300 ecu. In rapporto al Prodotto Interno Lordo (PIL) provinciale gli investimenti 5b sono pari al 6-7% in alcune provincie (Rimini e Piacenza) mentre scendono nella maggior parte delle altre provincie a livelli tra il 2 ed il 4% (media regionale 3,8%). L'impatto territoriale è stato anche valutato a livello di singolo asse di sviluppo.

Il rapporto di valutazione, inoltre, indica che l'inclusione nell'analisi degli effetti moltiplicativi (diretti ed indiretti) porterebbe ad un'incidenza di circa 150 milioni di ecu, che corrispondono a circa 576 ecu per abitante, con un'incidenza media pari al 5,7% del PIL regionale. Non è peraltro molto chiaro in che modo siano stati stimati gli effetti moltiplicativi.

Va ricordato che tutte le analisi sopra descritte sono basate sui dati finanziari programmati oppure sugli investimenti previsti per i progetti ammessi a contributo. Non viene effettuata analisi dell'impatto occupazionale o dell'aumento di reddito sulla base dell'attuale avanzamento del programma, in quanto troppo basso per poter determinare un impatto occupazionale o indurre un aumento di reddito.

L'analisi effettuata ed il commento dei dati di impatto è abbastanza approfondito, peraltro la metodologia impiegata non è sempre chiaramente descritta, specialmente per quanto riguarda la stima degli effetti indotti.

## 5.5. LOMBARDIA

metodologia di stima dell'impatto. Allo stato attuale la valutazione si limita ad una analisi degli indicatori di realizzazione fisica e finanziaria (già descritta nei punti 3 e 4) e degli indicatori di risultato (n. progetti finanziati, investimenti totali ed investimenti unitari). Viene inoltre analizzata la distribuzione territoriale dei progetti e degli investimenti.

Gli indicatori fisici (di risultato) sono stati disaggregati per area. L'area di riferimento in questa prima fase dell'analisi è la Comunità Montana, in seguito verranno definite aree con un maggiore grado di disaggregazione.

In tab. 5.6 è riassunta la spesa pro capite per settore nelle 9 suddivisioni geografiche <sup>4</sup>. Si può osservare come il livello di spesa più elevato si realizzi nelle due Comunità Montane dell'Oltrepò e della Val Sabbia, dove risultano attualmente dei livelli di spesa (non è chiaro se sono impegni o pagamenti) pari a circa 2.5 milioni di lire per abitante. In queste due aree si concentra, inoltre, il massimo investimento rispettivamente nel settore agricolo e nei settori industriale ed artigianale.

**Tab. 5.6 Spesa destinata pro capite per settori nei comuni dell'obiettivo 5b (aggregati per Comunità Montana). Valori in milioni di Lire**

	Spesa totale	Spesa totale p.c.	Spesa p.c. agricoltura	Spesa p.c. industria	Spesa p.c. Turismo	Spesa p.c. Formazione	Spesa p.c. Ambiente
Valle Brembana	28.649	1,2	0,15	0,90	0,11	--	0,03
Valle Imagna	25.377	0,9	0,07	0,78	0,02	--	0,01
Valsassina	25.331	1,9	0,13	1,07	0,56	0,01	0,13
Alto Lario Occid.	14.518	0,8	0,12	0,48	0,16	0,02	0,03
Val Sabbia	103.209	2,4	0,06	2,16	0,15	--	0,03
Val Trompia	16.173	1,9	0,41	0,74	0,68	--	0,10
Val Camonica	115.616	1,3	0,21	0,87	0,23	0,01	0,04
Valle di Scalve	4.223	1,2	0,25	0,73	0,02	0,1	0,15
Oltrepo	18.985	2,6	1,18	0,4	0,8	0,12	0,12
<b>Totale</b>	<b>352.081</b>						

L'elaborazione è basata sulla "spesa destinata" che corrisponde, secondo il rapporto di valutazione, al valore complessivo dei progetti (contributi pubblici e spesa dei beneficiari) quando questi sono inseriti nelle graduatorie ufficiali, fino alla copertura della disponibilità finanziaria. L'indicatore impiegato rende difficile la comparazione dei risultati ottenuti per la regione Lombardia con quelli degli altri rapporti di valutazione. Sembra inoltre che la stessa definizione lasci spazio a notevoli incertezze, in quanto il livello di spesa totale destinata assume valori diversi se calcolato sulla base dei valori riportati in tabella 5.1 (370.077 milioni di lire) ed in tabella 5.4 (352.077 milioni di lire).

Il rapporto di valutazione riporta inoltre una serie di considerazioni fondamentalmente basate sulla struttura produttiva (industriale, artigianale, agricola e turistica) delle diverse aree. Quindi si sofferma sull'impatto territoriale delle diverse misure, analizzando la concentrazione degli interventi sul territorio delle 9 Comunità montane di cui sopra. Gli indicatori di "risultato" adottati in quest'ultima analisi sono

rilevanti ai fini della valutazione del progetto vengono individuati in relazione ai due sotto-obiettivi di aumento del reddito e di sostegno dell'occupazione. Gli effetti occupazionali e gli effetti di reddito vengono distinti tra effetti temporanei ed effetti permanenti e, inoltre, tra effetti diretti ed indiretti.

### ***VARIABILI ADOTTATE E VARIABILI SUGGERITE***

Una serie di tabelle di sintesi riporta gli obiettivi specifici delle singole misure, gli indici per la misurazione dell'impatto a livello di valutazione finale ed i possibili indici per la valutazione dell'impatto a livello intermedio. La tabella permette di confrontare in modo agevole gli obiettivi delle misure con gli indici di impatto proposti dal Valutatore.

Data la notevole quantità di misure non risulta possibile riportare in questa sede tutti gli indici proposti, per i quali si rimanda al rapporto di valutazione, pag. 37-45. In generale comunque gli indici proposti essere riassunti nei seguenti punti:

- il grado di realizzazione delle opere (agricoltura);
- il grado di utilizzo delle infrastrutture realizzate (agricoltura);
- giudizio sull'aumento dell'efficienza aziendale dovuta alla realizzazione degli interventi (sistema agro-silvo pastorale);
- Numero di imprese che hanno introdotto innovazioni tecnologiche (industria e artigianato);
- numero di imprese che hanno effettuato diversificazioni produttive (industria e artigianato);
- numero di rilocalizzazioni industriali effettuate (industria e artigianato);
- aumento della domanda di prodotti (industria e artigianato);
- grado di utilizzo delle strutture e degli interventi realizzati (turismo);
- numero di visitatori (turismo);
- PMI beneficiarie e loro caratteristiche (ambiente);
- superficie aree bonificate o recuperate (ambiente);
- grado di utilizzo degli interventi da parte dei potenziali utenti (ambiente - valorizzazione parchi);
- numero, tipologia e localizzazione dei soggetti beneficiari (ambiente - valorizzazione parchi);
- numero dei formati rispetto al numero degli iscritti (formazione);
- giudizio interlocutori privilegiati (varie misure).

Di seguito il rapporto di valutazione riporta la revisione della valutazione ex-ante del DocUP. Le previsioni di impatto effettuate a livello della programmazione hanno riguardato:

- la distribuzione della spesa e del valore aggiunto per tipologia di interventi;
- la distribuzione della spesa e del valore aggiunto nelle diverse aree;
- stima del valore aggiunto all'interno delle aree 5b;
- stima dell'incremento del PIL medio annuo per l'area 5b;
- previsione occupazionale in termini di addetti creati e mantenuti, disaggregata per il settore industriale ed artigianale, il comparto turistico e quello agricolo.

**Tab.5.7. Previsione dell'impatto occupazionale**

<b>Sottoprogramma</b>	<b>Costo totale (.000 ecu)</b>	<b>Occupazione creata</b>	<b>Occupazione mantenuta</b>
1. Agricoltura	165078	199	3310
2. Sistema agro-silvo pastorale	36175	37	850
3. Industria ed artigianato	231560	183	1538
4. Turismo	169500	476	2448
5. Beni culturali	27900	90	300
6. Ambiente	55.994	179	604
7. Risorse Umane	40444	295	46
8. Attuazione	4000		32
<b>Totale</b>	<b>730.651</b>	<b>1459</b>	<b>9128</b>

Per le misure dei sottoprogrammi 1 e 2 la valutazione intermedia si limita all'impatto occupazionale, mentre un'analisi più approfondita riguarda alcune misure del sottoprogramma 3. In particolare, nel caso della misura 3.2, "Aiuti agli investimenti alle PMI", viene analizzata la ripartizione delle imprese finanziate per settore economico e viene inoltre evidenziato un effetto occupazionale diretto, basato sulle previsioni operate dalle imprese finanziate, che stimano un incremento occupazionale complessivo pari a circa 1000 addetti. Nel caso della misura 3.3, "Aiuti agli investimenti nelle imprese artigiane", e della misura 3.4, "Insediamenti produttivi", viene analizzata la distribuzione territoriale degli investimenti programmati. Per tutte le altre misure del sottoprogramma 3 il Valutatore si limita all'analisi dell'attuazione finanziaria.

Anche per quanto riguarda il sottoprogramma 4 viene generalmente riportato l'avanzamento finanziario e procedurale (pubblicazione bandi, apertura selezioni, formulazione graduatorie). Sulla base della natura dei progetti finanziati per alcune misure, il documento di valutazione indica alcuni prevedibili impatti. Ad esempio, nel caso della misura 4.1. indica probabili effetti in termini di potenziamento e qualificazione delle strutture ricettive, creazione di nuovi posti di lavoro, incremento del volume di affari e del reddito delle imprese interessate. Si tratta comunque sempre di valutazioni soggettive. Nell'ambito della valutazione della misura 4.4 "Promozione turistica", invece, viene effettuata un'analisi dei risultati in termini di impatto intermedio e di raggiungimento degli obiettivi finali. Questo è reso possibile dal relativo avanzamento della misura, nell'ambito della quale sono state realizzate due campagne promo-pubblicitarie, con l'attivazione di un numero verde per informazioni turistiche. In particolare, vengono presentate nell'ambito del rapporto alcune elaborazioni relative alle telefonate ricevute dal numero verde, si evidenzia l'elevato numero di richieste di materiale informativo e l'efficienza del servizio (limitato numero di reclami).

Nell'ambito della valutazione del sottoprogramma 5 "Beni culturali" viene riportata, per ogni misura, una sintetica valutazione della capacità di raggiungere gli obiettivi previsti. Solo nel caso della misura 5.3. "Valorizzazione e tutela del patrimonio artistico, culturale ed ambientale" sono disponibili alcune informazioni sull'impatto intermedio di 8 progetti già conclusi: le visite complessive sono circa 150.000, peraltro con una notevole differenziazione all'interno dei progetti.

Per il sottoprogramma 6 "Ambiente" il rapporto si limita a ricordare gli indici di impatto proposti nella

**Tab. 5.8. Impatto sottoprogramma 7 (FSE)**

	N. studenti	N. occupati dopo 18 mesi	nuova occupazione creata (1)
7.1. Formazione in agricoltura e acquacoltura	666	235	40
7.2. Formazione per piccole e medie imprese	2.920	non disponibile	180
7.3. Formazione nel turismo	2.625	non disponibile	40
7.4. Formazione ambiente	438	non disponibile	25
7.5. Formazione beni culturali	152		10
<b>TOTALE</b>	<b>6.801</b>		<b>295</b>

(1) numero occupati che giudicano l'attività formativa svolta di fondamentale importanza per l'inserimento nel mondo del lavoro

Il grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi viene riassunto in una tabella di sintesi, che riporta ovviamente solo informazioni di tipo qualitativo, dalla quale si può desumere come, per la maggior parte delle misure, le informazioni necessarie alla formulazione di un giudizio siano assolutamente insufficienti. Tale situazione va, come già detto, "imputata allo stadio realizzativo degli interventi, che non è tale da permettere l'effettuazione di alcuna analisi di impatto, e anche al mancato approntamento degli strumenti necessari alla rilevazione dei dati di impatto".

Nel complesso, comunque, la valutazione degli impatti del DocUP sembra essere stata correttamente impostata, con una chiara definizione degli obiettivi e degli indicatori a livello di misura e sottomisura, e, ove l'avanzamento delle misure e le informazioni raccolte lo ha reso possibile, con informazioni sufficientemente dettagliate sull'impatto intermedio degli investimenti. A questo livello di avanzamento risulta peraltro difficile capire se i fondi strutturali hanno contribuito a ridurre i *gap* individuati a livello di formulazione del programma. Sulla base dei risultati intermedi, pare comunque che il programma sia in grado di perseguire gli obiettivi inizialmente posti. Al riguardo il rapporto di valutazione riporta un'analisi del grado di coerenza interna del DocUP, attribuendo dei punteggi ai seguenti aspetti:

- a) la congruità del budget finanziario rispetto agli obiettivi;
- b) la coerenza tipologica degli interventi rispetto agli obiettivi perseguiti;
- c) la conformità delle caratteristiche attuative rispetto agli obiettivi.

Per quanto riguarda il punto c), che è di maggiore interesse nell'ambito di una valutazione intermedia rispetto ai precedenti, dal prospetto riportato nel rapporto di valutazione (pag. 51-52), si osserva come solo 5 misure evidenzino un giudizio negativo per quanto riguarda le caratteristiche attuative (tipologie di beneficiari, percentuale di contribuzione pubblica, tipologie di spese ammissibili e caratteristiche gestionali) rispetto all'obiettivo perseguito dalla misura.

Vengono di seguito brevemente ricordati i risultati della valutazione ex ante, mentre l'approccio multicriteriale impiegato per l'individuazione delle misure con il migliore rapporto costi/efficacia verrà descritto al punto 6, in quanto riguarda fundamentalmente la valutazione delle procedure amministrative.

### ***VARIABILI ADOTTATE***

La valutazione ex ante ha permesso di quantificare i seguenti effetti:

- incremento della domanda di beni e servizi intermedi: 600 Mld di lire;
- valore aggiunto netto del programma: 324 Mld di lire
- domanda di lavoro attivata dalla realizzazione dell'intero programma: 9.170 unità

### **5.8 LIGURIA**

La verifica della valutazione ex ante del DocUP si è basata sull'adozione di un "approccio multicriteriale", basato su informazioni di tipo qualitativo, fornite dai 25 funzionari responsabili di misura sulla base di un questionario.

Sono state considerate le seguenti variabili:

1. Effetti sul territorio (livello locale, provinciale e regionale).
2. Effetti sull'ambiente (mantenimento della popolazione in loco, miglioramento della qualità della vita, riduzione dell'inquinamento).
3. effetti socio-economici diretti (attivazione risorse private, occupazione e reddito).
4. effetti socio-economici indiretti (occupazione e reddito suddivisi per settore - agricoltura industria e servizi).

Gli impatti sono stati valutati semplicemente sulla base dell'attribuzione di un punteggio da 1 a 5. I risultati dell'indagine tra i responsabili di misura viene riportata in una tabella di sintesi dalla quale sono tratte le seguenti considerazioni:

1. gli effetti sul territorio si verificano soprattutto a livello locale (47%), con alcune eccezioni rappresentate dalle misure 4.1. "Ricerca, sperimentazione e servizi specialistici" e 6.1. "Assistenza e valutazione al programma",
2. per quanto riguarda gli effetti sull'ambiente si rileva come, a giudizio degli intervistati il 43% degli effetti riguardi il mantenimento della popolazione in loco, il 33% il miglioramento della qualità della vita, ed il 24% la riduzione dell'inquinamento.

La valutazione riporta quindi alcune dettagliate considerazioni sul sottoprogramma 3, il più rilevante in termini di previsioni di spesa, di attivazione di risorse private e di impatto occupazionale e di reddito. Viene in particolare analizzata la ripartizione geografica delle misure, evidenziando una notevole differenziazione tra le Regioni. Le maggiori quote di investimenti si concentrano nelle Regioni di Genova e Savona.

## **5.9 FRIULI VENEZIA GIULIA**

L'analisi dell'impatto del DocUP si basa fundamentalmente sulla verifica delle stime effettuate a livello di analisi ex ante. In questa sede il DocUP stimava un impatto occupazionale pari a 30 nuovi posti di lavoro e 70 posti di lavoro mantenuti. Dato l'attuale livello di attuazione del DocUP non risulta possibile effettuare una stima degli impatti occupazionali previsti e soprattutto della suddivisione tra occupazione creata ed occupazione mantenuta.

Sulla base dell'analisi dei progetti presentati il rapporto di valutazione stima i presumibili effetti in termini occupazionali e di variazione del Valore Aggiunto (V.A.) a livello di misura. Le stime sono basate sulle indicazioni e sulle caratteristiche dei progetti presentati, sono quindi da considerarsi alla stregua di valutazioni ex-ante. Oltre alla ricaduta occupazionale ed economica, nel caso di alcune misure, viene valutato l'interessamento di imprenditoria giovanile e femminile, i parametri e gli standard ambientali adottati, il grado di integrazione con altre misure. Tutte le valutazioni di cui sopra sono tratte dalle istruttorie dei progetti presentati e sono altresì considerate come elemento per la valutazione dei progetti stessi.

Il rapporto di valutazione non presenta peraltro alcuna lettura sintetica di tali indicatori, presentandoli solamente per le misure per le quali è stata prevista la formulazione di una graduatoria.

## **5.10 PIEMONTE**

Il rapporto di valutazione riporta anzitutto una verifica della valutazione ex ante, che in linea generale conferma quanto indicato a livello ex ante. Alcune considerazioni conclusive evidenziano peraltro come le aree piemontesi interessate dall'obiettivo 5b presentino gradi di differenziazione molto elevati, che non sono stati adeguatamente considerati a livello di formulazione del DocUP. L'impostazione del programma avrebbe potuto essere notevolmente arricchita con una valutazione più accurata delle specificità locali.

Il rapporto di valutazione riporta inoltre un'analisi critica di tutti gli indicatori di realizzazione e di impatto specifico individuati a livello di singola misura dal DocUP, riportando in una serie di tabelle tutti i dati di base necessari per la quantificazione degli indicatori.

L'analisi effettuata indica, in linea di massima, come il set di indicatori individuato dalla Regione sia ben rispondente alle necessità del monitoraggio e alla valutazione del programma. Il valutatore propone una sorta di riclassificazione degli indicatori di monitoraggio già esistenti, distinguendo tra indicatori di realizzazione fisica e di impatto specifico, propone inoltre una verifica sulla disponibilità di dati di impatto specifico, e sulla conseguente possibilità di utilizzare gli indicatori previsti per la valutazione del DocUP.

A livello di singola misura il valutatore riporta un'analisi dell'avanzamento fisico e finanziario ed una valutazione sintetica (con suggerimenti e raccomandazioni) dell'attuazione della misura. Lo scarso avanzamento fisico del programma non permette peraltro alcuna valutazione di impatto, la valutazione intermedia si limita pertanto alla sola analisi degli aspetti finanziari, procedurali e realizzativi del DocUP.

Il rapporto di valutazione evidenzia inoltre come la capacità del programma di conseguire gli obiettivi che si era fissato sia fortemente condizionata da uno stato di avanzamento ancora piuttosto modesto. Questo ritardo è facilmente recuperabile negli anni che restano fino alla conclusione del periodo di programmazione.

### **5.11 VENETO**

La valutazione di impatto è ripresa dalla valutazione ex ante, dove si indicava come gli obiettivi del DocUP potessero essere tradotti in termini quantitativi in un incremento del valore aggiunto regionale dell'1,06% e dell'occupazione dell'1,1% in sei anni. Si tratta della somma di effetti diretti ed indiretti, peraltro il rapporto di valutazione non fornisce alcuna informazione sul modo in cui gli indicatori sono stati calcolati.

A livello di singola misura il rapporto di valutazione fornisce alcune informazioni sul presumibile impatto nonché sulla coerenza con gli obiettivi fissati a livello di DocUP.

## **6. L'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI**

Le considerazioni presentate dai rapporti di valutazione riguardo all'attuazione dei programmi fanno emergere una situazione per alcuni aspetti piuttosto differenziata.

In linea generale, da quasi tutte le analisi, sembra emergere come il grado di innovazione delle misure influenzi in modo negativo l'avanzamento delle stesse. Misure tradizionali, con procedure attuative ben consolidate presentano generalmente pochi problemi in fase di attuazione mentre le misure "innovative" dal punto di vista delle procedure incontrano, specialmente nella prima fase dell'attuazione dei programmi, maggiori ostacoli con conseguenti ritardi nell'implementazione. Va peraltro detto (e questo fatto è ricordato dalla maggior parte dei valutatori) che molto spesso questi problemi si risolvono nel corso del primo o dei primi due anni di applicazione.

Simili considerazioni possono essere fatte anche per quanto riguarda l'esperienza maturata dalle amministrazioni regionali delle Province Autonome nella attuazione dei DocUP. In generale le amministrazioni che hanno partecipato alla prima fase del 5b hanno maturato un'esperienza che consente di gestire agevolmente la fase attuale.

Le procedure adottate nella selezione dei progetti sono, nella maggior parte dei casi, basate su bandi pubblici, fa al riguardo eccezione la Provincia Autonoma di Trento, che ha basato il DocUP su leggi di settore già esistenti, e prevede soprattutto misure chiuse. Per le altre regioni la suddivisione misure aperte e misure chiuse risulta in genere a favore delle prime.

Un altro aspetto interessante riguarda la struttura amministrativa responsabile per l'attuazione del DocUP, con particolare riferimento a processi di decentramento della gestione amministrativa. In generale la gestione del DocUP è attuata in modo accentrato (amministrazione regionale, eventualmente dipartimenti competenti per materia). Esistono però alcuni esempi di decentramento più o meno accentuato, si veda ad esempio la P.A. di Trento, l'Emilia Romagna e la Lombardia e, in parte, il Veneto. Il decentramento amministrativo, anche se in linea generale auspicabile, non comporta necessariamente una semplificazione delle procedure attuative, anzi in molti casi le complica, essendo necessaria una chiara definizione delle competenze e delle responsabilità di ciascun settore dell'amministrazione. Nel caso della regione Friuli Venezia Giulia la selezione dei progetti è delegata ad un ente strumentale della regione.

gradualmente acquistando un certo "saper fare" che permette di gestire agevolmente le procedure del 5b, nondimeno le stesse amministrazioni si sono progressivamente adeguate sia in termini di risorse umane, che di procedure, che, infine, di capacità di gestione ed elaborazione dei dati.

Sotto il profilo delle procedure di attuazione, si va applicando in modo generalizzato un approccio basato sulla trasparenza, in modo tale da consentire una piena informazione e la massima opportunità di partecipazione al programma. Ciò ovviamente implica la messa a punto di criteri di scelta più precisi e dettagliati, nonché un processo di selezione indubbiamente più complesso che in passato. Ciò implica anche tempi più lunghi sia per la predisposizione e l'approvazione delle procedure che per l'applicazione delle stesse.

In buona sostanza l'impressione che si può trarre dalla lettura dei rapporti di valutazione è che l'attuazione dei DocUP, partita piuttosto a rilento e con molti problemi procedurali, stia progressivamente recuperando almeno parte del tempo perduto.

Nelle pagine seguenti è riportata una sintesi delle procedure attuative e degli aspetti più importanti dell'attuazione del DocUP nelle regioni considerate. Di seguito viene descritta nel dettaglio la situazione presentata dai valutatori.

Griglia di sintesi delle procedure attuative

REGIONE/PA	PREVALENZA MISURE INNOVATIVE/TRADIZIONALI	PREVALENZA MISURE APERTE/CHIUSE	STRUTTURA AMM. RESP. GESTIONE ACCENTRATA/ DECENTRATA	APPROCCIO COLLETTIVO/ INDIVIDUALE	ASSISTENZA TECNICA
PA Trento	Misure tradizionali - leggi di settore - procedure ben collaudate	prevalenza chiuse	Gestione decentrata - coordinamento del servizio programmazione attuazione uffici periferici	Approccio collettivo - la raccolta delle domande per alcune delle misure è demandata ai consorzi di produttori.	- non considerata nella valutazione
PA Bolzano	In linea di massima misure tradizionali basate sulle leggi di settore. Fa eccezione il sottoprogramma 5 - formazione, le cui misure sono	Sono presenti sia misure aperte che chiuse. <ul style="list-style-type: none"> <li>• a sportello (bando)</li> <li>• a regia provinciale</li> <li>• a titolarità provinciale</li> </ul>	Gestione principalmente accentrata, alcuni progetti a sportello decentrati	Approccio principalmente individuale	introdotta successivamente
Valle d'Aosta	Il grado di innovazione non viene considerato dalla valutazione (pochi progetti in totale - gestione amministrativa piuttosto semplice	Sono presenti sia misure aperte che chiuse. <ul style="list-style-type: none"> <li>• a bando</li> <li>• a titolarità regionale (pochi)</li> </ul>	gestione centrale - costituito un ufficio 5b per la raccolta dei progetti	approccio principalmente individuale	- non considerata nella valutazione
Emilia Romagna	Mediamente innovativo - la regione manca di precedente esperienza sul 5b ma può avvalersi dell'esperienza dei PIM	Prevalentemente misure aperte.	Per alcune misure la raccolta delle domande viene svolta anche dalle Provincie e dalle Comunità montane	approccio principalmente individuale	- non considerata nella valutazione

Continua griglia di sintesi delle procedure attuative

REGIONE/PA	PREVALENZA MISURE INNOVATIVE/TRADIZIONALI	PREVALENZA MISURE APERTE/CHIUSE	STRUTTURA AMM. RESP. GESTIONE ACCENTRATA/DECENTRATA	APPROCCIO COLLETTIVO/INDIVIDUALE	ASSISTENZA TECNICA
Lombardia	Il grado di innovazione non viene considerato dalla valutazione	Prevalenza misure aperte	Per le misure FEAOG coinvolgimento delle Comunità montane e degli uffici periferici della Regione, per le misure FESR gestione centrale.	Principalmente individuale	- non considerata nella valutazione
Toscana	Prevalenza di misure tradizionali (leggi di settore già esistenti oppure procedure già collaudate con il precedente DocUP)	Prevalenza misure aperte, la maggior parte prevedono pubblicazione bando, selezione delle domande ed assegnazione.	Gestione principalmente accentrata	Principalmente individuale	Azioni di formazione di breve durata a favore di tecnici e responsabili di misura.
Umbria	Prevalenza di misure tradizionali,	In maggior parte misure aperte, sono comunque presenti misure a titolarità regionale ed alcune misure chiuse (beneficiario predeterminato)	Scarso coinvolgimento delle strutture regionali periferiche. Scarso impiego della possibilità di delega ad enti subregionali	Approccio principalmente individuale. La gestione di alcune misure è stata affidata a strutture esterne alla Regione.	Interventi specifici mirati affidati a consulenti. Attuazione e sorveglianza gestiti direttamente dalla Regione
Liguria	Il grado di innovazione non viene considerato dalla valutazione	Misure aperte (a bando) e chiuse (a regia regionale o a bando chiuso - beneficiari predeterminati)	Coordinamento Presidenza Giunta - 25 responsabili di misure	Approccio principalmente individuale	Due misure, interventi soprattutto per l'informazione nel settore agricolo

REGIONE/PA	PREVALENZA MISURE INNOVATIVE/TRADIZIONALI	PREVALENZA MISURE APERTE/CHIUSE	STRUTTURA AMM. RESP. GESTIONE ACCENTRATA/DECENTRATA	APPROCCIO COLLETTIVO/INDIVIDUALE	ASSISTENZA TECNICA
Friuli Venezia Giulia	Il grado di innovazione non viene considerato dalla valutazione	prevalenza misure aperte (a bando)	Gestione amministrativa fondamentale accentrata. Delega all'ERSA	Approccio principalmente individuale. 13 progetti integrati	Fatta dal CRES per tutti gli obiettivi ed i programmi comunitari.
Piemonte	Il grado di innovazione non viene considerato dalla valutazione	prevalenza misure aperte (a bando) - esistono anche misure a regia regionale	Gestione regionale, suddivisione per competenza a 13 settori della amministrazione regionale	Approccio di filiera (collettivo) per progetti agricoltura	Gestita dal settore Economia Montana e Foreste della Regione
Veneto	Il grado di innovazione non viene considerato dalla valutazione	Prevalenza di misure a bando	gestione regionale con decentramento di parte dell'istruttoria	Approccio di filiera per sottoprogramma 5 (sviluppo e qualità produzioni agricole)	prevista dal DocUP, solo parzialmente implementata non è ancora stata implementata la misura

## 6.1. PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

L'attuazione delle misure di intervento è affidata alle strutture operative (Servizi) della Provincia competenti in materia. Queste sono responsabili del procedimento tecnico in tutte le sue fasi, dall'istruttoria delle domande e dei progetti, fino al collaudo delle opere.

La presentazione dei progetti avviene sulla base delle leggi di settore già esistenti eventualmente modificate al fine di comprendere le misure del DocUP.

L'istruttoria dei progetti viene effettuata dagli uffici competenti per materia, che valutano le proposte sia per quanto riguarda i requisiti soggettivi dei beneficiari, che per il rispetto dei vincoli e delle compatibilità. Nel caso di progetti di opere l'istruttoria comprende anche un sopralluogo preventivo.

I criteri di selezione sono in generale quelli adottati in altre situazioni, si vedano al riguardo gli indirizzi programmatici definiti nei piani di sviluppo generale e settoriale, nonché a livello di delibere attuative. La decisione finale in merito alle iniziative ammesse a finanziamento spetta alla Giunta provinciale. Questa adotta un provvedimento ad hoc di approvazione della graduatoria, e informa dell'esito i singoli beneficiari.

Per quanto riguarda la modalità di concessione degli anticipi, in generale l'erogazione di contributi ai privati avviene solamente dopo la presentazione di documentazione probatoria e fattura. Fanno eccezione gli investimenti nel settore agricolo, dove viene concesso un anticipo fino ad un massimo del 50% del contributo e liquidato fino all'80% per stati di avanzamento. Il saldo è erogato al completamento delle opere, previo collaudo tecnico.

Nel caso di realizzazione di opere da parte della Provincia le procedure amministrative prevedono la possibilità di acconti solo per lavori di notevole entità, in questo caso il saldo viene erogato dopo il collaudo delle opere, che viene generalmente affidato ad un professionista.

Una delle misure a finanziamento FERS (sentiero etnografico del Vanoi) prevede una procedura amministrativa del tutto particolare, con un trasferimento di risorse all'Ente parco Paneveggio Pale di S. Martino, che dovrà poi realizzare le opere. Per quanto riguarda infine le attività di formazione le erogazioni (fino al 90%) sono subordinate alla presentazione da parte dell'ente gestore di rendiconti bimestrali (non documentati). Il saldo viene erogato a consuntivo finale corredato dalla documentazione giustificativa degli oneri sostenuti.

Il rapporto di valutazione sottolinea come alcuni aspetti di natura procedurale abbiano influenzato negativamente l'avanzamento del programma, in particolare:

- mancanza - o incertezza - nei dispositivi attuativi, soprattutto per alcune misure particolarmente innovative rispetto al quadro programmatico provinciale. Come già ricordato, la maggior parte delle misure si integrano, a volte si identificano, con le ordinarie politiche di intervento settoriale previste dalla P.A., e quindi hanno potuto utilizzare i rispettivi dispositivi attuativi senza la necessità di predisporre dei dispositivi ad hoc; questo punto è molto importante perché evita di dovere appesantire il carico amministrativo dell'amministrazione (bandi, istruttorie, collaudi ecc.), permettendo di inserire l'applicazione del 5b nella "gestione ordinaria" delle politiche di intervento settoriale;
- altre problematiche emerse nella fase di applicazione di alcuni interventi sono, in linea di massima, da

- massimo decentramento delle attività: la struttura di coordinamento (Servizio Programmazione) ha essenzialmente il compito di indirizzo generale e di raccordo con i referenti nazionali e comunitari;
- approccio collettivo: come già adottato nel precedente DocUP, la raccolta delle domande è demandata alle cooperative di produttori e ai Consorzi di Miglioramento Fondiario. Ciò facilita l'organizzazione delle domande ma soprattutto garantisce un migliore raggiungimento degli obiettivi.
- capacità di progettazione autonoma da parte delle strutture provinciali e disponibilità di un parco progetti interno.

## **6.2. PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO**

La gestione amministrativa del DocUP della Provincia di Bolzano si basa su tre diverse tipologie di iniziative:

1. A sportello o bando: i progetti sono iniziative esterne, realizzate da privati o enti pubblici e valutate dalla Provincia sulla base di predefiniti criteri di selezione.
2. A regia provinciale: i progetti derivano da azioni che fanno parte della programmazione di Enti locali o di altri enti pubblici ai quali la Provincia rivolge invito a presentare le proposte progettuali.
3. A titolarità provinciale: i progetti risultano identificati dai programmi provinciali di settore o corrispondono ad esigenze dirette della Provincia.

La realizzazione delle misure prevede un iter particolare che attraversa le seguenti fasi :

1. presentazione ed accettazione delle domande di contributo;
2. controllo amministrativo ed eventuale richiesta di documenti;
3. sopralluogo istruttorio;
4. disamina tecnica, relazioni, controllo tecnico;
5. acquisizione dei pareri;
6. delibera di finanziamento della Giunta;
7. collaudi parziali e finali e accertamento di regolare esecuzione dei lavori;
8. emissione ordini di liquidazione.

Peraltro è opportuno sottolineare come le misure "a bando" per le quali sono stati definiti dei particolari criteri di selezione siano esclusivamente quelle del sottoprogramma 5, valorizzazione delle risorse umane. Nella pratica, quindi, la maggior parte delle misure si basa su leggi di settore già esistenti, eventualmente modificate al fine di comprendere le misure del DocUP. Ne consegue che anche i criteri di scelta sono quelli fissati dalle leggi provinciali di settore e lo stesso vale per eventuali sanzioni.

interventi previsti nell'ambito di alcune misure (4) sono a titolarità regionale, rientrano cioè in specifici programmi regionali di settore oppure corrispondono ad esigenze dirette della Regione.

L'iter amministrativo a cui sono soggetti i progetti prevede quattro fasi principali:

1. Verifica dei requisiti di ammissibilità: viene attuata dai servizi degli assessorati competenti per materia (Agricoltura, Foreste e Risorse naturali), che sono responsabili dal punto di vista amministrativo. Le domande sono presentate all'ufficio 5b su moduli appositamente predisposti e quindi trasmesse ai competenti uffici dell'assessorato per l'istruttoria di competenza.
2. Istruzione delle pratiche: verifica della completezza delle stesse, con particolare attenzione all'ottemperanza alle disposizioni della normativa urbanistica, sanitaria ed ambientale.
3. Nucleo di valutazione: deve esprimere pareri sulla compatibilità dei progetti con gli obiettivi generali del DocUP, approvare l'elenco delle domande da finanziare, verificare la corretta determinazione della spesa ammissibile, comunicare ai richiedenti le proprie decisioni in merito ai progetti esaminati.
4. Modalità e criteri di selezione dei progetti: sono previsti criteri di selezione di carattere settoriale (descritti nel dettaglio delle singole misure, per i quali non è identificabile un chiaro obiettivo generale, ma solo obiettivi specifici) e di carattere generale (quali la priorità a progetti cantierabili, a progetti sovracomunali e a progetti che presentino il migliore rapporto tra capitali investiti e risultati attesi). Nella maggior parte dei casi viene comunque attribuito un punteggio alle caratteristiche del progetto che permette di redigere una graduatoria.

Le procedure di attuazione erano state tempestivamente fissate, con DGR n. 6091 del 29.07.94. La raccolta dei progetti è iniziata per tempo e le misure si stanno attuando secondo quanto programmato. L'efficacia e l'efficienza della gestione amministrativa risultano entrambe molto buone.

Per quanto riguarda la gestione amministrativa del programma il rapporto di valutazione riporta anche una analisi dello scostamento tra la durata prevista delle diverse fasi amministrative (preparazione programma, negoziato, formulazione delle modalità attuative, istruttorie impegni, realizzazione interventi e rendicontazione) e quella effettiva. Il ritardo più grave è stato quello relativo al negoziato, quasi sei mesi, con effetti piuttosto pesanti su tutto l'avanzamento del programma. Nel complesso tuttavia si rileva come tutte le altre fasi del programma abbiano, in linea di massima, rispettato i tempi previsti, addirittura alcune fasi si sono concluse in un tempo inferiore a quello previsto a livello di piano.

#### **6.4. EMILIA ROMAGNA**

Dal punto di vista amministrativo la Regione Emilia Romagna ha, in linea generale, adottato la procedura di selezione dei progetti sulla base di bandi e graduatorie. La raccolta delle domande viene effettuata per alcune misure anche dalle amministrazioni provinciali e dalle Comunità Montane.

La Regione Emilia Romagna mancava di una precedente esperienza nell'applicazione del DocUP 5b (veniva peraltro dall'esperienza dei Programmi Integrati Mediterranei, molto simili, per quanto concerne

- aumento dello stanziamento regionale a favore della misura 3.6. Si tratta di un "anticipo temporale di risorse" che verrà recuperato nelle successive annualità, che non modifica la dotazione finanziaria complessiva delle misure per il periodo di programmazione.

Il rapporto di valutazione intermedia sottolinea come i ritardi nell'attuazione del programma (in parte superati durante la fine del 1996 ed il 1997) potranno ulteriormente ridursi grazie alla approvazione della Legge Regionale sul decentramento amministrativo, (approvata dal Consiglio Regionale il 17 aprile 1997) che permetterà una riduzione del carico amministrativo.

## **6.5. LOMBARDIA**

Dopo l'approvazione del DocUP da parte della commissione e la presa d'atto da parte della Giunta Regionale sono state emanate, per i tre fondi, le circolari attuative delle misure (bandi ed apertura dei termini per la presentazione delle domande). L'emanazione delle circolari attuative è stata piuttosto veloce nel caso delle misure a finanziamento FEAOG, mediamente rapida per le misure del FERS, estremamente lenta per quanto riguarda il Fondo Sociale, dove le delibere attuative sono state emanate ben 16 mesi dopo l'approvazione del DocUP.

Le modalità di presentazione e selezione dei progetti differiscono in modo sostanziale tra il FEAOG ed il FERS. In breve:

- nelle misure del sottoprogramma FEAOG i soggetti decentrati (Comunità Montane, uffici periferici del Dipartimento per l'Agricoltura) sono coinvolti sia nella fase di presentazione dei progetti che in quella di istruttoria - questo non avviene nel FERS dove la raccolta dei progetti e l'istruttoria vengono effettuate a livello centrale.
- I parametri per la valutazione dei progetti sono stati definiti in modo impreciso nel FEAOG, in molti casi i progetti raccolti dalle Comunità Montane sono risultati privi dei requisiti minimi di ammissibilità. Nel caso del FERS, invece, i criteri di selezione dei progetti sono definiti da un apposito comitato tecnico, composto oltre che da funzionari regionali, anche dalle parti sociali.
- Nel caso del FSE, infine, esiste una griglia di valutazione dei progetti basata su criteri molto articolati, ma il nucleo di valutazione risulta composto esclusivamente da funzionari regionali.

Il rapporto di valutazione propone, sia per quanto riguarda il FEAOG che per il FERS, di coinvolgere gli organismi intermedi nella selezione dei progetti, estendendo anche al FEAOG i criteri di selezione a punteggio adottati per il FERS. Per quanto riguarda gli interventi del FSE si suggerisce il coinvolgimento delle province competenti per territorio (analoga a quanto avviene nel caso di interventi di formazione finanziati nell'ambito dell'obiettivo 4).

La parte generale del rapporto di valutazione considera altri due importanti fattori, la problematicità attuativa e l'adeguatezza delle procedure amministrative e della gestione finanziaria. La problematicità attuativa viene definita in base ai risultati della valutazione delle singole misure, secondo i problemi riscontrati (gravi - con necessità di interventi correttivi; medi - in fase di correzione; lievi - già superati o in fase di superamento; inesistenti). L'adeguatezza delle procedure viene definita, sempre sulla base dei risultati della valutazione delle singole misure, secondo i problemi che le procedure attuative hanno incontrato (inadeguate, problemi gravi, lievi o inesistenti). Nel complesso dal punto di vista procedurale e della problematicità attuativa il DocUP ha presentato " *performances* sicuramente positive, in quanto la quasi totalità delle misure non ha incontrato problemi degni di nota, o ha comunque risolto, in tempo utile, gli ostacoli che si sono presentati".

Viene infine presentata una valutazione di sintesi che tiene conto di tutti gli aspetti valutativi più rilevanti (erogazioni, impegni, attuazione fisica, problematicità attuativa, adeguatezza delle procedure, grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi). La valutazione di sintesi è basata sull'attribuzione di un punteggio crescente alla complessità della misura che viene moltiplicato per la somma dei punteggi attribuiti a tutte le caratteristiche sopra descritte. Questo sistema di valutazione di sintesi ha permesso di riassumere in modo chiaro tutte le valutazioni effettuate a livello di misura, individuando i punti critici dell'attuazione del programma. Viene evidenziato che più della metà delle misure presenta un punteggio elevato, sintomo di discrete *performances* attuative e solo tre misure presentano punteggi molto bassi, si tratta in particolare della misura 3.2. "aiuti agli investimenti nelle PMI", che risente dei ben noti problemi applicativi legati alla legge 488/92 <sup>6</sup>, della misura 5.2. "Recupero di emergenze archeologiche industriali" per la quale vi sono stati problemi di attuazione dovuti alla mancanza del contributo di parte privata, e della misura 6.2. "Recupero di siti degradati", per la quale sono stati pubblicati i bandi nel novembre 1995 ma non è stata presentata alcuna domanda (la causa del fallimento della misura sembra in parte riconducibile ai vincoli molto rigidi imposti per la presentazione delle domande). La scarsa applicazione della misura 5.2. è in fase di correzione per mezzo di una rimodulazione finanziaria, mentre per la 6.2. il ritardo accumulato è stato in parte recuperato con la riapertura dei bandi di selezione (sono state presentate domande da parte di operatori pubblici e privati tali da riassorbire il budget previsto per il primo triennio).

Le schede per singola misura riportano un'ampia valutazione delle procedure amministrative implementate. A titolo di esempio l'iter procedurale per la maggior parte delle misure aperte (beneficiari non predeterminati) può essere riassunto dal diagramma che segue :

Fasi	Giorni dalla data di pubblicazione del bando								Atti amministrativi	
	30	60	90	120	150	180	210	240		
presentazione	■									accertamento di esecuzione trasmissione in Giunta delibera di assegnazione
verifica		■								
valutazione				■						
informazione						■				

## 6.7. UMBRIA

La regione Umbria sta contemporaneamente attuando due programmi regionali (obiettivo 2 ed obiettivo 5b) che vengono "di fatto a creare un consistente cumulo di lavoro per molti uffici della Regione"

Il rapporto di valutazione intermedia evidenzia come, nell'attuazione del DocUP, la regione Umbria abbia risentito di alcuni problemi che hanno portato ad uno scarso utilizzo dei fondi a disposizione:

- insufficiente utilizzo dell'istituto delle deleghe della Regione ad enti sub-regionali (adottato unicamente nel caso di alcune attività di formazione professionale);
- insufficiente coinvolgimento delle strutture regionali periferiche;

Per contro, l'affidamento della gestione di alcune misure a strutture esterne all'Amministrazione regionale ha dato risultati controversi per la diversa capacità di gestione delle strutture incaricate. In generale si conferma la validità dello strumento, che permette, pur mantenendo le funzioni di controllo all'amministrazione regionale, di delegare la gestione amministrativa delle misure.

Le procedure di selezione dei progetti differiscono a seconda del tipo di misura:

- nel caso delle misure aperte, esse si basano sulla predisposizione di elenchi e graduatorie, individuati sulla base di predefiniti criteri di analisi e selezione;
- nel caso di misure attuate direttamente dalla Regione o da enti strumentali, le procedure sono simili alle precedenti, con la differenza di una preventiva individuazione dei soggetti attuatori;
- nel caso, infine, delle misure chiuse, il soggetto attuatore (in genere un ente pubblico) è stato preventivamente definito in fase di programmazione. Vengono quindi accelerate le procedure amministrative in quanto non è necessaria la pubblicazione dei bandi, la formulazione della graduatoria e la selezione dei progetti.

Riguardo alle procedure di selezione dei progetti viene evidenziato come, nelle misure in cui i requisiti di ammissibilità ed i criteri di preferenza sono più restrittivi il numero di domande presentate è spesso inferiore alle previsioni. Per contro, dove i criteri di selezione sono meno restrittivi, si osserva una "accoglienza" delle misure superiore a quanto preventivato a livello di piano. Risulta evidentemente necessaria una omogeneizzazione dei criteri.

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria dei programmi, viene evidenziata la difficoltà ad acquisire informazioni dettagliate e verosimili sull'avanzamento finanziario delle misure, in particolare nel caso degli impegni di spesa di alcune ditte private, che, per il particolare assetto giuridico, non sono tenute a procedure obbligatorie (aste, appalti o gare) nell'assegnazione dei lavori, o eseguono direttamente (in economia) parte dei lavori.

L'assistenza tecnica (misura 8.1.) è stata svolta solo su argomenti molto specifici, da strutture specializzate esterne. Tutte le funzioni relative alla attuazione e sorveglianza del DocUP sono invece state gestite direttamente dalle strutture operative della Regione.

Le misure vengono classificate in base al grado di innovazione, alle loro caratteristiche (aperte/chiuse) ed infine in base al tempo di attuazione, sia per quanto concerne il responsabile di misura che l'ufficio di piano.

## **6.8. LIGURIA**

La gestione del programma è affidata alla struttura amministrativa "ordinaria". Il coordinamento è invece affidato ad una apposita struttura all'interno della Direzione Generale della Presidenza della Giunta Regionale. Sono stati individuati i funzionari responsabili per l'attuazione delle singole misure ed i dipartimenti competenti.

La gestione del programma segue sostanzialmente le procedure correnti, la selezione dei progetti non è quindi organizzata sulla base di un sistema standardizzato ed omogeneo per tutte le misure, ma varia in relazione alle strutture amministrative coinvolte.

Vengono evidenziati alcuni problemi di applicazione per quanto riguarda:

- a) la limitata coerenza tra i criteri di selezione dei progetti e gli obiettivi del programma,
- b) il basso livello di integrazione complessiva tra le iniziative realizzate,
- c) la trasparenza complessiva del processo gestionale, nel senso della scarsa definizione delle procedure di selezione dei progetti.

Viene sottolineata, inoltre, la necessità di definire un sistema di monitoraggio e valutazione, possibilmente basato su un adeguato sistema informativo.

Per quanto riguarda le procedure di attuazione il rapporto di valutazione non riporta una sintesi delle modalità di attuazione delle misure (aperte/chiose), queste informazioni sono peraltro disponibili nell'ambito delle schede di valutazione delle misure e sottomisure. In tabella 5.1 è riportata una sintesi basata su informazioni tratte dalle schede di misura.

**Tab. 6.1 - Modalità di attuazione delle misure**

<b>n.</b>	<b>Nome misura</b>	<b>(regia regionale/bando)</b>
1.1.	Bonifica siti	Regia Regionale (beneficiari predeterminati)
1.2.	Discariche inerti	Regia Regionale (beneficiari predeterminati)
1.3.	Aree di stoccaggio	Regia Regionale
1.5.	Energia	Mista
2.1.	Sistemazione idraulico forestale ed idrogeologica	Regia Regionale
2.2.	Sviluppo, salvaguardia e valorizzazione patrimonio forestale	Mista (soprattutto enti ma anche privati)
3.1.	Aiuti investimenti PMI	Gestione MICA
3.2.	Aiuti investimenti imprese artigiane	Bando
3.3.	Incentivi per la tutela ambientale	Bando
3.4.	Introduzione all'innovazione tecnologica	Bando
3.5.	Animazione economica	Regia Regionale
3.6.	Turismo	Bando
3.7.	Recupero borghi storici	Regia Regionale
3.8.	Interventi aree protette	Regia Regionale
4.1.	Ricerca, sperimentazione e servizi specialistici in agricoltura	Regia Regionale
4.2.	Miglioramento produzioni agricole	Bando
4.3.	Agriturismo	Bando
5.1.	Mantenimento dei livelli occupazionali	Regia Regionale
5.2.	Creazione di imprenditorialità	Regia Regionale
5.3.	Inserimento o reinserimento lavoratori	Regia Regionale
5.4.	Rafforzamento del sistema	Regia Regionale
6.1.	Assistenza e valutazione	Non specificata
6.2.	Assistenza tecnica di base	Bando
6.3.	Assistenza tecnica	Regia Regionale

Come si può vedere dalla tabella, il numero di misure a regia regionale è confrontabile con il numero di

Sviluppo Agricolo (ERSA), che si occupa della gestione tecnica ed amministrativa e della selezione dei progetti di tutte le misure del DocUP (comprese quelle non agricole). La scelta di delegare la gestione delle misure all'ERSA ha sollevato alcune perplessità, evidenziate dal rapporto di valutazione. Va peraltro detto che altri enti regionali, figurando come beneficiari di alcune misure, non avrebbero potuto svolgere tale ruolo. A livello di attuazione va inoltre detto che la Regione Friuli Venezia Giulia ha previsto, nell'ambito delle misure del DocUP la creazione di "Sportelli di Sviluppo Locale (SSL)" che dovrebbero svolgere un ruolo di sostegno dello sviluppo locale favorendo la presentazione di richieste che rientrino in programmi integrati di intervento. Il progetto, peraltro interessante nella sua formulazione, sembra essere risultato a tutt'oggi poco efficace, sia per la complessa procedura burocratico amministrativa necessaria per la creazione degli SSL, che per la scarsa attivazione delle misure di Assistenza Tecnica che gli stessi sportelli avrebbero dovuto attivare.

Per quanto riguarda l'emanazione dei bandi e la selezione dei progetti, il rapporto di valutazione evidenzia come l'amministrazione regionale abbia incontrato notevoli difficoltà (ritardi, bandi pubblicati solo nel 1996, mancata pubblicazione di alcune delibere, in sostanza, incertezze nella gestione amministrativa). Per gli anni successivi al primo la Regione si ripropone una riapertura annuale dei bandi. Anche su questo punto il consiglio del Valutatore è quello di operare un'unica selezione valida per l'ultimo triennio, con un sistema che permetta di recuperare sui finanziamenti degli anni successivi i progetti approvati ma non finanziati nel primo anno.

Sono state complessivamente presentate 2.422 domande di finanziamento, di queste il 64,2% sono state ritenute ammissibili e quindi valutate. Le domande finanziate sono solo il 23% del totale.

## **6.10 PIEMONTE**

Le trenta misure del DocUP piemontese sono divise come competenza su ben 13 settori dell'amministrazione regionale. Lo schema adottato permette di dividere il carico di lavoro tra un numero cospicuo di soggetti operativi. Per contro, però, l'adozione del principio della competenza comporta in alcuni casi l'attribuzione di specifiche tipologie di interventi a più settori regionali, con possibili problemi di gestione per quanto riguarda gli adempimenti burocratico-amministrativi. Al settore Economia Montana e Foreste viene attribuita la funzione di coordinamento generale del DocUP e la gestione delle misure 7.1., relativa all'assistenza tecnica per l'attuazione del programma.

Le norme tecniche di attuazione del DocUP sono state emanate dalla Giunta Regionale in un documento del novembre 1995 che presenta una serie di norme e di aspetti generali per poi passare alla descrizione puntuale delle singole misure. Tale documento indica i criteri generali e specifici (per singola misura) per la selezione delle domande di finanziamento, tutte le norme a cui le domande devono attenersi e le modalità di accertamento dell'esecuzione dei lavori.

Ulteriori norme attuative di carattere generale sono definite a riguardo dei Programmi di filiera, che riguardano le misure di riorientamento dei settori produttivi dell'agricoltura, oltre alla misura di valorizzazione dei prodotti e miglioramento della qualità. Le norme generali riguardanti i programmi di filiera ed i programmi di approccio collettivo descrivono i contenuti dei programmi, le categorie e gli obblighi dei soggetti proponenti i beneficiari e le modalità di presentazione, selezione ed approvazione

"infrastrutture a supporto della produzione", in conseguenza dell'eliminazione di una misura, per la quale erano state sollevate eccezioni dalla Commissione. Modifiche molto meno rilevanti sono state adottate, invece, per le misure cofinanziate dal FSE, che in generale hanno evidenziato i minori problemi di attuazione.

#### **6.11 VENETO**

Rispetto alla prima fase di attuazione del 5b, nel Veneto gli aspetti procedurali sono stati cambiati per permettere la gestione di un maggior numero di domande. I progetti presentati sono infatti soggetti ad una prima istruttoria (fase di preistruttoria, gestita dalla Conferenza dei Dirigenti del Settore Primario), sono quindi passati ai singoli dipartimenti o, laddove necessario, agli ispettorati per l'Agricoltura competenti per territorio.

In generale, per la maggior parte delle misure, le procedure adottate prevedono la predisposizione di bandi e la selezione dei progetti ammissibili e l'approvazione di una graduatoria dei progetti ammissibili. Le procedure adottate per ogni singola misura sono chiaramente descritte nell'ambito del rapporto di valutazione intermedia, con indicazione di tutte le delibere pubblicate sul BUR.

Per quanto riguarda l'assistenza tecnica, questa è prevista nell'ambito del DocUP congiuntamente con il monitoraggio e la valutazione, con una dotazione finanziaria di rilievo (circa 5 mld di lire). Tuttavia, alla stesura del rapporto di valutazione intermedia risultava attuata solo in minima parte.

## **7. PARTENARIATO E SISTEMA DI MONITORAGGIO**

Le indicazioni riportate dai rapporti di valutazione sul funzionamento del partenariato sono piuttosto scarse. Si limitano, in genere, ad indicare quante volte si è riunito il Comitato di Sorveglianza (C.d.S.) e quali decisioni sono state prese. Per quanto riguarda il funzionamento del partenariato in generale, da più parti viene sottolineata la necessità di un maggiore coordinamento tra gli attori, la cui mancanza ha causato, in alcuni casi, notevoli ritardi nell'approvazione del DocUP (Bolzano e Valle d'Aosta).

Anche in altri casi (Lombardia) viene denunciata la scarsa interazione dei partner nell'ambito del Comitato di Sorveglianza. Infatti, in una situazione di debolezza della partnership regionale, gli organi comunitari e nazionali assumono una "posizione di forza". Si propone non solo di intensificare il numero di riunioni del comitato di sorveglianza, ma anche di allargarlo ai rappresentanti delle istituzioni e dei gruppi coinvolti. Il rapporto di valutazione suggerisce l'adozione di riunioni in sedi diverse (nell'ambito della aree 5b) con il coinvolgimento diretto degli attori locali.

Altri rapporti lamentano l'assenza dei rappresentanti del Ministero dell'ambiente, che non hanno mai preso parte alle riunioni.

Per quanto riguarda i tempi medi di assunzione delle decisioni, alcuni documenti di valutazione hanno esaminato i tempi intercorrenti tra la comunicazione alla Commissione europea e la relativa risposta. E' risultato che i tempi medi della risposta sono mediamente pari a 40 giorni, superiori quindi a quelli derivanti dall'applicazione della regola del silenzio assenso, vigente nei confronti delle Amministrazioni nazionali. Questo problema viene sollevato da molti rapporti di valutazione, che auspicano una riduzione dei tempi intercorrenti tra le comunicazioni alla Commissione e le relative risposte.

Per quanto riguarda il monitoraggio, alcuni rapporti lamentano l'inadeguatezza del SIRGS, senza peraltro suggerire alcuna modifica o miglioramento del sistema di raccolta e gestione dei dati. Quasi tutti i valutatori auspicano una rapida attivazione dei sistemi di monitoraggio fisico, in genere previsti a livello di DocUP, ma raramente implementati.

L'impressione generale che si ha dalla lettura dei rapporti di valutazione è che i C.d.S. si siano soprattutto occupati di adattare i piani finanziari al tiraggio delle misura con rimodulazioni o riprogrammazioni, cercando quindi di adattare il programma piuttosto che di individuare le cause di insuccesso (o di scarso tiraggio) delle misure.

## **8. CONCLUSIONI E INDICAZIONI OPERATIVE**

La sintesi dei Rapporti di valutazione intermedia condotta in questo lavoro può consentire di trarre alcuni elementi di riflessione su vari aspetti. Appare evidente che gli elementi di riflessione che qui si vuole evidenziare debbano essere ulteriormente approfonditi nel corso dei successivi rapporti annuali.

Infatti questo rapporto risente di due importanti fattori limitanti:

- in primo luogo il fatto che, nella loro generalità, i rapporti redatti dai Valutatori indipendenti abbiano concentrato la valutazione sugli aspetti finanziari e procedurali, a causa della difficoltà di misurare, in questa fase, l'efficacia e l'efficienza delle misure contenute nei programmi. Su queste difficoltà hanno influito certamente le carenze diffuse dei sistemi di monitoraggio fisico;
- il secondo fattore limitante che ha condizionato questa sintesi concerne la difficoltà di comparare metodologie di analisi per molti aspetti diverse e comunque non omogenee.

Nonostante queste indubbe difficoltà, che hanno condizionato la qualità di questo rapporto di sintesi, va senz'altro sottolineato che con questa valutazione di medio termine si è dato, per la prima volta e in modo sistematico, un impulso più netto all'attività di valutazione nelle aree 5b nel contesto italiano. Tale contesto presenta indubbe difficoltà operative dovute alla presenza di 13 Documenti Unici di Programmazione e di altrettante amministrazioni regionali con strategie di sviluppo differenziate e sensibilità diverse nei confronti della stessa attività di valutazione.

Gli aspetti principali sui quali questo rapporto si è soffermato sono i seguenti:

- 1) Analisi della coerenza interna;
- 2) Attuazione finanziaria;
- 3) Problemi incontrati in fase di attuazione;
- 4) Attuazione fisica;

## **8.1 ANALISI DELLA COERENZA INTERNA**

La prima parte del rapporto focalizza l'attenzione sulla coerenza interna dei DocUP, alla luce dei risultati raggiunti nei primi tre anni della programmazione finanziaria.

Come si è detto in precedenza, è possibile valutare il grado di coerenza interna del DocUP da diverse angolazioni. Se si prendono in considerazione le componenti fondamentali di un programma, esse possono essere elencate nel modo seguente:

- a) gli obiettivi generali e specifici (per asse prioritario e misura);
- b) gli interventi (in termini di assi prioritari e soprattutto di misura);
- c) il piano finanziario e la sua articolazione interna (per asse prioritario e misura).

Valutare la coerenza interna di un programma implica necessariamente esaminare se e in che misura esistano rapporti di compatibilità e/o di integrazione tra le tre componenti menzionate.

Si è anche detto che, in generale, gli interventi previsti nei differenti Documenti di Programmazione risultano sufficientemente coerenti con gli obiettivi prefissati e, inoltre, appaiono in linea con le strategie di sviluppo delle aree rurali e gli obiettivi di coesione socio-economica definiti in sede comunitaria.

Tuttavia, più che per coerenza generale dei DocUP, sono emersi alcuni aspetti problematici, limitati peraltro ad alcune regioni, che riguardano:

- 1) *la coerenza interna agli obiettivi;*
- 2) *coerenza tra obiettivi e interventi (assi prioritari e misure);*
- 3) *coerenza tra obiettivi e risorse finanziarie;*
- 4) *coerenza interna agli assi prioritari e misure;*
- 5) *coerenza tra interventi e risorse finanziarie.*

## **8.2 L'ATTUAZIONE FINANZIARIA**

Sempre nell'ambito della prima parte del rapporto si è messo in evidenza come il grado di attuazione degli interventi nelle aree 5b, misurato dagli indicatori finanziari, nonostante non risulti ancora del tutto in linea con gli obiettivi di spesa prefissati, tuttavia, abbia fatto osservare un apprezzabile recupero. Per le aree 5b italiane, infatti, al 31.12.97 gli impegni sono stati pari al

Sotto il profilo delle differenti *performances*, le province autonome di Bolzano e Trento e le regioni Liguria, Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Veneto hanno mostrato una capacità di spesa relativamente migliore della media. Tra i diversi Fondi, il FESR appare quello con la più bassa capacità sia di impegno che di spesa.

L'analisi delle tipologie di investimento mette in evidenza l'esistenza di una difficoltà di spesa nel campo dei *servizi* e di quelle *azioni dirette a valorizzare la capacità produttiva* esistente nel sistema, quali ad esempio *la promozione commerciale delle produzioni tipiche in agricoltura* (2% di pagamenti alla fine del '97). Tra i servizi, sono in particolare le misure per *la ricerca e sviluppo tecnologico* finanziate dal FESR a segnare il passo. Ciò è indicativo della parziale difficoltà che le regioni manifestano nel promuovere una azione di sviluppo caratterizzata da investimenti di carattere immateriale. Tra gli investimenti produttivi, invece, difficoltà di attuazione hanno evidenziato *l'agriturismo* e soprattutto *il turismo rurale*. Va precisato, tuttavia, che le differenti *performances* sono riferibili al dicembre '97 e che una verifica di queste difficoltà specifiche andrebbe fatta anche ad una data più recente.

### 8.3 L'ATTUAZIONE FISICA

Dall'analisi dei rapporti di valutazione, si è potuto verificare come sia praticamente impossibile effettuare una analisi dell'efficacia degli interventi realizzati finora.

Al di là del ritardo con cui gli interventi sono stati realizzati, si è riscontrato un problema pratico derivante da diverse cause:

- la mancanza di una quantificazione ex-ante degli obiettivi fisici;
- l'assenza di indicatori fisici omogenei e confrontabili per le azioni cofinanziate dal FESR e dal FSE;
- la carenza di informazioni di base rilevate attraverso un sistema di monitoraggio fisico a livello regionale in gran parte delle regioni.

Pertanto, saranno necessari ancora molti sforzi per sensibilizzare le strutture regionali sulle finalità e potenzialità del monitoraggio fisico, che viene ancora visto come uno strumento di controllo delle attività e non come uno strumento di verifica dei risultati e funzionale alla programmazione.

Occorre, inoltre, spingere perché le amministrazioni interessate dalla gestione dei programmi si dotino di alcuni strumenti essenziali: l'impostazione di un sistema informativo che consenta la

- i dati vanno archiviati a livello periferico e trasmessi ad un centro di raccolta regionale che li validi e li controlli;
- il sistema di monitoraggio richiede personale dedicato a tempo pieno a questo scopo. Va precisato che non occorrono elevate dotazioni di personale, purché quello esistente sia sufficientemente qualificato;
- sotto il profilo informatico, i sistemi di archiviazione dati devono essere compatibili tra centro e periferia, pena la mancata utilizzazione dei dati raccolti;
- il sistema degli indicatori va periodicamente verificato e, se necessario, riadattato in corso d'opera. In ogni caso tale verifica deve scaturire da una effettiva utilizzazione degli indicatori di monitoraggio fisico nel quadro di una analisi di efficacia degli interventi.

## **8.4 IMPATTO DEGLI INTERVENTI**

### **8.4.1 I VINCOLI DELL'ANALISI DI IMPATTO**

Innanzitutto, va segnalata una generale difficoltà di elaborazione di una vera e propria analisi di impatto, a causa dello scarso livello di attuazione dei singoli programmi.

Ciò ha spinto a tralasciare l'obiettivo di una stima dell'impatto intermedio dei DocUP e ad effettuare una revisione della valutazione ex-ante. Uniche eccezioni a questo riguardo sono state Trento e Liguria, che hanno tentato una valutazione di impatto intermedio in senso stretto.

Tuttavia va segnalato che una revisione della valutazione ex ante, laddove effettivamente condotta, può essere estremamente utile per aggiornare il quadro di riferimento cui ancorare la valutazione intermedia.

### **8.4.2 APPROCCI METODOLOGICI UTILIZZATI**

Gli approcci metodologici utilizzati nella valutazione intermedia differiscono per alcuni aspetti fondamentali:

- il metodo di valutazione;
- gli indicatori considerati;
- il livello di dettaglio cui l'analisi di impatto si spinge;
- gli effetti presi in considerazione

c) analisi multicriteriale (Liguria), basata su interviste ai responsabili di ciascuna misura e dirette ad esplicitare, attraverso un sistema di punteggi, una valutazione degli effetti sul territorio, sull'ambiente e sull'economia in termini di reddito e occupazione.

In altri casi non è stata formalizzata alcuna metodologia (Lombardia) o si è proceduto ad una verifica della valutazione ex ante per ciò che riguarda gli impatti occupazionali (Toscana).

L'esistenza di metodi diversificati non è di per sé un fatto negativo, anzi non può che essere considerata un fenomeno che arricchisce il panorama della valutazione, sia sul fronte dei metodi che dei risultati applicativi. I metodi utilizzati nei rapporti di valutazione e descritti nel quinto capitolo e qui sinteticamente elencati sono piuttosto consolidati nella pratica della valutazione e pertanto non richiedono osservazioni particolari.

Per ciò che riguarda *il tipo di indicatori* vi è una eterogeneità che rende problematico qualsiasi tentativo di aggregazione per quantificare un impatto complessivo nelle aree 5b o per confrontare gli effetti differenziati tra i DocUP regionali. Solo nel caso dell'occupazione si può dire che esista una omogeneità tra le valutazioni di Trento, Bolzano, Val d'Aosta e Toscana, sebbene si tratti esclusivamente, come si è già detto, di una verifica delle stime ex-ante e non di vere e proprie quantificazioni degli effetti intermedi. Inoltre, solo nel caso di Bolzano e Toscana appare possibile distinguere tra occupazione creata e mantenuta.

La valutazione intermedia, tuttavia, è servita in questa fase a precisare e definire meglio gli indicatori fisici e di impatto da utilizzare nel prosieguo della valutazione. In questa direzione hanno lavorato soprattutto i valutatori della Lombardia e della Toscana, i quali tuttavia sono pervenuti ad una proposta di indicatori di impatto che permane non confrontabile. Il Valutatore dell'Emilia Romagna ha utilizzato una batteria di indicatori diretta a classificare i comuni in tipologie omogenee, senza effetti pratici sui risultati della valutazione.

Per ciò che riguarda *il dettaglio dell'analisi di impatto*, questo è stato spinto a diversi livelli:

- di programma nel suo complesso (Trento, Val d'Aosta, Umbria e Liguria);
- di asse prioritario di sviluppo (Bolzano, Emilia Romagna);
- di misura (Toscana e Liguria);
- di territori omogenei a livello sub-regionale (Emilia Romagna, Lombardia e Liguria). Nel caso dell'Emilia Romagna l'unità territoriale di riferimento è la provincia, mentre per la Lombardia è la Comunità montana e per la Liguria il comune. In realtà, più che una stima dell'impatto, qui si tratta di una quantificazione dell'intensità dell'investimento pubblico.

- b) la distribuzione territoriale degli interventi finanziati con il DocUP all'interno delle aree eligibili. A questo riguardo alcuni rapporti hanno avviato una analisi, mettendo in evidenza una qualche concentrazione territoriale a livello di provincia/comune (Liguria, Emilia Romagna) o di Comunità Montane (Lombardia). Appare necessario evidenziare che, anche se la concentrazione territoriale è funzionale al perseguimento di obiettivi di riequilibrio territoriale, oppure di creazione di economie di scala in alcune aree, o ancora di esaltazione di sinergie tra investimenti in attività diverse, ecc., in ogni caso essa in alcune aree va messa in relazione con le caratteristiche e le potenzialità delle stesse aree.

**Queste considerazioni spingono a proporre una azione di coordinamento sulla metodologia della valutazione dei DocUP, che possa fornire delle indicazioni omogenee per il prosieguo della valutazione nonché per la valutazione ex post, in modo da evitare i problemi di confrontabilità e di aggregazione che si sono manifestati in questa circostanza.**

## **8.5 PROBLEMI INCONTRATI IN FASE DI ATTUAZIONE**

L'analisi delle modalità di attuazione dei DocUP riveste una importanza cruciale per la comprensione delle difficoltà incontrate nel primo triennio. Dato il non consistente livello di attuazione riscontrata in modo generalizzato nei DocUP, è evidente che l'attenzione dei valutatori si è concentrata particolarmente sugli aspetti gestionali e procedurali che hanno costituito il quadro giuridico entro cui i singoli programmi si sono mossi.

Le principali difficoltà attuative possono essere raggruppate grosso modo attorno a tre aree problema:

- a) difficoltà connesse al tipo di misura;
- b) difficoltà connesse alle procedure di attuazione;
- c) difficoltà connesse al funzionamento della struttura tecnico-amministrativa di gestione degli interventi.

A seconda delle scelte operate per ciascuno di questi aspetti da parte della Regione, si sono verificate difficoltà e problemi attuativi che sono più o meno comuni a tutti i DocUP. Pertanto evidenziare i tratti comuni di tali problemi appare di notevole interesse per riorientare in futuro la programmazione degli interventi nelle aree 5b.

Per ciò che riguarda *il tipo di misura*, maggiori difficoltà attuative hanno incontrato quelle misure che risultavano nuove rispetto al quadro programmatico regionale o provinciale, nonché quelle misure che, in senso stretto, prevedevano una procedura "specifica" con bande di gara

In secondo luogo, anche la definizione di requisiti e criteri eccessivamente rigidi ha, in alcuni casi (Toscana e Umbria), limitato l'afflusso di progetti finanziabili. Sempre nell'ambito delle procedure attuative, carenze nell'attività di sensibilizzazione e informazione hanno seriamente limitato il successo del DocUP in alcune Regioni (es. Trento, Liguria, E. Romagna). D'altro canto, in alcune valutazioni (Trento, ad esempio) è stato evidenziato come l'approccio collettivo nella raccolta delle domande faciliti e renda più spedita l'attuazione degli interventi.

Allo scopo di aumentare la capacità di spesa, una delle soluzioni avanzate, anche in sede nazionale, è stata quella di far ricorso ai cosiddetti "progetti maturi". In realtà questo può essere considerata una soluzione del tutto temporanea e limitata nel tempo, in quanto i problemi di fondo sono essenzialmente i seguenti:

- a) la formazione di una adeguata progettualità negli operatori locali, in linea con gli obiettivi del programma. Al riguardo, gli operatori vanno sollecitati per tempo al fine di raccogliere un adeguato "parco progetti";
- b) l'accelerazione delle procedure amministrative, semplificando i passaggi laddove possibile;
- c) l'uso delle graduatorie dei progetti selezionati perché rispondenti ai criteri, anche oltre le disponibilità finanziarie previste dal singolo bando.

Considerando *la struttura tecnico-amministrativa* coinvolta nella gestione degli interventi, i problemi specifici segnalati dai valutatori sono numerosi:

- l'insufficiente capacità previsionale della struttura tecnico-amministrativa con riferimento alla entità della domanda dei potenziali beneficiari (Trento);
- la scarsa capacità di progettazione autonoma da parte degli enti locali (Liguria) che in alcuni casi invece (Trento) si è rivelata essere adeguata e influenzare positivamente l'andamento dei DocUP;
- la gestione delle misure a favore delle PMI, da parte del Ministero dell'Industria, ha subito dei rallentamenti nella fase iniziale di applicazione a seguito dei ritardi con cui è stato emanato il decreto attuativo della legge 488/92 (Emilia Romagna e Toscana hanno sottolineato con forza questo problema, che peraltro è comune a tutte le regioni);
- l'insufficiente decentramento della fase di istruttoria (Umbria) e l'insufficiente utilizzo dell'istituto delle deleghe agli enti sub-regionali (Umbria, Emilia Romagna) non ha consentito uno snellimento effettivo delle procedure attuative, soprattutto in fase di selezione e controllo dei progetti approvati. Al riguardo, tuttavia, si vuole precisare che il decentramento è uno strumento di reale stimolo attuativo laddove una capacità amministrativa locale è preesistente.

- a) sul monitoraggio e sulla valutazione;
- b) sulle modalità di programmazione;
- c) sulle modalità di gestione finanziaria.

a) Implicazioni su monitoraggio e valutazione

La valutazione di medio termine ha confermato che le carenze eventualmente presenti in un sistema di monitoraggio si riflettono pesantemente sulla qualità della valutazione stessa. Pertanto, il sistema di monitoraggio deve essere attivato già nel momento di avvio del programma e non, come sovente accade, nel corso del programma. E' evidente infatti che in questo secondo caso diviene difficile il controllo e l'archiviazione di interventi già realizzati ed esistenti sul solo supporto cartaceo.

Queste difficoltà sono state riscontrate nella programmazione 1989-93 e sono state peraltro confermate anche nella successiva programmazione 1994-99.

Nella futura programmazione 2000-2006 appare pertanto quanto mai opportuno vincolare l'approvazione del programma all'esistenza di un adeguato sistema di monitoraggio finanziario o fisico, che sia funzionante già al momento dell'avvio del programma. Naturalmente una tale condizione deve essere verificata in termini di organizzazione, personale dedicato all'attività di monitoraggio, sistemi informatizzati e indicatori fisici e di impatto.

Per ciò che attiene alla valutazione, invece, i risultati di questa valutazione di medio termine hanno messo in evidenza la notevole eterogeneità di approcci metodologici seguiti dai diversi Valutatori nominati dalle amministrazioni regionali. Come si è detto, tale eterogeneità non è di per sé un fattore limitante; lo diventa nel momento in cui i risultati delle diverse valutazioni non sono comparabili e, conseguentemente, non diviene possibile per ciascuno Stato membro e per la Commissione Europea avere un quadro di insieme omogeneo dell'efficacia o dell'efficienza degli interventi realizzati nelle aree 5b (in futuro, nelle aree obiettivo 2).

Di conseguenza diviene necessario fornire ai Valutatori un quadro metodologico comune, non solo in termini di indicatori, ma anche in termini di procedure di valutazione.

Nelle nuove proposte di Regolamento generale sui Fondi Strutturali la responsabilità della valutazione è così suddivisa:

- l'autorità responsabile della preparazione dei programmi, per la valutazione ex-ante;
- l'autorità di gestione, per la valutazione di medio termine;
- la Commissione Europea, per la valutazione ex post

- l'esigenza di tener conto, nell'impostazione del programma, degli altri interventi che a vario titolo vengono attuati nelle aree rurali e che in qualche caso sono di dimensione finanziarie non trascurabili. Spesso tra questi altri interventi sono rinvenibili anche altri programmi comunitari (es. misure di accompagnamento o misure orizzontali relative all'obiettivo 5a);
- l'esistenza di integrazioni o sinergie tra programmi comunitari attuati nelle aree 5b e interventi realizzati in territori vicini nell'ambito della stessa regione (si pensi, ad esempio, ad interventi nel campo della trasformazione e commercializzazione dei prodotti).

Tali risultati pongono degli elementi di riflessione importanti sul nuovo programma che si andrà ad impostare nelle future zone obiettivo 2.

In queste zone si prevede un Documento Unico di Programmazione in cui le azioni di sviluppo rurale, finanziate dal FEOGA-Garanzia, si dovranno integrare con quelle finanziate dal FESR e dal FSE. Le misure di accompagnamento e gli aiuti alle zone svantaggiate richiedono un programma separato, disciplinato dagli articoli 39-42 del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale. Nelle zone al di fuori dell'obiettivo 1 e dell'obiettivo 2 tutte le azioni di sviluppo rurale potranno essere finanziate, attraverso il FEOGA-Garanzia, nel quadro di un unico programma, disciplinato anch'esso dagli articoli 39-42 del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale.

Alla luce dei risultati della valutazione di medio termine, si vuole evidenziare la opportunità per le amministrazioni responsabili dei programmi (in Italia le Regioni) di elaborare un programma unico di sviluppo rurale a scala regionale, comprendente le misure previste nel regolamento sullo sviluppo rurale, incluse le misure di accompagnamento. La possibilità di un unico piano è prevista dall'art. 39, comma 2, del nuovo Regolamento FEOGA e tale possibilità va esplorata al fine di garantire la necessaria coerenza e complementarietà tra tutti gli interventi previsti in una determinata regione. Per consentire poi una specificità alle diverse zone il piano potrebbe articolare gli interventi:

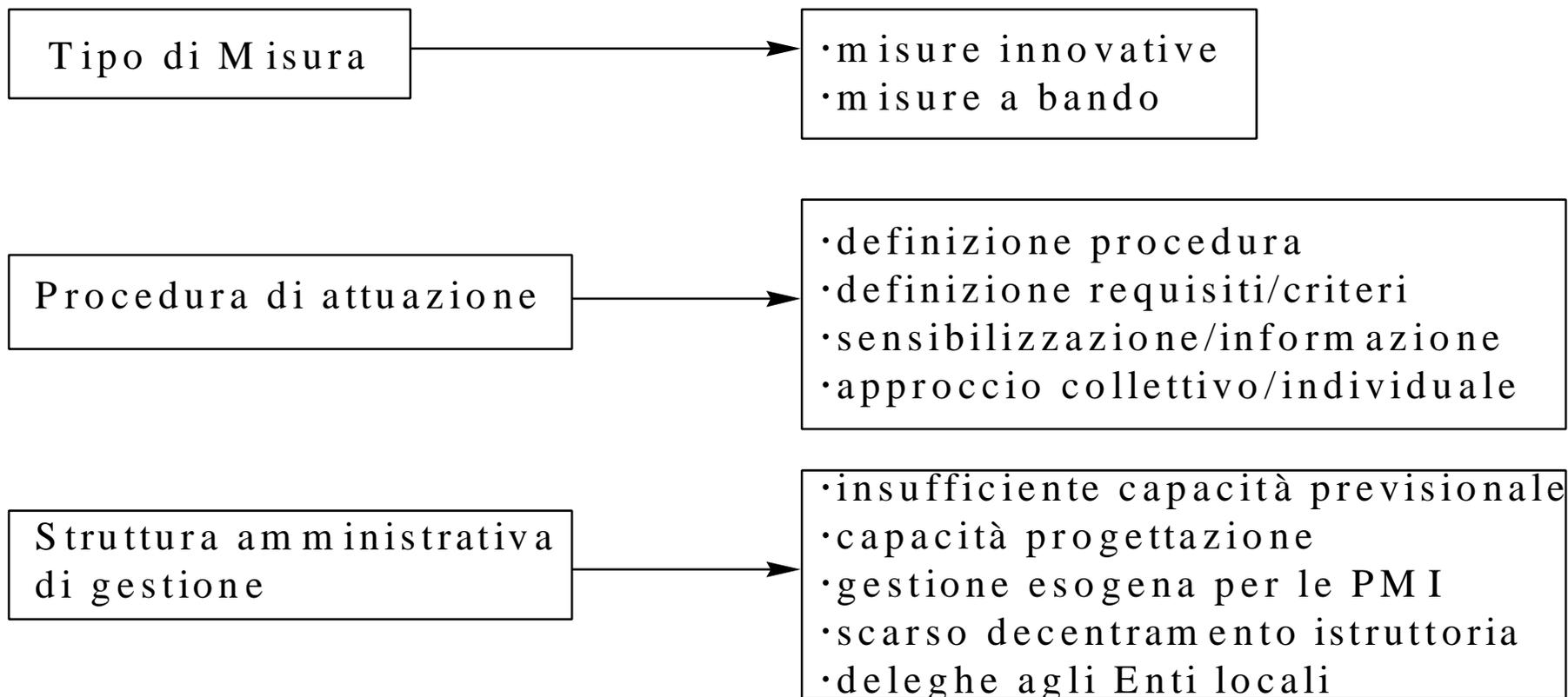
- per le nuove zone obiettivo 2;
- per le zone ex obiettivo 5b in phasing out;
- per le zone fuori obiettivo 2.

Nel caso italiano le regioni interessate sono numerose: tutte quelle del Centro-Nord (13 Regioni) e con tutta probabilità anche l'Abruzzo.

Questo processo consentirebbe a ciascuna Regione di adottare un programma organico di interventi con relativo piano finanziario, articolato per zone, dove risultino gli obiettivi e le priorità di intervento per ciascuna zona. Inoltre ciò consentirebbe di evitare la predisposizione

## “AREE PROBLEMA”

## FATTORI SPECIFICI



## ALLEGATO 1

### LE STRATEGIE DI SVILUPPO E L'ANALISI DI COERENZA DEI DOCUP: UN APPROFONDIMENTO PER CIASCUNA REGIONE

L'obiettivo principale del DocUP della provincia autonoma di **Bolzano** è costituito dal mantenimento della popolazione in Alto Adige.

L'obiettivo generale del Programma viene perseguito attraverso azioni mirate al mantenimento dell'attuale livello occupazionale, al miglioramento delle basi produttive rurali, alla diversificazione delle produzioni agricole e alla possibilità di integrazione del reddito.

Il Programma si articola in quattro assi prioritari di sviluppo e cinque sottoprogrammi. Gli assi di sviluppo riguardano la protezione e valorizzazione dell'ambiente; l'animazione e diversificazione economica; la valorizzazione delle risorse umane e lo sviluppo e miglioramento dell'habitat naturale.

Sulla base degli obiettivi generali, vengono definiti quattro obiettivi specifici, la cui quantificazione *ex ante* viene effettuata sulla base delle tavole input-output provinciali:

- stabilizzare la popolazione residente intorno al 37-39% della popolazione provinciale;
- accrescere l'occupazione dell'1,8%;
- creare nuove opportunità di impiego attraverso gli interventi di formazione;
- favorire l'incremento del PIL nell'ordine del 1,8%-2%.

Gli obiettivi enunciati risultano, in generale, coerenti con la diagnosi territoriale riportata nel DocUP.

Possono essere riscontrate, però, alcune incongruenze nell'attribuzione delle risorse ai differenti interventi, effettuata in fase di programmazione. Infatti, per alcune misure è stata sovra-stimata la quota di partecipazione privata agli interventi. E' il caso della misura destinata alla bonifica delle discariche e dei siti industriali contaminati (mis. 1.2), della misura relativa ai bagni di fieno (mis. 2.6) e di quella per l'animazione e la promozione turistica (mis. 4.2).

Inoltre, dall'analisi del DocUP emerge qualche perplessità riguardo alla strategia elaborata rispetto all'obiettivo dell'incremento occupazionale. Infatti, il DocUP pone correttamente l'enfasi sul problema dell'incremento della disoccupazione tra i giovani e le donne, ma prevede interventi a livello generale, non esplicitamente centrati su questi segmenti della forza lavoro.

Va notato, d'altro canto, come venga correttamente attribuita importanza alle attività artigianali, alle aziende turistiche e agrituristiche, con la predisposizione di due appositi sottoprogrammi per lo sviluppo di questi comparti.

Il terzo asse ha come obiettivo principale la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse ambientali delle aree rurali, prevedendo in primo luogo l'istituzione e la gestione di parchi e riserve naturali.

Gli interventi previsti negli assi prioritari, in generale, risultano coerenti con gli obiettivi prefissati. Essi, inoltre, appaiono in linea sia con le strategie di sviluppo delle aree rurali e gli obiettivi di coesione socio-economica definiti in sede comunitaria, sia con le azioni di sviluppo attuate dalla Regione negli anni precedenti e riaffermate nella programmazione economica riguardante l'intero territorio regionale.

In particolare, l'obiettivo di incrementare la capacità competitiva del sistema agroindustriale - che prevede il miglioramento qualitativo delle produzioni, la gestione razionale dell'offerta e la compatibilità dei processi produttivi con la tutela ambientale - viene perseguito attraverso gli interventi previsti negli assi prioritari relativi alla valorizzazione dello spazio rurale (asse 1) e alla tutela e risanamento dell'ambiente (asse 3). Nell'ambito di tali assi vengono perseguiti gli obiettivi della valorizzazione dei prodotti agro-silvo-pastorali, dello sviluppo delle aziende agricole (con particolare attenzione alle aziende condotte da giovani agricoltori), della valorizzazione della zootecnia (con particolare riferimento agli aspetti della tipicità e qualità dei prodotti) e della salvaguardia delle attività tradizionali.

L'asse prioritario 2, *Diversificazione degli assetti produttivi*, prevede un insieme molto articolato di interventi, in linea con la filosofia dell'approccio integrato allo sviluppo, la cui ricaduta, in termini occupazionali, dovrebbe rivelarsi rilevante.

Nel DocUP della regione **Friuli Venezia Giulia** vi è una strategia distinta per le zone di montagna e per le aree di pianura. Per le prime, gli obiettivi sono quelli della salvaguardia e valorizzazione delle risorse economiche, ambientali e umane, cercando di specificare le funzioni di tutela ambientale proprie dell'agricoltura montana e le funzioni economiche dell'attività agricola, attraverso la valorizzazione delle produzioni tipiche e di qualità, la trasformazione dei prodotti in loco e la commercializzazione degli stessi. Per il settore turistico gli interventi sono mirati soprattutto al soddisfacimento delle istanze che provengono dal lato della domanda, impostando su questa base anche gli interventi infrastrutturali richiesti. Le azioni previste a favore delle PMI e l'artigianato hanno lo scopo di favorire lo sviluppo di iniziative imprenditoriali attraverso il trasferimento di tecnologie innovative, e lo sviluppo dei servizi per il marketing, la tutela ambientale, il commercio estero, la gestione aziendale e l'ingegneria finanziaria.

Per le aree di pianura la strategia di sviluppo punta al consolidamento delle attività produttive e al loro sviluppo in termini di occupazione e di reddito attraverso:

- il completamento delle strutture nelle zone industriali e artigianali e l'incremento dell'offerta di servizi per le PMI e il settore artigiano;
- la difesa dell'agricoltura professionale, la ricerca della qualità dei prodotti, l'ammodernamento della rete irrigua, la tutela ambientale, la diversificazione delle produzioni, lo sviluppo dell'agriturismo e del turismo rurale, la valorizzazione delle potenzialità naturalistiche in funzione di uno sfruttamento turistico-ambientale.

In generale, la coerenza del DocUP è soddisfacente e le strategie di sviluppo individuate sono compatibili con la politica di sviluppo regionale.

Il Programma della regione **Liguria** è diretto a innescare processi di sviluppo autosostenibili di medio e lungo periodo, in linea con gli obiettivi di coesione economica e sociale tra le regioni europee.

investimenti dall'esterno, segnatamente nel settore turistico, nonché ad arrestare l'esodo dalle aree più marginali.

D'altro canto, particolare attenzione viene prestata al rafforzamento della base economica locale attraverso interventi mirati all'incremento della competitività dei settori trainanti, alla diversificazione produttiva dei settori marginali e al rafforzamento del contesto sociale locale.

L'asse A - *Contributi all'arresto del degrado ambientale e allo sviluppo locale sostenibile* - prevede due linee strategiche di intervento per la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio rurale e lo sviluppo del turismo "sostenibile".

L'Asse B - *Contributi allo sviluppo e all'animazione produttiva* - è costituito da un insieme di interventi strettamente correlato e coerente rispetto agli obiettivi generali dell'Asse A. Gli investimenti previsti sono rivolti:

- alla salvaguardia ambientale, attraverso misure volte alla riduzione degli effetti inquinanti delle attività produttive;
- alla valorizzazione delle produzioni agricole;
- alla diversificazione produttiva, attraverso l'impulso alle attività agrituristiche;
- all'incremento della capacità competitiva delle PMI e delle imprese artigiane;
- al miglioramento delle strutture ricettive turistiche.

Nell'Asse C, *Contributi allo sviluppo di politiche attive del lavoro*, sono previsti interventi diretti ad aumentare le opportunità di ingresso e permanenza nel mercato del lavoro, nonché a migliorare le capacità progettuali all'interno del sistema formativo locale.

Rispetto alla logica generale del programma, l'Asse C presenta alcuni elementi di debolezza, dovuti alla scarsa interconnessione orizzontale con gli interventi degli assi A e B.

Infatti, non appaiono ben definite le relazioni tra le finalità dell'azione di formazione professionale e le modalità di realizzazione delle azioni previste, da un lato, e gli obiettivi di sviluppo endogeno ed esogeno che caratterizzano gli assi A e B, dall'altro. Tale mancanza di integrazione, qualora non supportata da un'attività mirata all'identificazione e selezione di progetti formativi e di soggetti attuatori fortemente legati alla realtà socio-economica delle aree 5b, potrebbe condizionare la riuscita di questa tipologia di interventi.

Gli obiettivi globali del Programma della regione **Lombardia** sono quelli di limitare il tasso di spopolamento delle aree interessate e contribuire al mantenimento dei livelli di occupazione attuali.

La strategia si concretizza in una serie di misure basate sulla valorizzazione delle potenzialità di sviluppo endogeno, articolate in quattro assi di intervento:

- consolidamento della struttura produttiva;
- miglioramento del sistema infrastrutturale di supporto allo sviluppo socio-economico;
- protezione e valorizzazione dell'ambiente;
- valorizzazione delle risorse umane.

Le misure individuate sono raggruppate in sottoprogrammi monofondo, gestiti dai settori regionali competenti. Tale sistema di gestione tende a svilire le potenzialità di integrazione del programma.

- aiuti diretti alle imprese;
- aiuti alle imprese o a soggetti collettivi per la domanda o l'offerta di interventi di tipo "soft" quali, ad esempio, interventi di assistenza tecnica, servizi, attività di promozione e formazione;
- sostegno finanziario a enti locali e altri soggetti per interventi infrastrutturali.

Per verificare le potenzialità degli interventi in termini di incisività sugli obiettivi globali del programma, sono state definite le azioni, i risultati e gli obiettivi specifici e si sono individuati condizioni e vincoli affinché le azioni previste consentano di raggiungere l'anello successivo della catena causale. L'individuazione di tali condizioni è particolarmente rilevante. Dall'analisi emerge che:

- nel sottoprogramma FEAOG vi è equilibrio tra interventi di tipo prevalentemente economico e interventi più specificatamente "socio-ambientali".  
Per quanto riguarda le misure di tipo infrastrutturale, invece, la relativa scarsità di risorse e le difficoltà di progettazione potrebbero costituire un ostacolo all'effettiva realizzazione di una parte degli interventi previsti.
- Per il sottoprogramma FESR, in riferimento alle misure relative all'incentivazione alle imprese artigiane e alle PMI, vi è un'anomalia rispetto alle possibilità offerte dalle leggi vigenti. Questa riguarda l'obiettivo di creare nuove imprese - previsto e quantificato per entrambe le misure - che non solo non è previsto dalla Legge nazionale 488/92 - ma che non sembra essere un obiettivo realistico per le imprese artigiane. Il mantenimento e il potenziamento delle attività esistenti rappresenterebbe già un notevole successo per il Programma.  
Riguardo agli obiettivi legati al sostegno della domanda di servizi da parte delle PMI e delle imprese artigiane, è opportuno evidenziare che le esigenze di tali imprese appaiono ancora di tipo piuttosto "tradizionale" che "avanzato".
- Per il sottoprogramma FSE, le misure previste sembrano piuttosto generiche, talvolta non del tutto in linea con le esigenze del mercato del lavoro locale.  
Accanto a interventi di formazione di tipo più innovativo (relativi, ad esempio, agli obiettivi di diversificazione in campo agricolo o di sviluppo delle attività turistiche), sembrerebbe opportuna anche la formazione di professionalità di tipo più tradizionale.

Nella valutazione del Programma, le incoerenze emerse nella programmazione sono state ricondotte a due tipologie principali:

- non pertinenza degli obiettivi;
- inadeguatezza degli strumenti.

Nel primo gruppo sono incluse le misure cui sono stati attribuiti obiettivi difficilmente realizzabili o non pienamente rispondenti alle effettive esigenze dei potenziali beneficiari. Nel secondo gruppo sono collocate le misure che, pur rispondendo a un obiettivo pertinente e realizzabile, adottano strumenti non adeguati al raggiungimento dell'obiettivo stesso.

Dalla valutazione emerge che per le misure relative al miglioramento del settore zootecnico, allo sviluppo delle attività agrituristiche e agli interventi a favore della diversificazione delle attività produttive ricorrono entrambe le caratteristiche di incoerenza individuate.

Gli obiettivi specifici sono di tipo economico in senso stretto (per gli interventi riguardanti il settore agricolo, artigianale, manifatturiero e turistico) e socio-ambientali (per il contesto fisico-geografico, sociale, culturale e ambientale).

Nel complesso il sistema degli obiettivi appare coerente con la strategia di sviluppo delle aree rurali, basata sul:

- mantenimento della popolazione nelle aree rurali;
- aumento del reddito, dell'occupazione e miglioramento della qualità della vita;
- conservazione e valorizzazione delle risorse ambientali;
- qualificazione del sistema delle imprese.

Rispetto alla coerenza esterna del DocUP si possono rilevare livelli elevati di coerenza sia tra il sistema di obiettivi generali e specifici del DocUP e gli obiettivi generali della programmazione regionale, nonché con le politiche nazionali e comunitarie.

Obiettivo generale del Programma della regione **Toscana** è l'arresto dell'esodo della popolazione ottenibile attraverso l'incremento dei livelli di reddito e il sostegno all'occupazione, da perseguire tenendo conto delle diversità e delle particolarità delle aree rurali interessate.

La strategia di sviluppo del DocUP viene articolata in 5 Assi prioritari:

- *Infrastrutture di base*, che prevede interventi per il rafforzamento della realtà imprenditoriale e dei sistemi produttivi locali, nonché azioni per il miglioramento socio-economico della popolazione e la salvaguardia ambientale;
- *Animazione e diversificazione economica*, che prevede investimenti a favore delle attività economiche presenti sul territorio, secondo un approccio intersettoriale;
- *Miglioramento dell'habitat rurale*, destinato alla riqualificazione e valorizzazione delle risorse storico-culturali, con azioni dirette alla creazione di parchi archeologici, alla riconversione di strutture industriali dismesse e alla correzione dei processi di degrado del patrimonio storico ed artistico;
- *Protezione e valorizzazione dell'ambiente*, in cui sono inseriti gli interventi relativi alla tutela dell'ambiente agrosilvopastorale, alla diffusione dell'educazione ambientale e alla valorizzazione di parchi e di aree protette,
- *Risorse umane*, che prevede la qualificazione dell'offerta di lavoro nelle aree interessate dagli interventi.

Nella valutazione il grado di coerenza del programma è stato analizzato considerando:

- la congruità del budget finanziario rispetto agli obiettivi;
- la coerenza tra tipologia degli interventi previsti ed esigenze dei beneficiari finali;
- la coerenza tra obiettivi, da un lato, e tipologia di beneficiari prevista, margine di contribuzione pubblica, tipologia di spesa ammissibile e gestione degli interventi, dall'altro.

Dall'analisi emerge che la strategia di sviluppo individuata nel DocUP è correttamente formulata e il grado

- *miglioramento delle infrastrutture per lo sviluppo delle attività agricole*, che ha l'obiettivo specifico di razionalizzare l'utilizzo delle risorse idriche a scopo irriguo;
- *rafforzamento delle attività produttive*, che comprende interventi a favore del settore agricolo, per lo sviluppo delle attività turistiche e per il rafforzamento dei servizi alle imprese;
- *difesa e valorizzazione dell'ambiente e dell'habitat rurale*, che prevede investimenti per la tutela e la riqualificazione del patrimonio ambientale e culturale, per la diversificazione economica nelle aree rurali;
- *incremento dell'occupazione* attraverso interventi mirati di formazione professionale nei diversi settori produttivi.

Nella valutazione viene illustrata la concatenazione tra obiettivi e strumenti, evidenziando i nessi logici alla base della strategia di sviluppo adottata. Da questa si desume che gli obiettivi generali sembrano essere correttamente formulati. Tuttavia, da una lettura del DocUP possono essere riscontrate alcune incongruenze.

Ad esempio, l'asse 1, pur proponendosi l'obiettivo di rivitalizzare le aree più marginali del territorio, propone alcune misure (in particolare quella a favore dell'irrigazione e dei bacini di accumulo) che riguardano solo alcune aree ad agricoltura particolarmente intensiva, che difficilmente possono definirsi marginali. D'altro canto esistono aree caratterizzate da agricoltura in rapido declino per le quali non è previsto alcun aiuto, ad eccezione della riconversione delle malghe e dei fienili in strutture turistiche. Anche la zootecnia montana, sulla quale si è basata per lungo tempo l'economia di molte zone rurali del Trentino, non viene considerata nel DocUP.

Il secondo asse appare centrato prevalentemente sullo sviluppo della frutticoltura. In effetti, i due obiettivi specifici (diversificazione delle produzioni e politiche di qualità) vengono perseguiti mediante l'incentivazione della frutticoltura minore, la promozione di microfilere produttive, agriturismo e turismo rurale, senza considerare l'eventuale riconversione di forme di agricoltura già presenti nel territorio montano.

Il terzo asse prioritario (difesa e valorizzazione dell'ambiente) si rivolge principalmente alla conservazione delle risorse primarie. In questo caso le misure sembrano essere coerenti con quanto enunciato a livello di obiettivi, comprendendo interventi di recupero ambientale (impianti di depurazione delle acque reflue, miglioramento della gestione dei processi di depurazione attraverso l'installazione di apparecchiature per il telecontrollo) oltre alla valorizzazione ambientale e paesaggistica.

Gli obiettivi generali del DocUP della regione **Umbria** sono quelli di:

- contenere l'esodo della popolazione rurale;
- incrementare l'occupazione e il reddito;
- migliorare la qualità della vita della popolazione residente;
- salvaguardare e valorizzare le risorse ambientali;
- qualificare il sistema delle imprese;
- valorizzare le risorse umane.

Si tratta di un sistema articolato di obiettivi che la regione intende perseguire attraverso il consolidamento e l'ampliamento del sistema di PMI - cui viene affidato il compito di contribuire all'incremento occupazionale

L'Asse 2 comprende misure relative alla conservazione del patrimonio pubblico agroforestale; alla rinaturazione dei corsi d'acqua e alla realizzazione di infrastrutture rurali e all'agriturismo.

Nell'Asse 3 sono previste aiuti alle PMI per fini ambientali e interventi per la depurazione delle acque e l'approvvigionamento di acqua potabile;

L'Asse 4 prevede interventi per le piccole imprese e le imprese artigiane, la diffusione di servizi alle imprese, il sostegno alle imprese industriali nell'ambito del Parco Tecnologico, la qualificazione e ampliamento della ricettività, la valorizzazione delle risorse naturali e culturali e la promozione e sostegno alla commercializzazione del parco ricettivo esistente, mediante iniziative e campagne promozionali, manifestazioni culturali e realizzazione di materiale promozionale.

L'Asse 5 comprende misure relative alla qualificazione e riqualificazione professionale e interventi di alta formazione.

Il sistema di obiettivi individuato evidenzia un elevato livello di sinergia e integrazione tra le varie misure. In particolare, si può riscontrare una buona integrazione tra le misure più specificatamente destinate al settore agricolo e quelle previste nel sottoprogramma "sviluppo e qualificazione del turismo in ambito rurale", in un'ottica di integrazione territoriale e economica con le attività primarie che rafforza l'azione complessiva di sviluppo.

Il sottoprogramma relativo al "risanamento e valorizzazione dell'ambiente naturale" e il sottoprogramma relativo allo "sviluppo e consolidamento delle PMI e del comparto artigiano" offrono anch'essi notevoli elementi di interazione, con particolare riferimento al miglioramento del livello di vita delle popolazioni rurali.

Il sottoprogramma relativo alla "valorizzazione delle risorse umane" evidenzia legami con tutte le azioni di rafforzamento dei settori produttivi.

Obiettivi generali del DocUP della regione **Valle d'Aosta** sono il miglioramento della qualità di vita e la riduzione dello spopolamento.

Gli assi prioritari di sviluppo sono costituiti dalla "Diversificazione e rilancio dell'agricoltura di montagna" e dal "Turismo rurale ed ambiente naturale". Il programma è articolata in tre sottoprogrammi. I primi due coincidono con gli assi prioritari ed il terzo è relativo all'attuazione del Programma.

Il DocUP è centrato sul comparto agricolo e sullo sviluppo del comparto turistico.

Alcune incoerenze sono individuabili nella scarsa attenzione rivolta ad alcuni comparti produttivi, che pur presentano potenzialità di sviluppo interessanti per il sistema economico locale. Ad esempio, non sono stati previsti investimenti a favore del comparto artigiano o delle piccole imprese agroalimentari.

Inoltre, è da sottolineare qualche incoerenza nella dotazione finanziaria di alcune misure. Infatti, per le misure 1.1 (relativa alla ricomposizione fondiaria), 1.3 (relativa al rilancio delle produzioni minori), 1.5 (a favore delle attività agrituristiche) e 2.2 (per l'edilizia rurale), in considerazione dell'ammontare complessivo degli investimenti che si intendono realizzare e della quota di spesa stabilita a carico dei privati, la quota pubblica prevista in fase di programmazione appare sottodimensionata, non in grado, cioè, di permettere il raggiungimento del livello di spesa stabilito per tali misure in fase di programmazione degli

con specifica attenzione al miglioramento dell'habitat rurale e al potenziamento delle infrastrutture turistiche.

Assumono il ruolo di azioni sinergiche con quelle sopra descritte, gli interventi previsti per lo sviluppo compatibile e il miglioramento dell'habitat, la valorizzazione delle risorse umane e di quelle turistiche.

## ALLEGATO 2

### CONCLUSIONI OPERATIVE DEI VALUTATORI. SINTESI PER REGIONE

#### PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Sulla base dei dati di avanzamento raccolti nella prima fase della valutazione vengono forniti alcuni indirizzi per la riprogrammazione delle risorse finanziarie nel successivo triennio:

*Sottoprogramma FEAOG:* le risorse disponibili dalla cancellazione della misura 1.2 "Potenziamento delle colture a frutto piccolo e delle colture orticole" potranno essere destinate alla misura 1.3 "Promozione di microfiliere produttive".

*Misure cofinanziate dal FERS:* parte delle risorse assegnate alla misura 2.4 "Servizi reali al sistema produttivo" che rischiano di non essere utilizzate potrebbero venire destinate alle misure 2.3 "sviluppo delle attività extra-alberghiere nei villaggi" e 2.5 "Sentiero etnografico del Vanoi" che hanno assunto una dimensione finanziaria maggiore rispetto alle previsioni del DocUP.

*Misure cofinanziate dal FEAOG:* utilizzando le risorse provenienti dalla misura 3.3 "Qualificazione e riqualificazione del personale PMI" si potrebbero rafforzare le misure 3.4 "Formazione ricorrente per la nuova cultura professionale" e 3.5. "Misura trasversale".

A livello di considerazioni conclusive si sottolinea come le proposte di rimodulazione siano coerenti con le finalità generali del programma. Non determinano infatti modificazioni e squilibri nelle priorità generali né sostanziali scostamenti rispetto agli impatti socio-economici attesi.

#### PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Le proposte di adattamento del programma possono essere riassunte nei seguenti punti:

*Proposte per il 1997:* rimodulare le annualità dei piani finanziari in funzione dell'effettivo avanzamento del programma, trasferendo quanto non speso nelle prime tre annualità sulla quota relativa al 1997. Soprassedere sulla destinazione del deflatore '96 e '97 fino al primo trimestre 1998, quando sarà più chiaro il trend di attuazione delle varie misure. Infine per alcune misure specifiche, vengono proposte modifiche degli obiettivi e degli indicatori di avanzamento fisico, del piano finanziario e degli interventi ammessi, al fine di rendere più facilmente attuabili quelle misure che, nella prima fase dell'applicazione, hanno manifestato i maggiori problemi.

*Proposte per il 1998:* verificare la possibilità di utilizzare il deflatore '96 e '97 per una o due misure di sicura riuscita. Riprogrammare le risorse finanziarie in funzione del "tiraggio" delle misure e allo stesso tempo rimodulare le annualità dei piani finanziari.

## **EMILIA ROMAGNA**

Le conclusioni del rapporto di valutazione insistono sulle forti differenziazioni territoriali esistenti all'interno delle aree 5b, ricordando come l'applicazione sia risultata molto disomogenea sia dal punto di vista strettamente territoriale, sia nella ripartizioni tra sottoprogrammi ed assi.

Il ritardo accumulato tra il 1994 ed il 1996 è stato notevole e va imputato a cause diverse: in primo luogo ai ritardi nell'approvazione del DocUP, quindi ai ritardi nella promulgazione della legge regionale per l'attuazione ed infine alle difficoltà organizzative e attuative delle misure.

Nel caso particolare di misure in cui le domande hanno superato la disponibilità finanziaria si pone il problema di mantenere aperte le graduatorie a valere sulle successive annualità, al contrario, nel caso di misure in cui la domanda è stata inferiore alla disponibilità occorre decidere se insistere o meno nell'applicazione della misura. Con specifico riferimento a quest'ultimo problema, vengono ricordate due misure (aiuti all'occupazione e creazione di imprese di servizio), per le quali è il caso stimolare, per quanto possibile, la formulazione di progetti, per mezzo di azioni di pubblicizzazione ed assistenza tecnica. Per contro vengono espressi dubbi sull'opportunità di continuare nell'implementazione della misura relativa allo smaltimento dei rifiuti per la quale non si vede, in tempi brevi, la possibilità di superare i problemi amministrativi che non ne hanno fino ad ora permesso l'attivazione.

In generale si sottolinea comunque come la situazione di ritardo accumulata nei primi due anni di applicazione del programma sia in fase di superamento nel corso del 1997, questo dovrebbe consentire di arrivare ad una più equilibrata utilizzazione dei fondi.

Al fine di superare le difficoltà organizzative dei primi anni il Valutatore auspica un maggiore coinvolgimento degli enti locali (peraltro previsto da una legge regionale di trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura alle Province e Comunità montane) che potrebbero assumere i compiti di valutazione e selezione dei progetti, migliorando l'efficienza della macchina burocratica.

Per quanto riguarda infine il monitoraggio si auspica che questo venga organizzato a livello di progetto, permettendo una più dettagliata analisi dell'impatto territoriale.

## **LOMBARDIA**

Le conclusioni del rapporto, oltre a fornire indicazioni per la successiva fase di valutazione, descrivono in dettaglio le cause di non efficacia del programma, proponendo delle indicazioni operative per le misure che presentano i maggiori problemi di attuazione.

Vengono individuate tre principali cause di non efficacia:

*Non pertinenza degli obiettivi:* è il caso di alcune misure per le quali sono stati attribuiti obiettivi difficilmente realizzabili. In questo caso bisognerebbe eliminare o ridimensionare la misura, nella pratica però, nel caso delle misure 2.1. e 2.2., non si propongono modifiche particolari, in quanto l'errata definizione di alcuni degli obiettivi si ripercuote esclusivamente sul monitoraggio e sulla valutazione.

**Tab. A.1. Cause di non efficienza delle misure**

Misure/cause non efficienza	non pertinenza obiettivi	inadeguatezza strumenti	scarsa efficienza gestionale
1.1 Miglioramento zootecnico-lattiero			
1.4 Sviluppo attività agrituristica			
1.5 diversificazione attività produttive			
2.3. Servizi alle imprese			
3.2. Ripristino siti degradati			
4. Sottoprogramma FSE			

A livello di conclusioni operative si auspica il maggiore ricorso all'assistenza tecnica, un maggiore coordinamento del programma 5b con altri interventi previsti nelle aree rurali e svantaggiate e l'intensificazione del partenariato verticale ed orizzontale, con riunioni più frequenti del C.d.S. ed eventualmente il coinvolgimento di alcuni soggetti locali direttamente interessati alle misure.

#### **TOSCANA**

Le conclusioni operative evidenziano il ritardo nell'applicazione del programma, in parte motivato, soprattutto nel caso delle misure a finanziamento FERS, dalla mancata (o parziale) rilevazione di tutte le poste finanziarie.

A parte alcuni casi particolari non vengono evidenziati problemi nella attuazione del programma. Viene evidenziata una buona identificazione degli obiettivi a tutti i livelli di programmazione, manca peraltro una opportuna definizione degli indicatori, soprattutto quelli di impatto.

A livello di singola misura vengono quindi individuate, sulla base dell'avanzamento finanziario e dei problemi incontrati nell'attuazione, eventuali modifiche e rimodulazioni. La maggior parte di queste riguardano lo spostamento di fondi da misure caratterizzate (per vari motivi) da livelli di avanzamento molto bassi o da problemi di attuazione, a misure di "maggiore successo". In alcuni casi (misure 6.1, 6.2 e 6.4) le rimodulazioni sono interne alla misura, si propone cioè di destinare parte del finanziamento dei privati agli operatori pubblici, o viceversa. Tali rimodulazioni interne vengono motivate, da un lato, dalla necessità di impegnare tutto il budget programmato e, dall'altro, dal rispetto degli obiettivi fissati a livello di misura.

#### **UMBRIA**

- molte misure sono state attivate attraverso procedure di bando (Istruttoria, valutazione e selezione dei progetti). In alcuni casi queste procedure hanno richiesto tempi troppo lunghi.

Le proposte del Valutatore relativamente ai problemi e ritardi sopra evidenziati sono riassumibili nei seguenti punti:

- *semplificazione delle procedure*: nel caso delle misure che hanno previsto come beneficiario finale un ente diverso dalla regione si propone un coinvolgimento degli enti attuatori nella fase decisionale;
- *accelerazione della spesa e degli impegni*: si propone di finanziare i progetti in graduatoria anche oltre il raggiungimento della disponibilità programmata per le prime annualità, lasciando peraltro una quota di risorse per una successiva apertura dei bandi. Si propone, inoltre, di finanziare progetti già avviati attraverso fonti finanziarie diverse dal DocUP, purché rispondenti alle tipologie e finalità previste dal DocUP;
- *assistenza tecnica e valutazione*: c'è stato un ritardo nella definizione delle procedure per la selezione del Valutatore esterno, che avrebbe potuto contribuire con attività di supporto ed assistenza tecnica all'implementazione delle misure a bando.

## **LIGURIA**

Alla luce dei risultati della valutazione intermedia le proposte riguardano:

- accelerazione della realizzazione attraverso l'incremento della capacità operativa e progettuale degli enti locali (Comunità Montane, Provincie) al fine di rendere più spedita l'attuazione;
- riprogrammazione di alcune misure al fine di renderle più aderenti alle realtà territoriali delle aree 5b;
- definizione di un sistema organico di Monitoraggio e Valutazione, attualmente inesistente.

## **FRIULI VENEZIA GIULIA**

La valutazione in itinere propone alcune osservazioni di carattere generale ed alcune raccomandazioni. Le osservazioni più importanti sembrano essere le seguenti:

- la struttura del DocUP è strettamente settoriale e non risponde quindi ad una progettazione di tipo integrato;
- sembra necessario attivare nel più breve tempo possibile le misure di assistenza tecnica, anche al fine di migliorare le capacità tecniche ed amministrative dei soggetti competenti;
- l'elevato numero di domande non accolte evidenzia carenze nella fase di divulgazione e pubblicizzazione dei bandi. oltre che nell'assistenza tecnica:

- l'attuatore deve poter procedere in maniera autonoma nell'ambito delle sue competenze, per questo motivo è necessaria una chiara ridefinizione delle deleghe e dei tempi di attuazione.

## **PIEMONTE**

Si evidenzia il forte ritardo del DocUP nell'attuazione finanziaria e fisica delle misure (peraltro parzialmente recuperato nel corso del 1997 e dei primi mesi del 1998). La situazione risulta peraltro particolarmente differenziata a seconda delle modalità di attuazione degli interventi, della tipologia degli stessi, e della categoria di beneficiario finale. Va ricordato come l'attivazione delle procedure di bando abbia richiesto dei tempi tecnici per la pubblicazione dei bandi, l'istruttoria, la valutazione e la selezione delle proposte.

Nel dettaglio il Valutatore propone alcune semplificazioni e suggerimenti:

- autocertificazione del beneficiario per le spese inferiori a 50 milioni;
- attivazione di tutti i progetti in graduatoria prima di procedere ad una riapertura dei bandi;
- aumentare il tiraggio finanziario utilizzando progetti già avviati o realizzati attraverso fonti finanziarie diverse da quelle del DocUP (progetti sponda);
- ulteriori interventi di rimodulazione finanziaria;
- più ampio utilizzo dei servizi di assistenza tecnica e rafforzamento delle capacità tecnico amministrative della struttura regionale.

## **VENETO**

Le considerazioni conclusive presentano alcuni suggerimenti e critiche, in particolare :

- le misure più innovative sembrano essere quelle che hanno le performance peggiori;
- viene dedicata poca attenzione alle misure ambientali e di promozione della qualità;
- l'attuale sistema di monitoraggio necessita alcune modifiche ed aggiustamenti;
- con riferimento al FERS vanno individuati dei meccanismi *ad hoc* per accelerare i tempi di attuazione delle opere ed andrebbe, se possibile, rivista la procedura di erogazione della spesa pubblica, valutando anche la possibilità di creare canali preferenziali;
- per quanto riguarda il FEAOG si suggerisce di ricondurre ad un unico sistema di archiviazione dei dati finanziari (mandati di pagamento). Si suggerisce inoltre un raccordo tra gli indicatori previsti nel DocUP e quelli delle schede INEA.