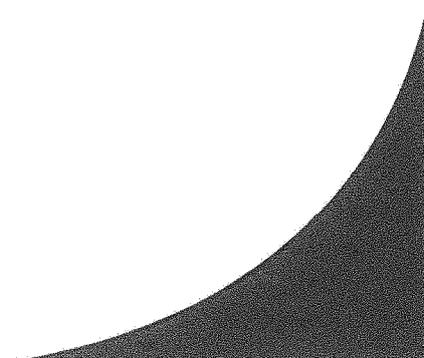


Politica regionale unitaria 2007-2013  
Regione Molise

Piano Attuativo Regionale FAS  
*Rapporto di Valutazione ex Ante*

Ottobre 2009



PRESENTAZIONE .....	4
0. INTERVENTI PROGRAMMATI.....	5
Piano finanziario per Assi.....	5
Piano finanziario per priorità QSN .....	6
Piano finanziario per modalità di attuazione e progetti cardine.....	7
1. VALUTAZIONE DELL' ANALISI SOCIO-ECONOMICA E DELLA RISPONDENZA DELLA STRATEGIA RISPETTO AI BISOGNI IDENTIFICATI (COMPONENTE CHIAVE 1).....	9
1.1 Completezza e adeguatezza dell' analisi socio-economica.....	9
1.2 Principali fabbisogni di riposizionamento e rispondenza della strategia.....	9
1.3 Conclusioni e raccomandazioni .....	11
2. VALUTAZIONE DELLA LOGICA DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA (COMPONENTE CHIAVE 2).....	12
2.1. Principi guida all' investimento .....	12
2.2 Teoria del programma e principi guida.....	12
2.2.1 Principio dell' economicità .....	12
2.2.2 Principio della sostenibilità ambientale .....	17
2.2.3 Principio della concentrazione .....	18
2.2.4 Principio della integrazione .....	24
2.3 Principio di addizionalità .....	25
2.4 Sinergie e dissonanze .....	26
2.5 Conclusioni e raccomandazioni .....	27
3. VALUTAZIONE DELLA COERENZA DELLA STRATEGIA CON IL QSN E CON I PROGRAMMI REGIONALI COFINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI (COMPONENTE CHIAVE 3) .....	28
3.1 Coerenza tra PAR FAS e QSN .....	28
3.2 Il PAR FAS e i PP.OO. dei Fondi Strutturali – Sinergie e complementarità.....	33
3.3 Conclusioni e raccomandazioni .....	37
4. VALUTAZIONE DEI RISULTATI ATTESI E DEGLI IMPATTI (COMPONENTE CHIAVE 4) .....	38
4.1 Sistema di misurazione ed analisi .....	38
4.1.1 Indicatori .....	38
4.2 Risultati e impatti attesi.....	43
Indicatori di impatto.....	43
Indicatori Asse I.....	44
Indicatori Asse II.....	47
Indicatori Asse III .....	48
Indicatori Asse IV .....	53
Indicatori Asse V .....	55
4.3 Conclusioni e raccomandazioni .....	57
5. VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI ATTUAZIONE PROPOSTI (COMPONENTE CHIAVE 5) .....	58
5.1 Attuazione .....	58
5.2 Processi di supporto .....	59
5.2.1 Certificazione .....	59
5.2.2 Audit .....	59
5.2.3 Sorveglianza.....	60
5.2.4 Valutazione .....	60
5.2.5 Circuito finanziario .....	60
5.3 Valutazione delle disposizioni di applicazione dei principi orizzontali .....	61
5.3.1 Partenariato .....	61

5.3.2 Pari opportunità.....	61
5.3.3 Ambiente.....	62
5.3.4 Concorrenza e appalti pubblici .....	62
5.4 Conclusioni e raccomandazioni .....	62

## PRESENTAZIONE

Il documento qui presentato argomenta circa l'apporto formale e conclusivo fornito dal Valutatore ex ante alla definizione ponderata delle scelte di Programmazione del FAS, assunte dalla Regione Molise, in ordine alla politica regionale unitaria 2007-2013. Esso, pertanto, è parte integrante del processo di Valutazione ex ante (VexA), ed al contempo prodotto finale della VexA.

In linea con quanto previsto dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) Cap. VI, § 2.3 e dalla Delibera CIPE n. 166/07 (punto 6 e allegato 5), le analisi valutative ex ante concernenti il Piano Attuativo Regionale (PAR) FAS sono state sviluppate in prosecuzione del processo di valutazione già attivato, in ambito QSN, per il POR FESR e FSE (DGR n. 886 del 26.06.2006).

Al fine di conseguire omogeneità e integrazione alle attività di reporting inerenti i processi di valutazione ex ante della politica regionale unitaria, il presente rapporto ripercorre gli step di analisi già approntati per i rapporti di Vexa dei PPOO cofinanziati dai Fondi Strutturali (FESR e FSE).

Pertanto, previa rappresentazione dei più significativi quadri sinottici relativi alla caratterizzazione contenutistica e finanziaria delle linee di intervento riferite al PA oggetto di indagine, il rapporto enuclea le cinque componenti chiave del Programma, (i) analisi di contesto; (ii) coerenza interna della strategia; (iii) coerenza esterna della strategia; (iv) impatto atteso; (v) sistemi di attuazione.

Il pertinente oggetto di indagine risulta costituito dal *final draft* del Piano Attuativo Regionale FAS (anno 2009), che la competente autorità Regionale ha provveduto a redigere e a trasmettere al MISE.

## 0. INTERVENTI PROGRAMMATI

Il Piano è di seguito “schematizzato” attraverso quadri sinottici atti a consentire una interpretazione di sintesi ed un confronto immediato tra quanto espresso nei passaggi valutativi e l’oggetto delle considerazioni medesime. Più in particolare sono di seguito riportati: (i) Piano finanziario per Assi; (ii) Piano finanziario per priorità QSN; (iii) Piano finanziario per modalità di attuazione e progetti cardine.

### Piano finanziario per Assi

ASSI	Linee di Intervento	Importo complessivo
Asse I	A. Interventi a sostegno delle imprese	98.384.423,79
	B. Progetti di Innovazione Regionale (PIR)	10.000.000,00
	<b>TOTALE ASSE I</b>	<b>108.384.423,79</b>
Asse II	A. Reti e collegamenti per la mobilità	98.000.000,00
	B. Accessibilità immateriale	5.000.000,00
	<b>TOTALE ASSE II</b>	<b>103.000.000,00</b>
Asse III	A. Interventi di valorizzazione del patrimonio culturale e realizzazione della filiera Turismo-Ambiente-Cultura per l’attrattività del territorio a fini turistici	32.000.000,00
	B. Valorizzazione delle risorse naturali per l’attrattività e lo sviluppo in un’ottica di sostenibilità ambientale	5.000.000,00
	C. Interventi per le aree urbane	57.070.000,00
	D. Difesa del suolo e messa in sicurezza del territorio attraverso interventi forestali	26.690.627,81
	E. Gestione di Rifiuti Urbani	19.700.000,00
	F. Sistema idrico integrato	30.020.000,00
	G. Infrastrutture rurali	10.000.000,00
	<b>TOTALE ASSE III</b>	<b>180.480.627,81</b>
Asse IV	A. Inclusione sociale e Interventi socio-educativi	6.250.000,00
	B. Inclusione sociale e Interventi socio-assistenziali	12.025.000,00
	C. Interventi rivolti alle famiglie	10.000.000,00
	<b>TOTALE ASSE IV</b>	<b>28.275.000,00</b>
Asse V	A. Istruzione	17.170.000,00

	B. Progetto "Scuola Sicura"	25.000.000,00
	<b>TOTALE ASSE V</b>	<b>42.170.000,00</b>
Asse VI	A. Assistenza tecnica, collaborazione specialistica e sistema di incentivazione e di premialità	8.397.677,20
	B. Valutazione	2.000.000,00
	C. Monitoraggio	1.500.000,00
	D. Comunicazione, informazione e pubblicità	2.000.000,00
	<b>TOTALE ASSE VI</b>	<b>13.897.677,20</b>
<b>Riserva premiale Conti Pubblici Territoriali</b>		<b>381.271,20</b>
<b>Riserva di Programmazione</b>		-
<b>Sistema di premialità tematica del "Piano Obiettivi di Servizio"</b>		-
<b>TOTALE</b>		<b>476.589.000,00</b>

#### *Piano finanziario per priorità QSN*

<b>Priorità QSN 2007-2013 / PSN 2007-2013</b>	<b>Importo</b>
Linee di intervento	
<b>Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane</b>	<b>42.170.000,00</b>
A. Istruzione	17.170.000,00
B. Progetto "Scuola Sicura"	25.000.000,00
<b>Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività</b>	<b>5.000.000,00</b>
B. Accessibilità immateriale	5.000.000,00
<b>Priorità 3. Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo</b>	<b>76.410.627,81</b>
E. Gestione dei rifiuti urbani	19.700.000,00
F. Sistema idrico integrato	30.020.000,00
D. Difesa del suolo e messa in sicurezza del territorio	26.690.627,81
<b>Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale</b>	<b>28.275.000,00</b>
A. Inclusione sociale e Interventi socio-educativi	6.250.000,00
B. Inclusione sociale e Interventi socio-assistenziali	12.025.000,00
C. Interventi delle rivolti alle famiglie	10.000.000,00
<b>Priorità 5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo</b>	<b>47.000.000,00</b>

A. Interventi di valorizzazione del patrimonio culturale e realizzazione della filiera Turismo-Ambiente-Cultura per l'attrattività del territorio a fini turistici	32.000.000,00
B. Valorizzazione delle risorse naturali per l'attrattività e lo sviluppo in un'ottica di sostenibilità ambientale	5.000.000,00
G. Infrastrutture rurali	10.000.000,00
<b>Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità e accessibilità immateriale</b>	<b>98.000.000,00</b>
A. Reti e collegamenti per la mobilità	98.000.000,00
<b>Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione</b>	<b>108.384.423,79</b>
A. Interventi a sostegno delle imprese	98.384.423,79
B. Progetti di Innovazione Regionale (PIR)	10.000.000,00
<b>Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani</b>	<b>57.070.000,00</b>
C. Interventi per le aree urbane	57.070.000,00
<b>Priorità 10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci</b>	<b>13.897.677,20</b>
A. Assistenza tecnica, collaborazione specialistica e sistema di incentivazione e di premialità	8.397.677,20
B. Valutazione	2.000.000,00
C. Monitoraggio	1.500.000,00
D. Comunicazione, informazione e pubblicità	2.000.000,00
<b>Riserva di Programmazione</b>	<b>-</b>
<b>Riserva premiale Conti Pubblici Territoriali</b>	<b>381.271,20</b>
<b>Sistema di premialità tematica del "Piano di azione Obiettivi di Servizio"</b>	<b>-</b>
<b>TOTALE (somma degli importi delle priorità)</b>	<b>476.589.000,00</b>

**Piano finanziario per modalità di attuazione e progetti cardine**

Asse	Linea di Intervento	Progetto cardine	Importo
ASSE I	A.1 Fondo unico anticrisi	Progetti di investimento aziendale e di consolidamento del debito	15.829.716,95
		Progetti per il consolidamento dei debiti e finanziamento del capitale circolante	10.000.000,00
	A.2.1 Strumenti Finanziari per la capitalizzazione delle imprese	Crisi finanziaria filiera Avicola	27.000.000,00
	A.2.2 Sostegno temporaneo per le imprese in difficoltà	Crisi finanziaria filiera saccarifera	15.000.000,00
		Crisi finanziaria filiera tessile - abbigliamento	6.060.000,00

	A.3 Interventi a sostegno degli investimenti delle imprese artigiane, commerciali e turistiche	Aiuti de minimis e in esenzione	15.314.423,79
	A.4 Interventi a sostegno degli investimenti delle imprese agricole e agrituristiche	Investimenti delle imprese agricole e agrituristiche	1.000.000,00
	<b>TOTALE ASSE I</b>		<b>90.204.140,74</b>
<b>ASSE II</b>	A.1 Interventi strategici per la mobilità	“Corridoi stradali, classificabili come opere aggiuntive di interesse regionale” per i quali concorre l’interesse nazionale” (Area 4 “Intesa Generale Quadro”).	60.000.000,00
	A.3 Corridori ferroviari e sistemi logistici	Progetto di potenziamento e velocizzazione della linea ferroviaria Venafro-Campobasso	30.000.000,00
	B. Accessibilità immateriale	Completamento “Piano Sistema Telematico Molise” e nuovi servizi convergenti TIC	5.000.000,00
	<b>TOTALE ASSE II</b>		<b>95.000.000,00</b>
<b>ASSE III</b>	D. Difesa del suolo e messa in sicurezza del territorio e	Progetto “Territorio sicuro”	26.690.627,81
		Interventi forestali	
	E. Gestione di Rifiuti Urbani	Progetto RSU	19.700.000,00
	F. Sistema idrico integrato	Sistema idrico integrato	30.020.000,00
<b>TOTALE ASSE III</b>		<b>76.410.627,81</b>	
<b>ASSE IV</b>	A. Inclusione sociale e territoriale interventi socio-educativi	Progetto Servizi socio educativi	18.275.000,00
	B. Inclusione sociale e territoriale interventi socio-assistenziali	Progetto Servizi socio assistenziali	
	<b>TOTALE ASSE IV</b>		<b>18.275.000,00</b>
<b>ASSE V</b>	A. Istruzione	Progetto Istruzione	17.170.000,00
	B. Progetto "Scuola sicura"	Progetto "Scuola sicura"	25.000.000,00
	<b>TOTALE ASSE V</b>		<b>42.170.000,00</b>
<b>TOTALE</b>			<b>322.059.768,55</b>

# 1. VALUTAZIONE DELL'ANALISI SOCIO-ECONOMICA E DELLA RISPONDENZA DELLA STRATEGIA RISPETTO AI BISOGNI IDENTIFICATI (COMPONENTE CHIAVE 1)

Il presente capitolo del rapporto di valutazione ex ante analizza gli aspetti presi in considerazione nell'ambito della componente chiave 1.

## *1.1 Completezza e adeguatezza dell'analisi socio-economica*

Il Piano omette l'analisi socio-economica. Tale circostanza, pur privando il Piano di una componente fondamentale per la comprensione e l'apprezzamento delle scelte strategiche, può essere giustificata nella connotazione intrinseca assunta, quella cioè di Piano di Attuazione. In sostanza, se è vero che la lettura del documento ne esce penalizzata, la scelta di non "ripetere" l'analisi di contesto è, a parere del Valutatore, giustificata nella declinazione stessa della strategia, conforme a quella già definita nel DSR, quale risposta agli elementi SWOT in quella sede rilevati. In altri termini il Programmatore ha ritenuto, implicitamente, fondate e vigenti le analisi di contesto presenti nei documenti di strategia e nei conseguenti Programmi Operativi dei Fondi Strutturali.

Non si può peraltro disconoscere che l'analisi allora esplicitata non poteva tener conto della crisi ora in atto, situazione che genera necessità di intervento del tutto nuove rispetto al passato. Tale circostanza, che pure sembrerebbe minare, vista la pressoché totale assenza di dati quantitativi rappresentativi della stessa, l'architettura del Piano, è anch'essa data per "acquisita" dal Programmatore, che non la esplicita dal punto di vista dell'indagine socio-economica. Pur segnalando la scelta come "poco opportuna", il Valutatore non può non rimarcare come le origini della crisi siano di natura finanziaria e come ciò accentui le già rilevate difficoltà di accesso al credito delle imprese molisane, contenendo in sé il "pacchetto di interventi da attivare". In altri termini, il trade off approfondimento – velocità d'intervento, in presenza di cause così conclamate e di opzioni operative così tanto istruite, può anche "giustificare", nel privilegio della tempestività<sup>1</sup>, l'omissione di cui trattasi.

## *1.2 Principali fabbisogni di riposizionamento e rispondenza della strategia*

Il Programmatore ha formulato e condiviso con il Valutatore il seguente obiettivo globale: *"Nel rispetto della sostenibilità ambientale dei processi di sviluppo, accrescere la competitività regionale al fine di conseguire crescita, occupazione e maggiore indipendenza economica"*.

Tale obiettivo risulta ovviamente riferibile alla Programmazione unitaria. In contesto FAS, con esplicito riferimento alle finalità del Fondo ed in considerazione dell'attenzione riservata ai cd. "Obiettivi di Servizio", il concetto di crescita richiamato nell'obiettivo globale assume una declinazione più ampia, atta a ricomprendere, e ad esprimere attraverso un apposito indicatore, l'evoluzione intervenuta nei livelli di qualità della vita delle popolazioni residenti.

In relazione alla capacità di incrementare la ricchezza, la qualità della vita e l'occupazione dei molisani e di ridurne la dipendenza dall'esterno, la regione soffre del permanere di un modello di sviluppo fondato su due variabili di posizionamento strategico largamente inefficienti:

---

<sup>1</sup> Come risulta dal PAR FAS alcune misure di sostegno all'imprenditoria sono state già promosse dall'Amministrazione Regionale (Cfr. Paragrafo 6.5.1 Selezione degli interventi)

- frammentazione del modello insediativo e produttivo;
- politiche settoriali sostanzialmente indifferenziate sul territorio.

Ciò implica considerevoli problemi di sostenibilità della spesa pubblica, stretta nella morsa:

- degli elevati costi di gestione e di servizio al “territorio”;
- della bassa efficacia a medio lungo termine e della scarsa redditività sociale degli investimenti pubblici a sostegno del sistema imprenditoriale, in passato non sufficientemente orientati a restituire competitività e risparmio di risorse collettive.

Le analisi di contesto cui il Programmatore implicitamente rinvia avvalorano quanto sopra richiamato, evidenziando fabbisogni riconducibili all’inefficienza delle variabili di posizionamento strategico del sistema socio-economico regionale.

Nella pertinente ottica di lungo periodo, in chiave di approccio preventivo e per far leva su punti di forza ed opportunità rilevabili nel territorio regionale, il tematismo della sostenibilità ambientale trova collocazione tra le finalizzazioni da devolvere alle politiche da assumere.

La strategia di riefficientamento del sistema socio-economico regionale è suscettibile di essere valorizzata con il concorso di politiche volte a determinare un forte impulso all’innovazione ed all’economia della conoscenza; una congrua attenzione per l’ambiente e per la prevenzione dei rischi; una decisiva spinta all’accessibilità materiale e immateriale; una sostanziale considerazione dei peculiari aspetti territoriali. A tali politiche di rottura strutturale devono essere affiancate, cosiccome si affiancano, politiche finalizzate a preservare i prerequisiti di competitività esistenti, condizioni peraltro spinte dai Programmi dei Fondi Strutturali ed ora minacciate dalla crisi finanziaria, su cui far leva per “sdoganare” il tessuto imprenditoriale regionale verso finalità e caratteristiche di produttività da vero Obiettivo CRO. Al cospetto della eccessiva frammentazione che caratterizza il panorama produttivo regionale, occorre, infatti, mettere in campo le linee di intervento più utili a conservare le potenzialità di rete, quelle connesse alle aggregazioni “molti a molti” già auspiccate e sostenute in ambiente FESR, ma anche le reti “uno a molti” già esistenti nelle relazioni di cluster, filiera e subfornitura riguardanti i settori dell’automotive, del tessile e dell’agroalimentare. Le misure messe in campo non devono peraltro porre in secondo piano la necessità di tradurre gli investimenti pubblici in “Returns” di acclarata redditività sociale, così da consigliare l’istituzione di meccanismi di accesso agevolato alle provvidenze finanziarie riservati alle sole imprese sane dal punto di vista della “redditività in assenza di crisi”. In questo senso, a parere del Valutatore, l’intervento pubblico dovrà essere guidato anche da una logica di più lungo periodo, con l’obiettivo di conferire migliore sostenibilità finanziaria nei conti delle imprese redditizie, in relazione alle quali si vorranno scongiurare crisi di liquidità ed esorbitante incidenza della gestione finanziaria su quella caratteristica, con contestuale miglioramento delle condizioni di accesso al credito, nonché una più solida sostenibilità occupazionale, con evidente minor ricorso agli ammortizzatori sociali.

Una notazione particolare meritano, nella considerazione degli obiettivi di riefficientamento del sistema socio-economico regionale i cd. Obiettivi di servizio, in ordine ai quali si potrebbero prefigurare rischi di sostenibilità della spesa pubblica, proprio sotto il profilo dei costi di gestione e di servizio al territorio. Ove il grado di approfondimento dell’analisi resti in superficie, a considerare il solo rapporto “area di policy – fabbisogno di riposizionamento”, sembrerebbero, in effetti, emergere dissonanze tra quanto ci si prefigge e quanto si mette in campo; se, però, ci si inoltra nell’analisi, non si possono non esprimere le seguenti considerazioni: (i) nell’architettura programmatica unitaria 2007-2013 la Regione perviene ad una effettiva differenziazione delle

politiche per territorio, con che i relativi costi di gestione sono riformulati secondo le diverse vocazioni e ricalibrati secondo le differenti potenzialità; (ii) le politiche di servizio sono assunte in ambiente FAS, fondo che, per sua stessa *mission*, è idoneo a perseguire obiettivi di riduzione dei divari; (iii) l'impegno assunto sotto il profilo delle risorse finanziarie appare congruo e proporzionato rispetto ai plafond destinati ad altre politiche; (iv) è posta in essere una doverosa mediazione ragionata tra gli obiettivi strategici di lungo periodo e gli obiettivi di breve periodo; così se nel lungo periodo ci si pone la sfida di “deframmentare, concentrando” non sono dimenticate le esigenze “vitali” connesse all'attuale conformazione insediativa; (v) le azioni programmate mediano per l'appunto in tale direzione poiché, rivolte all'intero territorio, sottintendono un obiettivo tattico di breve periodo (funzionale a quello strategico di lungo termine): sono in larga misura pensate per favorire l'aggregazione della domanda utente e dell'offerta istituzionale, in un'ottica di sostenibilità della spesa (anche quella corrente) e di sviluppo policentrico della regione.

Il Programmatore ha opportunamente tradotto tali indicazioni in cluster di politiche sinergiche, assumendo Assi prioritari abili a tradurle in concrete linee di intervento.

### ***1.3 Conclusioni e raccomandazioni***

L'analisi di contesto non è ripetuta nel Piano; a parere del Valutatore, se ne può giustificare l'assenza in ragione delle analisi precedentemente esperite nei documenti programmatici collegati, nonché delle caratteristiche e delle ormai note ripercussioni della crisi finanziaria.

La strategia assunta dal decisore appare sostanzialmente pertinente rispetto ai fabbisogni di riposizionamento strategico della regione. L'intendimento di impattare i sopra richiamati fabbisogni è opportunamente affiancato dalla volontà di preservare i prerequisiti per la competitività nonché di perseguire uno sviluppo socio-economico sostenibile sotto il profilo ambientale.

Come costruita, la strategia coglie generalmente le potenzialità di impatto sui fabbisogni emergenti; tale circostanza rinvia evidentemente alle possibilità rese disponibili dalla declinazione delle Priorità contenuta nel QSN. Con riferimento al fabbisogno di riposizionamento connesso all'“abbattimento dei costi di gestione e di servizio al territorio”, l'impegno assunto in tema di obiettivi di servizio è necessario ed apprezzabile in termini “tattici” con riferimento alla polarizzazione dei servizi stessi. Circa il fabbisogno richiamato, quello di ridurre gli aggravii di spesa prodotti dall'eccessiva frammentazione insediativa e istituzionale, si raccomanda di dedicare massima attenzione alla definizione di politiche complementari, riferite a fonti di finanziamento ulteriori.

## **2. VALUTAZIONE DELLA LOGICA DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA (COMPONENTE CHIAVE 2)**

Il presente capitolo del rapporto di valutazione ex ante analizza gli aspetti presi in considerazione nell'ambito della componente chiave 2.

Questa componente rappresenta il nucleo centrale della valutazione ex ante ed è volta alla formulazione di un giudizio circa la consistenza della strategia del programma rispetto ai bisogni identificati. Nella logica esposta in presentazione, la strategia è prioritariamente correlata ai fabbisogni di riposizionamento del sistema socio-economico regionale rilevati nel Documento Strategico Regionale e mutuati dal POR, come integrati dalle esigenze di contrasto della crisi finanziaria. Vengono così: (i) declinati i principi guida all'investimento; (ii) ricostruita la "Teoria del Programma" secondo le modalità di applicazione dei principi guida sopra richiamati (iii) valutata l'applicazione del principio di addizionalità; (iv) valutata l'integrazione esterna ed interna, in termini di sinergie e dissonanze tra le politiche messe in campo.

### ***2.1. Principi guida all'investimento***

Nella piramide documentale di Programmazione, la Regione ha assunto, quali principi guida all'investimento pubblico, e per quello privato in connessione all'effetto leva generato, le autodeterminazioni di seguito riportate.

Nel rispetto della sostenibilità ambientale (qui assunto come principio), per il periodo 2007-2013 la Regione è chiamata a promuovere lo sviluppo socio economico, introducendo con forza il principio di economicità nell'allocazione della spesa pubblica e riaffermando al contempo la strategia della concentrazione, come collegata alla specifica vocazione competitiva delle diverse sub-aree territoriali.

### ***2.2 Teoria del programma e principi guida***

Di seguito si procede alla ricostruzione della "Teoria del Programma" secondo le modalità di applicazione dei principi guida sopra richiamati, utilizzate dagli estensori del PA.

#### **2.2.1 Principio dell'economicità**

In chiave di programmazione unitaria delle risorse, in ragione della diversa *mission* dei Fondi, il sopra richiamato principio assume declinazioni peculiari in ordine agli elementi di *swot analysis* da impattare, soprattutto le leve competitive per i FFSS, in primis gli elementi di svantaggio per il FAS. La possibilità di derogare all'applicazione ortodossa del principio di economicità è tuttavia circoscritta ai soli casi di fallimento del mercato per la copertura dei bisogni essenziali (ad esempio in aree marginali per i casi di fallimento del mercato sul versante dell'offerta), o per ragioni di "system survive", nei casi di pericolosi crolli qualiquantitativi negli asset strategici di partenza che minerebbero le fondamenta su cui praticare profittevolmente l'uso delle politiche volte a produrre il breakthrough in termini di innovazione e deframmentazione del tessuto socio-economico regionale (economicità di lungo periodo).

### 2.2.1.A Asse I

L'Asse I "R&S, innovazione e imprenditorialità" manifesta una potenzialità di impatto variegata rispetto ai fabbisogni di riposizionamento emergenti; in particolare, l'Asse in esame risulta tagliato alla *mission* di "riorientare il supporto pubblico al sistema imprenditoriale verso iniziative a più elevata redditività sociale e ad aspettative di maggiore competitività".

La *mission* di "ridurre la frammentazione del modello insediativo e produttivo" è perseguita secondo due direttrici concorrenti: (i) precostituzione di massa critica per i progetti di innovazione, attraverso la logica di integrazione sottesa ai PIR; (ii) mantenimento di condizioni minime di "fertilità" per le aggregazioni "uno a molti" e "molti a molti", già operative le prime, prettamente potenziali le seconde. Essendo il secondo percorso ampiamente prevalente, la deframmentazione è innanzitutto perseguita in senso prospettico ed in accezione di "contrasto al verificarsi di condizioni di ulteriore frammentazione".

Per quel che concerne il riorientamento del supporto pubblico al sistema imprenditoriale verso iniziative a più elevata redditività sociale e ad aspettative di maggiore competitività, può dirsi che esso costituisce il "*core objective*" dell'Asse. A parere del Valutatore, anche se potrebbe sembrare paradossale, proprio la caratterizzazione degli aiuti previsti, quali strumenti di sostegno ad operazioni non direttamente collegate a nuovi investimenti, costituisce la reale garanzia per una migliore competitività sistemica nel lungo periodo. In passato, infatti, la focalizzazione degli aiuti sui nuovi investimenti ha prodotto distorsioni nelle politiche di spesa delle PMI molisane più tradizionali, più impegnate in business maturi e più conservatrici nel management, largamente influenzate nelle scelte di investimento dalla "materialità" del cespite acquisito. La cospicua massa finanziaria riversata sul sistema produttivo mediante la concessione di aiuti pubblici di tipo generalista ha così mostrato una bassa efficacia a medio lungo termine ed una scarsa redditività sociale degli investimenti pubblici, con un "Return On Investment" esprimibile in termini di "hardware", immobili e macchinari, dimensionalmente sovrastimati gli uni, soggetti a processi di rapida obsolescenza gli altri, e non tradotto in un adeguato incremento degli elementi "software", esprimibili in termini di nuove competenze, sviluppo di know how, presidio delle funzioni a più elevato valore aggiunto, quali ingegnerizzazione e design. Questa condizione generale è stata, peraltro, aggravata dalle peculiarità del mercato del credito, caratterizzato da impieghi bancari accessibili solo se assistiti da garanzie di rientro a breve termine, con diffuso squilibrio nei conti patrimoniali delle PMI. In sintesi: debiti a breve contro attivo fisso materiale a medio lungo. Oggi il nuovo aiuto, in forma di sostegno a fronte di contropartita "non investment", è una occasione per aggiustare le storture e presentarsi ai nastri di ri-partenza post crisi con i muscoli a posto per la nuova corsa competitiva.

Alle considerazioni appena esposte, si aggiunge quanto già rilevato in sede di Rapporto di VexA FESR con riferimento al "rischio di fallimento" dal lato della domanda di politiche di sostegno all'innovazione. Connessi alla frammentazione del tessuto produttivo regionale ed alla prevalenza dei settori tradizionali, le cause di rischio emergenti sono fondamentalmente di due tipi: (i) consistente latenza del bisogno, con conseguenziale scarsa propensione ad investire da parte delle imprese; (ii) fragilità dei prerequisiti di tipo organizzativo, culturale e relazionale, utili alla efficace finalizzazione della progettualità. Tale circostanza suggerisce di mixare gli interventi di system renegenering, intrapresi nel PO FESR e volti a generare un "grande salto" nelle scelte di investimento delle imprese, con l'uso di altre leve competitive.

Nell'attuale situazione di crisi finanziaria, la leva da attivare è per l'appunto la leva della finanza d'impresa, che coniuga l'esigenza di preservare il potenziale produttivo in crisi di liquidità con

l'obiettivo di migliorarne da subito la competitività: il nuovo *must* è dunque quello di difendere la redditività caratteristica delle imprese dalle minacce di una gestione finanziaria “imprudente” e troppo “incidente”.

### 2.2.1 B Asse II

Come l'Asse I, l'Asse II “Accessibilità” manifesta una potenzialità di impatto piuttosto diffusa e tuttavia “non specialistica” rispetto ai fabbisogni di riposizionamento emergenti.

La linea di intervento materiale prevista in Asse II intende, infatti, rafforzare in modo sostanziale l'“onda d'urto” generato della Programmazione 2007-2013 sulle condizioni di contesto funzionali all'efficacia dei processi di sviluppo socio-economico.

L'accessibilità materiale costituisce, infatti, il principale strumento di complementarietà strategica per le politiche di sostegno diretto al sistema produttivo, previste principalmente nell'Asse I del PAR e nell'omologo Asse del POR FESR.

Le opzioni ivi citate dal PAR risultano, con qualche eccezione, orientate, a complemento della Termoli - San Vittore, ad aprire il Molise al traffico verso o dall'esterno della regione, ad interconnettere le principali arterie fondovalli, a servire i sistemi urbani ed industriali. L'intervento sull'accessibilità materiale è completato dall'opzione di funzionalizzazione ferroviaria, sulla principale tratta, quella che collega il capoluogo alla capitale.

L'economicità di tutto quanto programmato nella linea di intervento dedicata ai trasporti può dirsi, a parere del Valutatore, salvaguardata nella considerazione del contenuto di servizio ravvisabile in tali opere, in termini di utenza potenziale merci e persone, attuale e futuribile. Come già rilevato nel Documento Strategico Regionale, ci si auspica che una più moderna ed efficace infrastrutturazione possa contribuire a rideterminare il modello insediativo e a ridisegnare la mappa delle location produttive, contrastando l'attuale spiazzamento “logistico” del sistema produttivo e del territorio.

La linea di intervento concernente l'accessibilità immateriale, per conformità con il PO FESR, è analizzata nel paragrafo riguardante l'Asse III “Ambiente e Territorio”, che, a parere del Valutatore avrebbe dovuto accoglierla, unitamente a qualcuna delle opzioni viarie sopra richiamate, in chiave di servizio alle aree interne.

### 2.2.1 C Asse III

L'Asse in parola “Ambiente e territorio” è quello dello sviluppo territoriale, perseguito prevalentemente attraverso la Progettazione integrata.

In riferimento al documento “Linee guida per la progettazione territoriale 2007-13”, con il quale la Regione ha inteso declinare la propria strategia di sviluppo sub-territoriale ad un livello di dettaglio tale da analizzare i singoli binomi territorio-vocazione, il Valutatore esprime le riflessioni di seguito riportate:

- la strategia di intervento per lo sviluppo locale, fondata sulla concentrazione e sulla diversificazione delle politiche nei differenti contesti vocazionali risulta coerente con quanto declinato nei documenti programmatici di riferimento e soprattutto con la rinnovata vision di sviluppo, immaginata per la regione Molise, nel Documento Strategico Regionale; particolare apprezzamento si esprime, dunque, per la

- riarticolazione dei Progetti integrati per le aree non urbane in PIT (a prevalente tematismo turistico) e PAI (a prevalente tematismo di servizio);
- motivata appare la scelta di non prevedere aiuti all'interno dei Progetti territoriali, al fine di valorizzare al meglio i due fondamentali e distinti "incroci domanda – offerta" presenti sul territorio, l'uno, concernente il miglioramento delle condizioni sociali e di qualità della vita, afferente alla interazione partenariale interistituzionale, l'altro, relativo al rilancio economico, meglio circoscrivibile al rapporto con le organizzazioni produttive e sindacali. In tale ottica, gli aiuti potrebbero confluire a comporre una sorta di secondo "pilastro" della progettazione integrata, riservato ai comparti produttivi (e non ai territori) – in chiave di valorizzazione plurimisura ed anche plurifondo dei cluster e delle filiere;
  - oculato appare l'indirizzo volto a stimolare l'integrazione tra più proposte di PISU, al fine di valorizzare convergenze altrimenti difficilmente programmabili (es. politiche turistiche comuni nell'area costiera).

L'impianto strategico e l'identificazione degli strumenti attraverso i quali esso risulta programmato sono, a parere del Valutatore, in larga misura coerenti ed idonei a perseguire le finalità ad essi assegnate.

Per quanto attiene più specificatamente all'applicazione del principio di economicità, come già accennato in precedenza, l'Asse Ambiente e territorio è quello naturalmente preposto a combinare esigenze di profittabilità con necessità di servizio. Tale mix è facilmente rilevabile nell'interpretazione estensiva dell'Asse (da DUP, come sommatoria delle linee di intervento FESR e FAS) e correttamente calibrato sul primo obiettivo in ambiente FESR e prevalentemente sul secondo in ambito FAS. Di fatto, la disapplicazione del principio è insita negli stessi obiettivi di servizio e rispondente ad una implicita volontà di privilegiare le funzioni di solidarietà sociale. Il fallimento del mercato per taluni servizi essenziali giustifica, però, l'intervento pubblico in "sostituzione". In ordine ai fabbisogni di riposizionamento, va peraltro sottolineato come l'articolazione delle politiche di sviluppo locale destinate alle aree marginali, anche nelle declinazioni assunte dalle linee di intervento volte al conseguimento degli obiettivi di servizio, non trascuri la necessità di "polarizzare" i servizi "accentrabili" per una opportuna precostituzione di utenza ed una migliore sostenibilità nel lungo periodo.

Con riferimento alle politiche per lo sviluppo turistico, si manifesta particolare apprezzamento per la focalizzazione degli interventi su ben delimitate opzioni di segmentazione della domanda, connesse alle reali potenzialità vocazionali dei luoghi; "albergo diffuso" e "stazioni sciistiche", come legati ai soli territori destinati a progetti di sviluppo territoriale di tipo turistico, vanno nella direzione, già auspicata in sede di VexA FESR, di concepire la strutturazione per la fruizione e la ricettività come assets accessori rispetto alle reali capacità di attrazione dei luoghi. Tale circostanza, a parere del Valutatore, mitiga molto il rischio di dispersione delle risorse e di inutile sovrastrutturazione del territorio.

Si segnala, peraltro, come l'Asse impatti anche sui rimanenti fabbisogni di riposizionamento.

La qualificazione ed il conseguente rafforzamento del ruolo delle aree urbane, e dei relativi hinterland, quali centri motori dello sviluppo lascia immaginare nel lungo periodo uno scenario di maggiore attrattività delle stesse, con conseguente riduzione della frammentazione del modello insediativo.

Il miglioramento della qualità della vita nelle città è correlato ad ambiti di riqualificazione urbana finalizzati ad un variegato appeal delle città verso gli stessi residenti. Tale obiettivo è perseguito anche in termini “conservativi” con riferimento al tema della sicurezza sociale. A parere del Valutatore, il principio dell’economicità non trova, in questo caso, conforto nella concentrazione dei bisogni da impattare (ampi), ma in quella delle operazioni da attuare, opportunamente correlabili tra loro ed in tale accezione suscettibili di produrre effetti amplificati, attraverso la progettazione integrata.

Come già accennato, per le ragioni sopraesposte, si analizzano qui, con specifico riferimento all’abbattimento dei costi di gestione e di servizio al territorio, i servizi ICT previsti nell’ambito dell’Asse II “Accessibilità”. Essi sono finalizzati a facilitare la consorzizzazione delle attività della pubblica amministrazione locale. La riconversione di taluni servizi alla modalità di erogazione/fruizione ICT driven è antieconomica (in valore assoluto) ed al contempo rispettosa del principio di economicità (in termini relativi). Da una parte, infatti, essa mantiene le caratteristiche di intervento sostitutivo del mercato, per “fallimento sul versante dell’offerta” e perciò è manifestamente antieconomica; ciononostante, intervenendo su bisogni primari e quindi, per necessità, in deroga al principio stringente, la menzionata riconversione implica comunque una maggiore efficienza della spesa pubblica ed è quindi auspicabile - per livelli accettabili di efficacia - in termini di economicità relativa.

#### 2.2.1 D Asse IV

L’Asse IV “Inclusione e servizi sociali” è strumentale al fabbisogno di riposizionamento rappresentato dalla necessità di ridurre i costi di gestione e servizio al territorio. Nonostante, infatti, persegua obiettivi di “diffusione” dei servizi sul territorio, circostanza che sembrerebbe “zavorrare” ancor più i capitoli di spesa pubblica, l’Asse abbraccia una logica di efficientamento-riefficientamento. Ciò è evidente nella definizione delle linee di intervento connesse ai due obiettivi di servizio concernenti “asili nido” e “assistenza domiciliare”. Il primo risulta declinato secondo linee di intervento che privilegiano l’aggregazione dei servizi stessi, il secondo prevede il finanziamento di operazioni in grado di facilitare la deospedalizzazione delle cure, con migliore fruibilità da parte dell’utenza e contestuale riduzione dei costi strutturali della sanità. Il principio di economicità in senso stretto appare così preservato anche in ipotesi di fallimento del mercato per mancata appetibilità sul lato dell’offerta. A parere del Valutatore, parte degli interventi rivolti alle famiglie, segnatamente le tipologie funzionali ad una migliore sostenibilità ambientale delle funzioni insediative, sono a pieno titolo riconducibili all’impianto strategico generale, poiché indubbiamente interconnessi alle attività di risparmio energetico cofinanziate dal POR FESR.

Per quanto attiene più specificatamente alle operazioni di sostegno individuate nel *social housing* e nella *family bag*, nella nuova formulazione della Linea di intervento, il Programmatore ha reso meglio le caratteristiche qualificative dell’area di policy, migliorandone il grado di integrazione nella strategia. Trattasi fondamentalmente di interventi volti ad emancipare la popolazione disagiata dal peso dei bisogni primari, per una più ampia inclusione sociale ed un pieno esercizio dei diritti di cittadinanza, in collegamento al tentativo di sostenere la domanda interna delle produzioni commercializzate a livello locale.

Non del tutto appropriato, almeno con riferimento alla cd. “family bag”, appare lo strumento di intervento messo in campo, estraneo alla qualificazione di “investimento” sempre attribuita alle operazioni concernenti la politica di coesione. In questo, permane ancora qualche elemento “border line” ma per il particolare momento di crisi, per l’intendimento sociale che la linea di intervento in

oggetto denota e per l'ammontare di risorse ad essa destinato, la stessa può essere considerata "non distonica" rispetto al disegno strategico generale.

### 2.2.1 E Asse V

L'Asse V "Capitale umano" risulta funzionale a rafforzare gli elementi di competitività fondati sulle competenze delle risorse umane. In questo senso, esso risulta connotato da elementi di leva che, per stessa scelta del QSN, sono collocati "lontano" dall'obiettivo finale. L'Asse agisce, infatti, prevalentemente sul sistema dell'istruzione, al fine di ottenere migliori performance complessive, in ordine alla formazione ed al rafforzamento delle competenze in età pre-lavorativa. In ogni caso, a parere del Valutatore, l'intervento risulta, nel lungo periodo, preparatorio e fertilizzante rispetto al riorientamento del sistema produttivo, e degli aiuti ad esso concessi, verso opzioni di investimento maggiormente caratterizzate da elementi immateriali, utili per l'ingresso in settori produttivi più dinamici e per l'introduzione ed il consolidamento di strategie competitive meno esposte alla concorrenza "price based". Anche in questo Asse, così come nel precedente, si riscontrano elementi "imponderabili" rispetto alla strategia dichiarata, segnatamente rinvenibili nella linea di intervento dedicata al progetto "scuola sicura". Tali elementi, imprescindibili ed indifferibili, ben calibrati dal punto di vista finanziario, residuali all'interno di un programma vasto, sono anch'essi qualificabili, a parere del Valutatore, come non "distonici" rispetto al disegno strategico generale.

### 2.2.2 Principio della sostenibilità ambientale

Il principio della sostenibilità ambientale è assunto dal Programmatore nella definizione dell'obiettivo globale di crescita che la Regione Molise persegue per il 2007-2013 attraverso le diverse politiche comunitarie, nazionali e regionali e le relative risorse finanziarie; nel PAR FAS l'obiettivo di cui trattasi risulta, infatti, essere definito come segue:

*"Nel rispetto della sostenibilità ambientale dei processi di sviluppo, accrescere la competitività regionale al fine di conseguire crescita, occupazione e maggiore indipendenza economica".*

L'assunzione dell'impegno al rispetto di tale principio è suffragata poi dalla declinazione delle politiche del Programma che, in larga parte, tendono a generare effetti positivi o comunque a contenere gli effetti negativi per l'ambiente dei processi di sviluppo e/o antropizzazione.

In ottica di sostenibilità ambientale si segnalano:

- valorizzazione della filiera turismo-ambiente;
- introduzione degli obiettivi di servizio "acqua" e "rifiuti";
- miglioramento del trasporto ferroviario.

Foriero di possibili esternalità negative per l'ambiente, e tuttavia necessario per le motivazioni altrove rese nel presente Rapporto, appare l'intervento concernente la viabilità. A parere del Valutatore, esso deve essere accettato in termini di costi (ambientali) – benefici (contrasto alle condizioni di isolamento).

Pressoché neutra, ma al contempo negativa in termini di costo-opportunità, risulta essere la ridottissima presenza di misure in favore del risparmio energetico e delle energie rinnovabili.

Quanto appena affermato trova generalmente conforto nel Rapporto ambientale della VAS<sup>2</sup>.

Con esplicito riferimento a quest'ultimo, il Valutatore condivide ed apprezza quanto suggerito e raccomandato in sede di Rapporto ambientale, e ribadisce, in via generale, la necessità di dar seguito alle considerazioni espletate nel medesimo documento.

Allo stesso modo, il Valutatore consiglia anche di mediare la necessità di dar corso alle richieste degli stakeholders, con la necessità di pervenire ad una architettura programmatica sufficientemente snella; tale notazione a difesa del sistema degli indicatori indicato nel Piano che, ove aperto alle molteplici esigenze “trasversali”, a contenere aspetti di dettaglio, diverrebbe ingestibile e poco funzionale alle appropriate esigenze di rilevazione ed interpretazione. Tale motivazione, anche in ragione della buona approssimazione che taluni indicatori di sintesi garantiscono alla capacità di interpretare il relativo “fenomeno composito”, spinge verso il mantenimento di un set essenziale all'interno del PAR, con l'attivazione di un monitoraggio supplementare condotto a latere del Programma<sup>3</sup>.

### 2.2.3 Principio della concentrazione

Il PAR FAS della Regione Molise per la politica regionale 2007-2013 manifesta, a parere del Valutatore, le proprie potenzialità di impatto, assumendo un congruo ventaglio di tematismi, disarticolato in un altrettanto consistente set di linee di intervento.

Il Piano accoglie la quasi totalità delle Priorità previste dal Quadro Strategico Nazionale. Ad opinione di chi scrive, tale circostanza non implica necessariamente condizioni distorsive rispetto all'applicazione del principio di concentrazione. Un Programma di investimento pubblico e men che meno un'azione di Programmazione integrata volti allo sviluppo economico di un territorio vasto non potrebbero, per il processo di costruzione partenariale, per la rendicontazione delle scelte politiche, per equità sottesa, orientare le proprie risorse in modo da “concentrarle” eccessivamente su determinati settori o “sub – aree territoriali”. Ciò, peraltro, non significa giocoforza appiattimento delle scelte, poiché una ponderazione equilibrata ed una differenziazione territoriale degli interventi per ciascun tema ci devono essere, come di fatto ci sono nel modello di sviluppo immaginato nella Programmazione unitaria delle risorse 2007-2013 del Molise.

Tutto ciò premesso, a parere del Valutatore, il PAR FAS è sufficientemente concentrato, poiché non distolto da poche, fondamentali idee indirizzate al riposizionamento strategico del sistema socio-economico regionale, segnatamente quella di contrastare la crisi finanziaria in atto, quella di valorizzare le vocazioni e le eccellenze, quella di elevare la qualità della vita nelle aree periferiche, immaginando al contempo una diffusione polare e sostenibile dei servizi.

Nel documento strategico regionale, le principali aree di criticità della Programmazione 2000-2006 sono state, d'altronde, ravvisate nella dispersione intra-misura delle risorse. In merito a questo, il PAR 2007-2013, sulla scorta del QSN e della Delibera CIPE di Attuazione, esibisce la propria

---

2 cfr. Valutazione Ambientale Strategica - Rapporto ambientale

3 Si anticipa quanto più dettagliatamente argomentato al Capitolo IV: i set di indicatori dovrebbero essere i seguenti: (i) indicatori assunti dal Programma (Realizzazione e risultato del PAR, risultati conseguiti nelle condizioni di contesto generale attraverso il concorso del PAR ed indicatori di impatto connessi all'obiettivo globale); (ii) ulteriori indicatori di sorveglianza, da monitorare a latere, in ordine a particolari esigenze informative, suggeriti dal Valutatore o da stakeholders (Es. autorità ambientale) in altre sedi (Es. Rapporto ambientale)

nuova sensibilità al problema, focalizzando la propria attenzione sugli interventi in grado di sostenere la strategia di intervento (cd. azioni cardine) che presidiano larga parte del Programma<sup>4</sup>.

Gli indicatori di realizzazione adottati dal Programmatore, su suggerimento del Valutatore, sono strutturati per tradurre la numerosità attesa in un range “ottimale”, cui applicare ragionevoli tolleranze in eccesso ed in difetto. Tale riorientamento contribuisce ad osservare al meglio l’applicazione del principio di concentrazione, sotto il profilo delle caratteristiche dimensionali medie delle operazioni.

A questo proposito, il Programmatore dovrebbe, però, assumere l’autodeterminazione di consentirsi operazioni di riprogrammazione delle risorse, ad incremento o detrimento del range atteso, solo in ragione di una mutata gerarchizzazione orizzontale degli obiettivi (la linea di intervento che accoglie le risorse vede incrementare il proprio peso strategico relativo, rispetto a quella che le cede) oppure in funzione di mutazioni nelle condizioni di contesto che consentano di raggiungere il target fissato attraverso un intervento pubblico ridotto o ancora per l’insorgere di minacce-opportunità non preventivabili.

Di seguito è esaminata l’applicazione del principio di concentrazione secondo tre dimensioni: (i) macro obiettivi e settori di intervento; (ii) priorità QSN; (iii) azioni cardine.

### 2.2.3 A Concentrazione tematica

L’applicazione del principio di concentrazione è di seguito verificata, prima in relazione alla distribuzione delle risorse tra i macro-obiettivi che, nei fatti, la Regione ha assegnato alla Programmazione FAS e, poi, con riferimento ai settori di intervento che le medesime risorse intendono impattare.

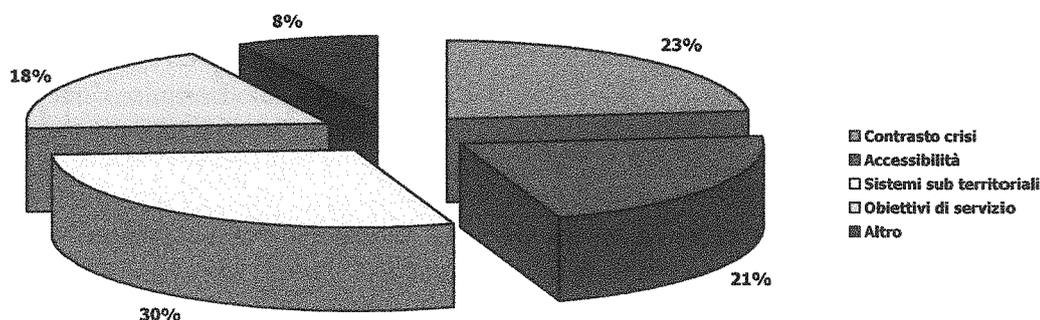
In relazione al primo campo di indagine rileva come, in maniera trasversale agli Assi prioritari di intervento ed alle stesse Priorità del Quadro, le linee di intervento previste possano essere riaggregate, a meno dell’Assistenza tecnica sempre estrapolata dall’analisi, secondo quattro macro – obiettivi: (i) contrasto della crisi; (ii) accessibilità; (iii) sistemi sub territoriali e (iv) obiettivi di servizio. Tutto quanto non suscettibile di inclusione nei quattro segnalati macro obiettivi può essere considerato residuale in termini contenutistici e finanziari.

La distribuzione delle poste finanziarie per obiettivo e la elaborazione grafica che ne consegue dimostrano come l’intero Piano risulti fortemente concentrato sulle opzioni segnalate.

---

<sup>4</sup> Circa la individuazione delle azioni cardine, cfr. il successivo paragrafo 2.2.3 A.3.

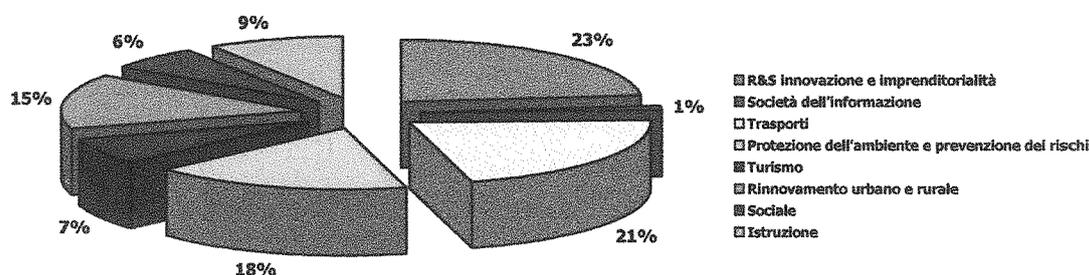
**Concentrazione per macro-obiettivi**



Soltanto l'8% delle risorse è distolta dai quattro macro-obiettivi che il Valutatore ritiene di poter rinvenire in capo alla Programmazione del FAS Molise 2007-2013. Tra i quattro obiettivi, com'era lecito attendersi in ragione della specifica ed in qualche misura differente finalizzazione delle risorse FESR nell'ambito della strategia per lo sviluppo locale predisposta dalla Regione, emerge la prevalenza dei "Sistemi sub territoriali", i cui plafond hanno il compito di soddisfare, tra le altre, le aspettative di "progettazione integrata" delle aree interne. Per i rimanenti obiettivi, si segnala una condizione di quasi piena proporzionalità.

Con riferimento ai tematismi, riprendendo l'indagine effettuata nel corso della VexA FESR ed estendendone il campo di applicazione alle tipologie di intervento non FESR previste dal FAS, emergono le risultanze evidenziate nel grafico che segue.

Concentrazione per tematismi



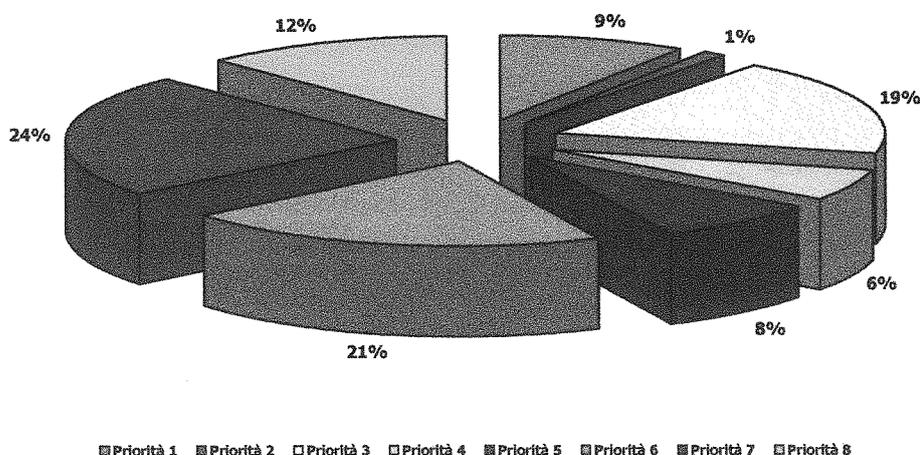
Il Piano sviluppa diversi tematismi; tuttavia, è utile rilevare come 4 di essi assorbano il 77% delle risorse. Più in particolare rileva la preponderanza degli aiuti al sistema imprenditoriale e del sostegno al sistema dei trasporti, tematismi già fortemente valorizzati in ambito FESR. In entrambi i casi, però, le caratteristiche dell'intervento FAS assumono connotazioni di complementarità piuttosto che di aggiuntività, rispetto all'intervento FESR. Cosiccome nel PO FESR, considerevole attenzione ricevono la "filiera ambiente-cultura-turismo" e la protezione ambientale tout-court. Il rinnovamento urbano e rurale, cui è dedicato circa il 15% delle risorse, si innesta, in larga misura, nella logica della progettazione integrata, conferendo e ricevendo effetti sinergici dagli altri tematismi. Sono introdotti i temi del sociale e dell'istruzione, sostanzialmente orientati dalla tensione al conseguimento dei pertinenti obiettivi di servizio; residuale e complementare per regole di ammissibilità risulta essere l'intervento destinato alla società dell'informazione. Spicca, infine, la pressoché totale assenza del tema energetico, in questa elaborazione non dissociato, per la minoritaria valenza quali-quantitativa che esso mostra rispetto al tematismo "core" dell'Asse IV, la cui finalità è prevalentemente di ordine sociale, asset fondamentale per lo sviluppo futuro che, però risulta già ben presidiato dalla regione Molise in termini attuali e prospettici sotto il profilo delle installazioni, meno sotto il profilo della ricerca e dell'innovazione produttive.

### 2.2.3 A.2 Concentrazione per priorità

La concentrazione delle risorse secondo le priorità del Quadro è di seguito analizzata in maniera da evidenziare: (i) la distribuzione relativa delle risorse che il PAR assume; (ii) la comparazione di tale distribuzione e della relativa concentrazione delle risorse del PAR con quanto, in analogia, previsto dalla Delibera CIPE di attuazione.

Le risultanze necessarie all'analisi sub (i) sono rappresentate nel grafico che segue.

**Concentrazione per priorità**

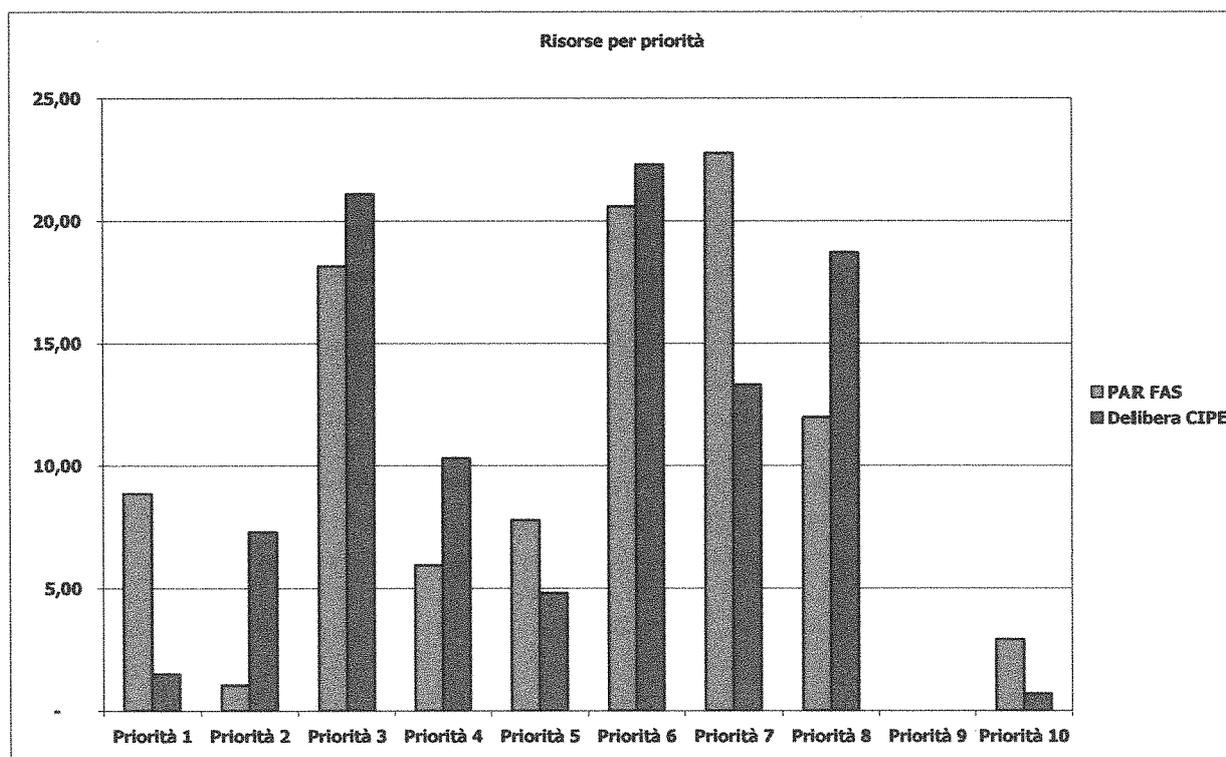


Il piano finanziario per priorità rivela la contribuzione del PAR FAS Molise al conseguimento di 8 delle 9 (a meno della priorità 10 dedicata alla governance) nelle quali è articolata la strategia di intervento del QSN. La priorità assente è la 9 non attivata in Obiettivo CRO in osservanza di quanto disposto dalla Commissione Europea e non ascrivibile, secondo quanto emerge dalla ipotetica ripartizione delle risorse per priorità contenuta nella Delibera CIPE di attuazione, ai Programmi di interesse strategico regionale. La distribuzione non è omogenea ed anzi rivela una forte concentrazione sulle priorità 3, 6 e 7 che, da sole, fanno il 74% delle risorse ed un peso irrilevante della priorità 2, pari all'1% del totale, circostanza alquanto singolare in Obiettivo CRO e tuttavia giustificabile con la strategia assunta dalla Regione Molise tesa a "stressare" la specializzazione dei Fondi nella Programmazione unitaria, strategia in cui il ruolo di punta per la competitività è assegnato ai FFSS.

Per quanto riguarda l'analisi comparativa sub (ii), ci si intende riferire a quanto previsto dalla Delibera CIPE di attuazione, in termini di previsioni concernenti l'articolazione dei Programmi di interesse strategico regionale del Mezzogiorno per il conseguimento delle Priorità del Quadro<sup>5</sup>. L'analisi intende evidenziare gli scostamenti rilevanti nella concentrazione delle risorse tra il PAR FAS Molise e l'ipotetica attribuzione prevista dalla Delibera CIPE, intesa come attribuzione media che l'intero parterre dei PA Mezzogiorno "avrebbe" dovuto assumere. E' ovvio come tale analisi sia in qualche misura "accademica" e "limitata", in quanto avulsa dalle esigenze peculiari dei territori e dal contesto complessivo dei Piani FAS Mezzogiorno; la sua significatività è dunque limitata a verificare quanto il PA del Molise abbia "deviato" dalle previsioni e, per replicazione, quale sia la attendibilità delle medesime e, con esse, degli esiti complessivi attesi.

La comparazione è verificabile in forma grafica nella forma che segue.

<sup>5</sup> Cfr. Delibera CIPE di Attuazione – Tavola 2 "Riparto delle risorse per Priorità del QSN - FAS 2007- 2013 Mezzogiorno"



La verifica delle grandezze riportate nel grafico<sup>6</sup> restituisce una situazione di “conformità” molto variegata. Scostamenti accettabili, quantificabili nell’ordine del 15%, sono rilevabili in ordine alle priorità 3 e 6; una differenza di circa il 40% insiste sulle Priorità 7 e 5. Trattasi delle Priorità su cui il Molise, come si evince dall’analisi sub (i), ha inteso concentrare la maggior parte delle risorse, così che si può anche definire tollerabile lo scostamento complessivo prodotto. Per quanto riguarda ancora le singole Priorità, preoccupante per l’attendibilità delle previsioni CIPE risultano le differenze rilevabili nelle Priorità 1, 2 e 10.

### 2.2.3 A.3 Azioni cardine

Al fine di evitare la dispersione delle risorse in progetti e in obiettivi frammentari, la Regione ha mutuato, nell’estensione del PAR, la filosofia di intervento proposta dal QSN e dalla Delibera CIPE di Attuazione, in tema di “azioni cardine”. Il PAR è così largamente incentrato su “*progetti specificamente definiti e localizzati, ovvero interventi complessi (intendendo per tali quelli articolati in una serie di componenti progettuali distinte, ma connesse e riconducibili al medesimo obiettivo) dalla cui realizzazione compiuta dipende in modo cruciale il raggiungimento degli obiettivi specifici del programma*”<sup>7</sup>.

Come richiesto dagli strumenti a monte del PAR, le azioni cardine assorbono larga parte delle risorse programmate, prevedendo diffusamente gli Accordi di Programma Quadro, quali “*meccanismi volti a favorire l’efficace realizzazione delle azioni stesse e a garantire il concorso dei livelli di cooperazione istituzionale*”.

<sup>6</sup> Le risultanze evidenziate in forma grafica sono parametrizzate secondo quanto emerge dall’analisi di coerenza di cui al successivo capitolo 4.

<sup>7</sup> Cfr. Delibera CIPE di Attuazione – Paragrafo 2.5

Più in particolare, le azioni cardine individuate dal Programmatore mostrano un plafond di oltre 322 Meuro, pari a circa il 67,5% dell'intera dotazione finanziaria. Gli APQ sono utilizzati in tutte le azioni cardine individuate ed in taluni altri casi (dotazione finanziaria gestita attraverso Accordi di Programma Quadro pari ad oltre 370 Meuro, all'incirca il 78% di quella complessiva).

Entrando nel merito delle scelte assunte, qualche perplessità si rileva, a parere del Valutatore, sotto il profilo del requisito della “*connessione* tra le singole operazioni” riconosciuta dal Programmatore in capo al “Fondo unico anticrisi”, linea di intervento A.1. In relazione alle caratteristiche che gruppi di progetti devono contenere al fine di configurare una Azione cardine, come già sopra sottolineato, sono elencate tassativamente, dalla Delibera CIPE, la connessione tra i progetti e la possibilità di ricondurli al medesimo obiettivo. Ora, se il secondo requisito non sembra in discussione, potendosi l'obiettivo comune identificare nel contrasto alla crisi finanziaria, volto a preservare le potenzialità competitive sistemiche, non del tutto chiarificati sembrano gli ambiti di interconnessione tra le operazioni attivabili. Il valutatore raccomanda, in questo senso, di tenere nella debita considerazione tali aspetti, nella definizione delle procedure di accesso, potendosi essi opportunamente riferire, oltre alle già segnalate necessità di operare in favore di imprese redditizie, alle esigenze di aggregazioni in reti di impresa, siano esse di filiera o di cluster. Lo stesso ragionamento vale anche per le linee di intervento A.3 “Interventi a sostegno degli investimenti delle imprese artigiane, commerciali e turistiche” e A.4 “Interventi a sostegno degli investimenti delle imprese agricole e agrituristiche”. In generale, il Valutatore coglie, ad ogni modo, una buona concentrazione delle risorse su progetti qualificabili, a diverso titolo, come azioni cardine.

#### **2.2.4 Principio della integrazione**

La verifica dell'applicazione del principio dell'integrazione delle diverse fonti finanziarie su obiettivi calibrati è eseguita, nel presente Rapporto, nell'ambito del Capitolo 3 “Valutazione della coerenza della strategia con il QSN e con i Programmi Regionali cofinanziati dai Fondi Strutturali (Componente chiave 3)”, cui si fa rinvio.

Ciò non di meno, il Valutatore apprezza fin d'ora la scelta di ripercorrere l'architettura programmatica dei PPOO dei FFSS, scelta che determina la possibilità di ottenere oggi una migliore integrazione della governance tra i diversi Programmi.

In senso assoluto, a parere del Valutatore, la massima integrazione programmatica si sarebbe ottenuta articolando tutti i Programmi della politica regionale secondo le priorità del QSN, nel qual caso si sarebbe perfettamente potuto “inquadrare” il Molise nel QSN, anche in termini di valutabilità assoluta e relativa degli effetti scaturenti dalle azioni programmate. Oggi, che tale scelta non è stata effettuata, utilizzare due diverse articolazioni indurrebbe effetti negativi la cui portata, a parere del Valutatore, sarebbe maggiore rispetto a quelli positivi residuali. Si avrebbero, infatti, ripercussioni sulla rintracciabilità delle responsabilità e sulla possibilità di intersecare i due sistemi di gestione. Talune priorità del QSN ed i relativi obiettivi sono infatti riferibili a più attività del POR FESR e viceversa, con il rischio di avere più responsabili per ciascuna “unità minima di programmazione” (Linee di intervento nell'un caso e Attività nell'altro). Risulta quindi preferibile mantenere, ed integrare con quanto previamente non previsto, l'esistente, in sostanza la struttura in Assi dei due POR dei Fondi Strutturali, circostanza che consente di mantenere l'unità minima di programmazione in capo ad un unico responsabile, di far transitare i progetti tra i Programmi, di valutare i Programmi rispetto ad indicatori comuni.

Pur conservando il giudizio complessivo sull'architettura del Programma, il Valutatore segnala come singolare, poiché rispondente a differente impostazione, il caso della Progettazione Integrata.

Mentre i PISU sono rinvenibili con immediatezza nell'articolazione del Piano, altrettanto non accade con riferimento a PIT e PAI. Premesso che diversamente dalla passata Programmazione, nella quale i Progetti Integrati Territoriali venivano ad essere identificati da una aggregazione di misure, nel PO FESR 2007-2013 la Regione ha inteso valorizzare direttamente tale esperienza, imputando a PIT e PISU determinate attività del Programma, nel PAR FAS tale autodeterminazione non è più rinvenibile, con un ritorno alla vecchia impostazione. Tale circostanza a parere del Valutatore, devia dalla buona impostazione integrata che può cogliersi con riferimento al Programma nel suo complesso. Bene avrebbe fatto, a parere del Valutatore, il Programmatore FESR a preservare l'impostazione 2000-2006 per una più immediata tracciabilità delle responsabilità gestionali (connesse alla tipologia di operazione e non ad una progettazione integrata multiscopo) e per una migliore valutabilità. Tale giudizio esce rafforzato dalle necessità, comunque emerse, di un raccordo tra attività e responsabilità, in ragione dell'ampio ventaglio di opzioni da integrare nelle proposte di PI. I territori, infatti, possono, a norma del POR FESR e delle successive linee guida, fruire nei Progetti Integrati anche di attività aggiuntive rispetto a quelle specificatamente identificate come PIT e PISU. Ad ogni modo, ciò che si intende segnalare in questa sede è la difformità dell'approccio tra i due Programmi, differenza che potrebbe lasciar insorgere problemi di integrazione tra FFSS e FAS.

Nel merito, l'integrazione con i Programmi Operativi interviene, secondo quanto dichiarato dallo stesso Programmatore, nelle seguenti tre dimensioni:

- rafforzamento di azioni già contenute nei PPOO a fronte di risorse comunitarie ritenute non sufficienti ai fini di un adeguato perseguimento degli obiettivi ivi delineati;
- integrazione delle azioni dei POR nei casi in cui componenti tecnico-funzionali essenziali di attività o linee di intervento ivi previste non sono attuabili attraverso i Fondi strutturali ma comunque indispensabili alla configurazione efficace di queste attività;
- attivazione di nuove linee di intervento non programmate nell'ambito dei POR ma il cui perseguimento è necessario, nello specifico contesto regionale, ai fini di una completa ed equilibrata rispondenza alle esigenze, sia delle politiche perseguite dai POR sia delle più complessive politiche di sviluppo, espresse nei vari atti della programmazione regionale anche in prosecuzione e a completamento degli interventi programmati nell'ambito del Programma pluriennale per la ripresa produttiva approvato con Delibera CIPE 32/04.

A parere del Valutatore, ovvio è come le prime due dimensioni in elenco siano, in presenza di indicatori di mutazione nelle condizioni generali di contesto sovradimensionati rispetto agli analoghi ascrivibili ai singoli programmi, generalmente foriere di "buona integrazione"; altrettanto evidente è la necessità di verificare il segno dell'integrazione apportata da ciascuna nuova linea di intervento, nella convinzione che lo scopo non può essere produrre una integrazione, che, a pieno titolo, può essere anche di tipo "aggiuntivo", ma, viceversa, quello di apportare una integrazione sinergica o almeno non dissonante rispetto alla strategia messa in campo. Le conclusioni di tale tipologia di analisi sono sinteticamente espresse nel successivo paragrafo 2.4.

### ***2.3 Principio di addizionalità***

Per quanto concerne il principio di addizionalità, la garanzia di attivare, attraverso il FAS, politiche non ordinarie è avvalorata dalla coerenza del PAR con il QSN. In altri termini, opzioni di politica regionale fortemente coerenti con il QSN configurano di per sé interventi garanti del principio di addizionalità. Orbene, già nel corso dei passaggi valutativi riportati in precedenza ed ancor più in quelli del successivo capitolo 3, emergono elementi in grado di evidenziare i differenti livelli di

ortodossia in capo alle diverse linee di intervento previste dal PAR. Alcune delle “devianze” rilevabili sono, come già detto, ampiamente giustificabili dalla necessità di porre freno, nell’accezione più volte esplicitata, alle minacce portate dalla crisi finanziaria ed in ogni caso compatibili con l’applicazione del principio in esame, nella loro natura di aiuti al sistema produttivo. Qualche perplessità rimane, invece, in capo a talune linee di intervento di competenza degli Enti locali, quali la messa in sicurezza degli istituti scolastici e l’ammodernamento e messa in sicurezza della rete stradale periferica; qualche riserva può esprimersi anche in relazione a taluni interventi a sostegno delle famiglie. Va, d’altro canto, sottolineato come, tutte insieme, queste misure palesino una modesta rilevanza finanziaria, quantificabile in meno del 10% del Piano. Peraltro, né qui, né altrove nel presente rapporto, se ne intende discutere la necessità; l’analisi esposta mira soltanto ad evidenziare il parere del Valutatore circa quella che sembra una non piena rispondenza degli interventi menzionati al principio di addizionalità.

## **2.4 Sinergie e dissonanze**

Di seguito sono esaminate le complementarità che il PA mostra nella propria articolazione, cosiccome gli eventuali elementi di contraddizione intrinseca. Stante la strutturazione in tematismi-Assi del PA, con riferimento alla quale non si evidenziano, naturalmente, particolari dissonanze intra-Asse, l’analisi procede, a livello di dettaglio, con riferimento alle connessioni rilevabili tra attività imputate ad Assi diversi.

La sinergia interna di maggior rilievo può essere rilevata, a parere del Valutatore, nelle misure tese al contrasto della crisi finanziaria ed in particolare nella complementarità dell’intervento in favore delle famiglie che, oltre ai propri intrinseci scopi di natura sociale, intende sostenere il livello della domanda interna, in assonanza con il sostegno reso disponibile al sistema delle imprese attraverso l’Asse I.

Sotto il profilo ambientale, premessa la natura sostanzialmente poco impattante del Piano, meritevole appare il tentativo, sotteso all’intervento di migliore funzionalizzazione della tratta ferroviaria verso Roma, di elevare i consumi di “trasporto su ferro”. Occorre, però, rilevare gli eventuali effetti spiazzamento che, nella strategia di intervento, potrebbero essere generati dalla contemporaneità degli interventi ferrovia – grande viabilità (Termoli S. Vittore cofinanziata dal PO FESR). A parere del Valutatore tali effetti spiazzamento non sussistono poiché gli interventi risultano finalizzati entrambi, con l’ovvia diversa ponderazione, a ridurre il grosso gap infrastrutturale che penalizza al presente e penalizzerebbe in prospettiva futura l’apertura culturale e commerciale del territorio verso l’esterno. Con riferimento a tale gap, la regione ha in effetti bisogno di un “breakthrough” in grado di porla rapidamente in una condizione competitiva accettabile sotto il profilo infrastrutturale, riducendo in tal modo il rischio di fallimento delle politiche per l’innovazione. In tale chiave di lettura si colloca anche l’intervento per l’accessibilità immateriale.

Sinergie di rilevanza strategica minore, ma di uguale importanza, si apprezzano sul versante safety-security, in relazione al quale la Regione attiva e potenzia con il PAR FAS misure per la incolumità delle popolazioni e degli insediamenti produttivi, attraverso operazioni di difesa del suolo, di messa in sicurezza degli edifici scolastici, di contrasto preventivo alla criminalità.

Circa la dissonanza rispetto alla strategia, se gli obiettivi di servizio, che pure sembrerebbero distogliere l’azione programmata dal perseguimento della strategia in termini di abbattimento dei costi di gestione e di servizio al territorio, trovano giustificazione nei livelli minimi di servizio da garantire alle popolazioni, diverso è, a parere del Valutatore, il caso delle strade periferiche che

configurano le più conclamate ipotesi di eccessiva onerosità del modello insediativo presente in regione. Peraltro, l'intervento programmato a valere sulle risorse della politica regionale unitaria copre, per le menzionate linee di intervento, una quasi insignificante parte delle esigenze espresse dal territorio, cosicché, anche in ragione della dubbia addizionalità, sarebbe stato auspicabile, a parere del Valutatore, non includerle nell'intervento del FAS.

## ***2.5 Conclusioni e raccomandazioni***

Il Programma è stato costruito nel sostanziale rispetto dell'economicità, della concentrazione e della sostenibilità ambientale, assunti quali principi guida all'investimento.

Il Valutatore evidenzia come il Programma deroghi dall'applicazione del principio di economicità nei soli casi che la Regione stessa aveva già indicato in sede di Documento Strategico (fallimento del mercato sui due versanti dell'offerta e della domanda), potendosi identificare gli interventi contro la crisi finanziaria come rispondenti all'applicazione del principio, negli effetti stimabili a lungo termine. Nonostante l'ampio ventaglio di opzioni, il PAR, a parere del Valutatore, risulta sufficientemente concentrato, in quanto orientato a perseguire pochi, fondamentali obiettivi, segnatamente: (i) contrasto della crisi; (ii) accessibilità; (iii) sostegno ai sistemi sub territoriali e (iv) obiettivi di servizio. Per quanto attiene alla sostenibilità ambientale, oltreché come principio trasversale, il PAR assume un interventi dedicati, cosicché, circostanza nella sostanza confermata dal Rapporto Ambientale della VAS, esso genera effetti positivi o comunque tende a contenere gli effetti negativi connessi ai processi di sviluppo incentivati.

A conclusione del presente capitolo del rapporto, il Valutatore raccomanda un alto e costante livello di attenzione circa:

- la definizione di stringenti criteri di selezione nelle procedure di accesso, al fine di arginare il rischio di porre in essere interventi polverizzati e poco "remunerativi" nel lungo periodo; tale raccomandazione riguarda soprattutto gli interventi a sostegno delle imprese;
- la rigida valutazione delle proposte di servizio al territorio, in ordine alla verifica della compatibilità tra fruibilità e sostenibilità economico-gestionale dei servizi stessi; tale raccomandazione riguarda soprattutto taluni obiettivi di servizio, da organizzare, a parere del Valutatore, in forma aggregata.

### 3. VALUTAZIONE DELLA COERENZA DELLA STRATEGIA CON IL QSN E CON I PROGRAMMI REGIONALI COFINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI (COMPONENTE CHIAVE 3)

Il presente capitolo del rapporto di valutazione ex ante del PAR FAS 2007-13 della Regione Molise è volto a valutare se, quanto e in che modo, il programma sia coerente con la strategia per lo sviluppo regionale dettata a livello europeo, a livello nazionale ed a livello regionale.

Nello specifico si è proceduto

- ad analizzare la coerenza del PAR<sup>8</sup> con il Quadro Strategico Nazionale,
- a verificare sinergie e complementarità tra il PAR FAS, il POR FESR e il POR FSE..

Per un'analisi più dettagliata delle coerenze tra il PAR FAS e le diverse politiche comunitarie, nazionali e regionali, si rimanda alle tavole riportate in calce ad ogni paragrafo, che sintetizzano le suddette relazioni attraverso scale di valori di volta in volta assunte.

#### 3.1 Coerenza tra PAR FAS e QSN

Il Quadro Strategico Nazionale delinea una strategia riassumibile nei seguenti 4 macro obiettivi: a) sviluppare i circuiti della conoscenza; b) accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori; c) potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; d) internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le amministrazioni. Tali obiettivi si declinano a loro volta in 10 priorità:

- **Priorità 1** Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane
- **Priorità 2** Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività
- **Priorità 3** Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo
- **Priorità 4** Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale
- **Priorità 5** Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo
- **Priorità 6** Reti e collegamenti per la mobilità
- **Priorità 7** Competitività dei sistemi produttivi e occupazione
- **Priorità 8** Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani
- **Priorità 9** Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse
- **Priorità 10** *Governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci

Ciascuna delle Priorità elencate è a sua volta suddivisa in Obiettivi Specifici<sup>9</sup>.

Il Valutatore, tenendo in debita considerazione gli effetti della crisi finanziaria e la necessità di porre in essere contro-misure per preservare i prerequisiti per la competitività del sistema regionale, ha riscontrato un sostanziale allineamento tra gli elementi caratterizzanti la strategia regionale ed il Quadro Strategico Nazionale.

---

<sup>8</sup> La coerenza è qui verificata per gli Assi prioritari di intervento del Programma ad eccezione dell'Assistenza Tecnica, strettamente funzionale all'attuazione del PAR.

<sup>9</sup> Cfr. Articolazione delle Priorità contenuta nel Quadro Strategico Nazionale

Tuttavia, dall'analisi valutativa delle connessioni operate all'interno del Programma Attuativo, risulta che alcuni collegamenti, tra Assi del PAR e Priorità del QSN, rilevati nel Programma sembrano non del tutto appropriati e più opportunamente riferibili a diversi legami di coerenza. In particolare:

- la Linea di intervento G dell'Asse III, *"Infrastrutture rurali"*, essendo finalizzata al finanziamento di interventi infrastrutturali per l'agricoltura volti all'ottimizzazione dell'uso delle risorse idriche e al risparmio idrico, oltretutto alla rifunzionalizzazione di strade rurali, appare coerente, piuttosto che con la Priorità 5 linkata dal Programmatore, con la Priorità 3. L'Obiettivo specifico 3.1.2 del QSN *"Accrescere la capacità di offerta, la qualità e l'efficienza del servizio idrico, e rafforzare la difesa del suolo e la prevenzione dei rischi naturali"* considera, infatti, la corretta ed efficace gestione della risorsa idrica e del suolo nel suo complesso come componente essenziale dello sviluppo;
- la linea di intervento B dell'Asse V, *"Progetto Scuola Sicura"*, non trova una puntuale "copertura" strategica all'interno delle Priorità QSN. Tuttavia, è possibile ravvisare connessioni con la Priorità 1 in termini di funzionalità dell'intervento alla realizzazione dell'obiettivo di migliorare e valorizzare le risorse umane e diffondere elevati livelli di competenze e con la Priorità 4 in termini di miglioramento della qualità della vita.

Nell'ultima versione del Piano, a seguito delle intervenute interlocuzioni con il MISE, il Programmatore ha accolto il suggerimento del Valutatore, linkando la linea di intervento B dell'Asse II *"Accessibilità immateriale"* con la Priorità 2, cui appare fortemente connessa, essendo essa finalizzata alla diffusione dei servizi verso le imprese e la popolazione, con specifico riguardo alle zone di più difficile accesso; è stata al contempo rimossa la correlazione con la Priorità 6.

Ridefinendo la matrice di coerenza, che si riporta in calce al presente paragrafo, alla luce delle considerazioni fin qui esposte, l'analisi delle connessioni esita le seguenti conclusioni a livello (i) di singolo Asse prioritario e di Linea di intervento del PAR, (ii) di singola Priorità del QSN, (iii) di intero PAR.

Quanto alla prima tipologia di analisi, emerge come gli Assi del PO facciano registrare diversificate performance di coerenza. Nello specifico:

- per gli Assi I e II, si registra una coerenza caratterizzata dalla concentrazione e dalla intensità dei legami; essi risultano, infatti, entrambi focalizzati su poche Priorità, esprimendo correttamente la strategia del QSN, rispettivamente, in ordine a: (i) incremento della competitività del sistema regionale, anche nell'ottica della conservazione dei prerequisiti minati dagli effetti della crisi economica (Priorità 7), e (ii) miglioramento e potenziamento dell'accessibilità materiale (Priorità 6) e di quella immateriale (Priorità 2);
- l'Asse III fa registrare una coerenza caratterizzata dalla diffusività, grazie alla sua capacità di contribuire trasversalmente al conseguimento di diverse Priorità QSN e in virtù della sua capacità di realizzare una stessa Priorità attraverso più Linee di intervento;
- l'Asse IV concentra i propri legami di coerenza con il Quadro sulla sola Priorità 4 dello stesso;
- con riferimento al ristretto numero di Linee di intervento ricomprese nell'Asse V ed alla loro settorialità, è possibile ravvisare una coerenza circoscritta alla sola Priorità 1, che viene colta appieno relativamente alle finalità, riconducibili al primo Obiettivo di

Servizio, di elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione.

In merito alla relazione di coerenza di cui al punto (ii), si rileva che le Priorità dalla 1 alla 8 sono opportunamente interpretate dal PAR FAS e che quelle maggiormente perseguibili dal Programma sono la 3 e la 4, per le quali si riscontrano i più elevati gradi di coerenza e, in misura minore, la 5 e la 7.

Per quanto concerne, infine, l'analisi sub (iii) si può concludere che la declinazione degli obiettivi di intervento del PAR FAS esprime ed interpreta opportunamente la strategia delineata dal QSN, con riferimento alla gran parte delle Priorità. Le scelte di policy individuate, anche se in alcuni casi prevedono la realizzazione di linee d'intervento complementari dirette a risolvere le principali emergenze del territorio regionale con riferimento anche alle conseguenze della crisi finanziaria dei mercati, risultano quindi coerenti con gli obiettivi del QSN.

Secondo quanto emerge dalla lettura dei dati riportati nella successiva Tavola 1 "Quadro di coerenza tra Linee di intervento PAR FAS e Priorità QSN" ciascuna Linea di intervento, fatta eccezione per la sola B "Progetto scuola sicura", non intercetta più di una Priorità QSN. Ciò agevola la conduzione di un ulteriore segmento della Valutazione in atto, quello relativo alla verifica dell'"indice medio di coerenza" di ciascun Asse, dato dal rapporto tra l'indice complessivo in valore assoluto ed il numero di linee di intervento attivate. Tale indagine restituisce i seguenti valori:

- Asse 1: indice medio di coerenza pari a 3 (coerenza medio alta);
- Asse 2: indice medio di coerenza pari a 3 (coerenza medio alta);
- Asse 3; indice medio di coerenza pari a 2,71 (coerenza che potremmo definire medio alta);
- Asse 4: indice medio di coerenza pari a 2,33 (coerenza che potremmo definire medio bassa);
- Asse 5: indice medio di coerenza pari a 2,5 (coerenza che potremmo definire media).

Il valore medio degli indici medi sopra riportati risulta pari a circa 2,71 e, a sua volta, dimostra il livello medio-alto di coerenza del Piano con il QSN.

Tavola 1 Quadro di coerenza tra Linee di intervento PAR FAS e Priorità QSN

Linee di Intervento	Priorità QSN							
	Priorità 1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	Priorità 2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	Priorità 3 Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo	Priorità 4 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	Priorità 5 Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	Priorità 6 Reti e collegamenti per la mobilità	Priorità 7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	Priorità 8 Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani
<b>Asse I</b>	0	0	0	0	0	0	6	0
A. Interventi a sostegno delle imprese							3	
B. Progetti di Innovazione Regionale (PIR)							3	
<b>Asse II</b>	0	3	0	0	0	3	0	6
A. Reti e collegamenti per la mobilità						3		
B. Accessibilità immateriale		3						
<b>Asse III</b>	0	0	11	0	5	0	0	3
A. Interventi di valorizzazione del patrimonio culturale e realizzazione della filiera Turismo-Ambiente-Cultura per l'attrattività del territorio a fini turistici					3			
B. Valorizzazione delle risorse naturali per l'attrattività e lo sviluppo in un'ottica di sostenibilità ambientale					2			
C. Interventi per le aree urbane								3
D. Difesa del suolo e messa in sicurezza del territorio attraverso interventi forestali			3					
E. Gestione di Rifiuti Urbani			3					
F. Sistema idrico integrato			3					
G. Infrastrutture rurali			2					
<b>Asse IV</b>	0	0	0	7	0	0	0	7
A. Inclusione sociale e Interventi socio-educativi				3				
B. Inclusione sociale e Interventi socio-assistenziali				3				

C. Interventi a sostegno della famiglia	4	0	0	1	1	0	0	0	0	5	1
Asse V											
A. Istruzione	3									3	
B. Progetto "Scuola Sicura"	1			1						2	
	4	3	11	8	5	3	6	3		43	

1. coerenza bassa
2. coerenza medio bassa
3. coerenza medio alta
4. coerenza alta

### 3.2 IL PAR FAS e i PP.OO. dei Fondi Strutturali – Sinergie e complementarità

L'impianto strategico del PAR FAS realizza pienamente l'intento programmatico, espresso nel QSN e nella Delibera CIPE n. 166/07 e condiviso nel DSR e nel DUP, di definire una politica regionale aggiuntiva che integri risorse nazionali e comunitarie. Le scelte di policy del Programma e la ripartizione delle risorse nelle Linee di intervento individuate rispettano, infatti, l'articolazione in Assi dei Programmi Operativi FESR e FSE, definendo, pertanto, un quadro logico complessivo che riporta attività e linee di intervento collegabili e/o riconducibili al POR FSE o al POR FESR 2007-2013. In particolare, il Programmatore assume Assi del PAR che:

- rafforzano azioni già contenute nei programmi FESR e FSE e PSR a fronte di risorse comunitarie ritenute non sufficienti ai fini di un adeguato perseguimento degli obiettivi ivi delineati;
- integrano le azioni dei POR nei casi in cui componenti tecnico-funzionali essenziali di attività o linee di intervento ivi previste non sono attuabili attraverso i Fondi strutturali ma comunque indispensabili alla configurazione efficace di queste attività;
- attivano nuove linee di intervento non programmate nell'ambito dei POR ma il cui perseguimento è necessario, nello specifico contesto regionale, ai fini di una completa ed equilibrata rispondenza alle coerenze sia delle politiche perseguite dai POR sia delle più complessive politiche di sviluppo espresse nei vari atti della programmazione regionale anche in prosecuzione e a completamento degli interventi programmati nell'ambito del Programma pluriennale per la ripresa produttiva approvato con Delibera CIPE 32/04.<sup>10</sup>

Il Valutatore, condividendo pienamente la scelta, operata dal Programmatore, di replicare, completare o integrare l'impostazione strategica dei PPOO dei Fondi Strutturali nell'ambito di un quadro complessivo omogeneo della programmazione POR-FAS, esprime le seguenti considerazioni in ordine alle sinergie e complementarità tra i Programmi.

Tali relazioni sono state esaminate in termini di rafforzamento, integrazione ed estensione delle logiche di intervento, restituendo gli esiti rappresentati nella matrice riportata in calce al presente paragrafo.

Con riferimento alle implicazioni in termini di *rafforzamento* di azioni già perseguibili a titolo dei PPOORR, si evince che:

- (i) la Linea di intervento B, "*Progetti di Innovazione Regionale*", dell'Asse I del PAR rafforza, pur nella diversa logica della progettazione integrata, le azioni finalizzate all'innovazione, alla ricerca e allo sviluppo imprenditoriale previste dall'Asse I del POR FESR;
- (ii) la Linea di intervento B, "*Accessibilità immateriale*", dell'Asse II del PAR, pur non raccogliendo la logica della progettazione integrata territoriale, rafforza gli interventi

---

<sup>10</sup> A parere del Valutatore la classificazione non è del tutto soddisfacente poiché non dirimente rispetto alla oggettiva collocazione delle nuove linee di intervento, includibili, soggettivamente nella seconda o terza categoria; sinteticamente, si sarebbe potuta chiarificare meglio la questione in quanto segue: categoria 1 = medesime linee di intervento; categoria 2 = nuove linee di intervento per obiettivi già assunti nei PPOO (es. ferrovie per Ob. Accessibilità); categoria 3 = nuove linee di intervento per obiettivi specifici non ascrivibili ai PPOO (es. Ob. di servizio Rifiuti)

programmati nell'ambito dell'Asse IV del POR FESR, garantendo l'accesso generalizzato ai servizi di rete.

Relativamente alla seconda direzione dell'analisi effettuata, si evidenziano le seguenti *integrazioni*.

- (i) La finalità di agevolare l'accesso al credito perseguita dal Fondo unico anticrisi del PAR FAS (Asse I – Linea di intervento A), attraverso il sostegno ai processi produttivi nel loro complesso, integra lo scopo più “specifico” del Fondo di garanzia del POR FESR (Attività I.4.1), rivolto a sostenere esclusivamente gli investimenti innovativi. La connotazione della sinergia di cui trattasi è, peraltro, in corso di modifica poiché la Regione interverrà, a contrasto della crisi, anche con il Fondo di Garanzia previsto nel PO FESR, ampliandone, nel rispetto delle regole di ammissibilità della spesa dettate dalla Regolamentazione Comunitaria, le finalità di intervento in maniera da ricomprendervi, oltre che gli investimenti innovativi, le operazioni già declinate per lo stesso strumento in ambito FAS. Allo stato, la sinergia di cui trattasi si configura quindi ancora integrazione tra azioni, ma, nei fatti è già in parte rafforzamento di azioni.
- (ii) Le azioni, previste dall'Asse I – Linea di intervento A, rivolte a sostenere le imprese operanti nel settore del turismo si integrano con l'obiettivo dell'Asse IV del POR FESR di promuovere e sviluppare, nell'ambito dell'approccio integrato dei PIT, le attività economiche connesse al patrimonio culturale e naturale, nonché di incentivare l'uso sostenibile delle risorse naturali incoraggiando il turismo sostenibile.
- (iii) I PIR, previsti dalla Linea di intervento B dell'Asse I del PAR, garantiscono un'integrazione funzionale con quanto preventivato nell'ambito dei Progetti Integrati per lo Sviluppo Urbano dell'Asse IV del POR FESR, in termini di sostegno all'innovazione, all'economia della conoscenza, allo sfruttamento delle tecnologie. Peraltro i PIR del Programma FAS attribuiscono priorità alle iniziative imprenditoriali localizzate nei contesti urbani attivati nell'ambito dei PISU.
- (iv) Gli interventi relativi al I Obiettivo di servizio, ricompresi nell'Asse IV – Linea A, fanno registrare integrazioni con la finalità dell'Asse II del POR FSE “Occupabilità”, contribuendo, attraverso l'alleggerimento dei carichi familiari delle donne, a favorire una maggiore partecipazione al mercato del lavoro della componente femminile.
- (v) La Linea di intervento A dell'Asse V, attraverso le azioni programmate nell'ambito del II Obiettivo di servizio, risulta complementare con le finalità dell'Asse “Inclusione sociale” del PO FSE volto, tra l'altro, a ridurre i drop out, favorendo il reinserimento delle persone che hanno abbandonato prematuramente i percorsi formativi/scolastici.

Ancora con riguardo all'*integrazione*, a parere del Valutatore, proseguono e completano la mission dei Fondi Strutturali:

- (i) la Linea A dell'Asse II attraverso i corridori ferroviari e i sistemi logistici;
- (ii) l'Asse III, mediante
  - la promozione del turismo invernale, la riqualificazione ed il rilancio delle stazioni sciistiche (Linea A);
  - l'elaborazione dei Piani di Gestione (Linea B);
  - le azioni finalizzate a garantire la sicurezza dei cittadini nei sistemi urbani (Linea C);

- la messa in sicurezza del territorio attraverso interventi forestali finalizzati anche alla difesa dei boschi dagli incendi (ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi) (Linea D);

tali Linee di intervento, attraverso le azioni richiamate, integrano il pacchetto delle opzioni disponibili per le finalità già assunte dal POR FESR di (i) migliorare l'accessibilità materiale da e verso il territorio regionale; (ii) valorizzare le risorse naturali ai fini turistici; (iii) garantire una maggiore qualità della vita nelle aree urbane e (iii) prevenire e gestire i rischi di dissesto e di degrado del suolo.

Il Valutatore, con riferimento ad obiettivi specifici non ascrivibili ai PPOO dei FFSS, ha, infine, ravvisato aggiuntività rispetto ai Programmi dei FFSS relativamente:

- (i) agli interventi che concorrono al perseguimento degli Obiettivi di servizio III e IV;
- (ii) alle azioni di sostegno alla famiglia;
- (iii) alla realizzazione del progetto "Scuola sicura";
- (iv) alle infrastrutture rurali.

A diverso titolo<sup>11</sup> gli interventi aggiuntivi sopra menzionati evidenziano una valenza strategica, o almeno una appropriata motivazione che consente il loro inserimento "in deroga"; l'unica in relazione alla quale si fa fatica a rinvenire questi elementi risulta, a parere del Valutatore, la linea di intervento sub (iv) che, con particolare riferimento alle strade interpoderali, sembra scarsamente suscettibile di determinare una aggiuntività di segno positivo, vista la dubbia addizionalità e la difficile assonanza strategica con i fabbisogni di riposizionamento emersi.

---

<sup>11</sup> Si confronti il precedente Cap. 2

Tavola 2 Relazioni intercorrenti tra le linee di intervento del PAR FAS e gli Assi dei PPOO dei FFSS

	PAR FAS	POR FESR					POR FSE				
		Asse I R&S, innovazione e imprenditorialità	Asse II Energia	Asse III Accessibilità	Asse IV Ambiente e Territorio	Asse I Adattabilità	Asse II Occupabilità	Asse III Inclusione sociale	Asse IV Capitale umano	Asse V Transnazionalità interregionale	
Asse I Innovazione e imprenditorialità	A. Interventi a sostegno delle imprese	I			I						
	B. Progetti di Innovazione Regionale (PIR)	R			I						
Asse II Accessibilità	A. Reti e collegamenti per la mobilità			E	R						
	B. Accessibilità immateriale										
	A. Interventi di valorizzazione del patrimonio culturale e realizzazione della filiera Turismo-Ambiente-Cultura per l'attrattività del territorio a fini turistici				E						
Asse III Ambiente e territorio	B. Valorizzazione delle risorse naturali per l'attrattività e lo sviluppo in un'ottica di sostenibilità ambientale				E						
	C. Interventi per le aree urbane				E						
	D. Difesa del suolo e messa in sicurezza del territorio attraverso interventi forestali				E						
	E. Gestione di Rifiuti Urbani										
Asse IV Inclusione e servizi sociali	F. Sistema idrico integrato										
	G. Infrastrutture rurali										
	A. Inclusione sociale e Interventi socio-educativi							I			
	B. Inclusione sociale e Interventi socio-assistenziali							I			
	C. Interventi a sostegno della famiglia								I		
	A. Istruzione										
	B. Progetto "Scuola Sicura"										
Asse V Capitale umano											

- R = Rafforzamento
- I = Integrazione
- E = Estensione

### ***3.3 Conclusioni e raccomandazioni***

In ordine alla valutazione della coerenza esterna della strategia, si è proceduto (i) all'analisi della coerenza del PAR con il QSN e (ii) alla verifica delle sinergie e delle complementarità tra il PAR FAS e i Programmi dei Fondi Strutturali. Per le suddette finalità, sono state esaminate apposite matrici di coerenza, che esitano un sostanziale allineamento tra gli elementi caratterizzanti la strategia regionale e le politiche sovraordinate, nonché una buona apertura all'integrazione tra le fonti finanziarie disponibili.

## 4. VALUTAZIONE DEI RISULTATI ATTESI E DEGLI IMPATTI (COMPONENTE CHIAVE 4)

### 4.1 Sistema di misurazione ed analisi

#### 4.1.1 Indicatori

Il Programmatore ed il Valutatore, proseguendo l'esperienza attivata nell'ambito dei processi di Programmazione e di VexA del PO FESR 2007-2013, hanno condiviso il sistema degli indicatori, pervenendo all'individuazione di un set<sup>12</sup> che comprende:

- indicatori di realizzazione;
- indicatori di risultato (mutazioni generate dalle realizzazioni del Programma e mutazioni delle condizioni generali di contesto)
- indicatori di impatto

E' necessario sottolineare come, giocoforza, il sistema di misurazione viaggi su due binari paralleli che corrispondono a due ben distinte esigenze informative connesse a: (i) verifica degli esiti del PAR; (ii) verifica dei progressi del sistema socio-economico territoriale. Il sistema proposto, come quello del POR FESR, prende in carico il duplice fabbisogno, esponendo indicatori di "parte bassa" ed indicatori di "parte alta". Su suggerimento del Valutatore, accolto pienamente dal Programmatore, il set proposto tenta, inoltre, ove possibile, di rintracciare le interconnessioni tra i subsistemi, formulando, per quanto possibile, gli indicatori di risultato del Piano in maniera tale da rendere evidente la loro capacità di contribuire alle auspiccate mutazioni del contesto socio-economico.

La quantificazione dei target connessi ad entrambi i risultati consente di:

- stimare quanto ci si attende che il PAR contribuisca a battere i benchmark ipotizzati in ordine alle condizioni di contesto rilevanti;
- verificare in itinere se entrambe le condizioni monitorate stiano procedendo nella giusta direzione e con quale intensità;
- valutare, per differenza, quanta parte del target concernente la mutazione di contesto rilevante resti da conseguire attraverso risorse aggiuntive (rispetto a quelle del PAR);
- comparare, in itinere ed ex post, l'efficacia e l'efficienza del PAR rispetto a quelle conseguite da altri strumenti programmatici, finalizzati alle medesime progressioni di contesto.

Il monitoraggio degli indicatori di risultato è peraltro identificabile come uno dei più preoccupanti "talloni di Achille" della programmazione 2000-2006. Fondata in larga parte su indagini di campo dagli esiti attesi incerti, la significatività dell'analisi dei risultati è stata, a parere del Valutatore, minata proprio da una ingegnerizzazione indebitamente troppo focalizzata sul programma. In termini conclusivi, può dirsi che, fallendo dal punto di vista del solo programma, l'analisi dei risultati di fatto rischia di fallire del tutto; nell'impostazione 2007-2013, invece, stante la delineata mappatura delle interrelazioni, il PAR potrà in ogni caso essere valutato, almeno come strumento in grado di contribuire al conseguimento dei risultati di contesto.

---

12 Cfr. punto (iv) "set degli indicatori di realizzazione, risultato e impatto", qui riportato al Capitolo 0. "Riassunto esplicativo del programma"

La scelta del Valutatore di riferirsi, nell'individuazione di buona parte degli indicatori di contesto, alla batteria degli indicatori predisposta in sede di QSN, risulta, così, giustificata sia sotto il profilo programmatico che da ragioni di opportunità. Per quanto riguarda il primo aspetto, va rimarcato come il PAR della Regione sia volto a contribuire al conseguimento degli obiettivi del QSN e come, dunque, sia ragionevole evincere che esso debba condividere con il Quadro Strategico i risultati attesi, da misurarsi, all'atto del loro conseguimento, attraverso gli indicatori sopra menzionati. Dal punto di vista dell'opportunità, la scelta è giustificata dalla disponibilità del valore dell'indicatore che, l'ISTAT e le altre fonti adottate provvedono a quantificare a periodicità stabilita. Gli indicatori così mutuati risultano quindi **rappresentativi**, in quanto abili a rilevare, nelle condizioni regionali di contesto, le medesime tipologie di progressi attesi in Italia a seguito della programmazione della politica regionale nel settennio 2007-2013, e **misurabili** in quanto afferenti ad un apposito ed ufficiale sistema di rilevazione.

Rimane irrisolta una questione, quella concernente la quantificazione del contributo che il Programma conferisce al perseguimento dell'obiettivo globale. Premesso che, a parere del Valutatore, quest'ultimo risulta correttamente formulato dal Programmatore FAS, poiché rappresentativo e sinottico delle esigenze ultime e degli auspici della Regione per la fine del periodo, va sottolineato come la caratterizzazione dello stesso sia assolutamente macroeconomica e sistemica e, dunque, poco suscettibile di essere ricondotta a precise ed indiscutibili relazioni di causa-effetto.

Con taglio qualitativo può dirsi, tuttavia, che, essendosi prefissati traguardi ambiziosi con riferimento ad indicatori almeno empiricamente collegabili al succitato obiettivo globale, il Molise vivrà la sfida del riposizionamento strategico, con un migliore sistema di sorveglianza.

Tale sistema, a parere del Valutatore, si completa con un ulteriore set di indicatori, quelli, per l'appunto, concernenti la sorveglianza della strategia. Ad essi è deputato il compito di restituire feedback consistenti circa la capacità delle politiche attivate con il concorso del PAR FAS di generare risultati in grado di produrre la rottura attesa in coerenza con la strategia assunta. La contemporaneità dei due citati auspici evidenzerebbe il concretizzarsi dell'esito complessivo atteso, quello cioè di addivenire alla rottura in maniera strutturale, attraverso il riefficientamento delle variabili di posizionamento competitivo della regione. I casi diversi denoterebbero, comunque ed in linea di massima, un fallimento delle politiche, più in particolare connesso a: (i) errore strategico, nel caso di riposizionamento avvenuto e contemporanea permanenza del gap negli indici di impatto; (ii) errore operativo, nel caso di permanenza di entrambi i gap (riposizionamento e impatto); (iii) successo non strutturale, nel caso di rottura non accompagnata da riposizionamento competitivo.

Gli indicatori di sorveglianza della strategia sono, in ordine a ciascun fabbisogno di riposizionamento, quelli di seguito riportati.

**Tavola 3 Indicatori di sorveglianza della strategia**

Fabbisogni di riposizionamento	Indicatori
(i) ridurre la frammentazione del modello insediativo e produttivo	Intensità di accumulazione del capitale (Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL)
	Incidenza delle imprese (industria) con più di 10 addetti sul totale delle imprese (industria) (%)
	Incidenza imprese che aderiscono a consorzi ad attività esterna sul totale delle imprese
	Incidenza dei Comuni che aderiscono ad aggregazioni di servizi sul totale dei Comuni coperti -monitoraggio
	Popolazione regionale

	Popolazione in aree urbane su totale popolazione elaborazione su dati ISTAT
(ii) ridurre i costi di gestione e servizio al territorio	Spese correnti della PA su PIL elaborazione su dati ISTAT
	Superficie interessata da rischio idrogeologico più alto su totale superficie regionale (%) elaborazione su dati APAT
(iii) valorizzare al meglio le politiche di investimento attraverso una diversificazione delle stesse, guidata dalle vocazioni delle sub-aree territoriali	ULA manifatturiero nei nuclei industriali sul totale ULA manifatturiero –osservatori regionali sul mercato del lavoro
	ULA cultura nelle aree della rete culturale sul totale ULA nelle stesse aree manifatturiero –osservatori regionali sul mercato del lavoro
	ULA turismo nelle aree vocate (quelle incentivate dal POR) su totale ULA turismo manifatturiero –osservatori regionali sul mercato del lavoro
(iv) riorientare il sistema degli aiuti verso la competitività ed il risparmio di risorse collettive	Produttività del lavoro nelle PMI
	Capacità di esportare (Valore delle esportazioni di merci in % del PIL)
	Produzione di rifiuti speciali pro capite (kg) - elaborazione su dati APAT
	Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili Produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili in percentuale dei consumi interni lordi di energia elettrica

Il Valutatore propone, infine, allo scopo di conferire opportuna visibilità al rispetto del principio della sostenibilità ambientale dei processi di sviluppo, la seguente, ulteriore, batteria di indicatori:

#### Tavola 4 Indicatori di sostenibilità ambientale

<b>Indicatori di Sostenibilità ambientale</b>
Km di coste non balneabili per inquinamento su km di coste totali (%)
Produzione di rifiuti speciali pro capite (kg) – monitoraggio ambientale
Emissioni in atmosfera pro capite (tons/anno CO <sub>2</sub> , SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , COVNM, CO, PST) - monitoraggio
Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili Produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili in percentuale dei consumi interni lordi di energia elettrica – DPS-ISTAT

Essi sono identificati per comporre un set di sintesi riguardante le principali emissioni (solide, liquide e gassose) nonché i consumi di energia.

Stante la *rintracciabilità* delle relazioni tra gli elementi (attività-assi-programma) e tra le finalità del Piano (realizzazioni-risultati-impatti), la metodologia di misurazione adottata, a parere del Valutatore, può, infine, essere profittevolmente utilizzata per la definizione degli obiettivi operativi e specifici assunti a base dell'intervento Regionale. A tal fine, in ottica di misurabilità può, infatti, essere utile costruire la definizione dell'obiettivo "inglobandovi" l'indicatore pertinente. Ad ogni livello, il pertinente indicatore potrebbe essere assunto come "finalità precipua" volta a contribuire al perseguimento dello scopo associato al livello superiore.

Lo schema descrittivo, in relazione ad un qualsivoglia obiettivo operativo (di linea di intervento) risulterebbe così essere: *Incentivare/sostenere/... "indicatore/i di realizzazione" al fine di contribuire a migliorare/elevare "indicatore/i di risultato"*.

Lo schema descrittivo, in relazione ad un qualsivoglia obiettivo specifico (di Asse) risulterebbe a sua volta essere: *migliorare/elevare... "indicatore/i di risultato" al fine di contribuire a migliorare/elevare/ "indicatore/i di impatto"*.

Applicando la metodologia sopra esposta al PAR FAS 2007-2013 della Regione Molise, la definizione degli obiettivi implicitamente assunta dal Programmatore risulta essere la seguente:

**Tavola 5 Declinazione obiettivi specifici ed operativi del PAR in connessione con gli indicatori assunti**

Asse	Obiettivo specifico	Linea di intervento	Obiettivo operativo
I	<i>Rendere più solidi i conti delle imprese, per un meno difficoltoso accesso al credito e una migliore sostenibilità occupazionale nel medio-lungo periodo e conseguire una migliore intensità brevettale ed una più diffusa presenza di imprese innovatrici (prodotto e processo) per incrementare la produttività del lavoro, il PIL pro-capite, il tasso di occupazione e la qualità della vita delle popolazioni, con diminuzione della loro dipendenza dall'esterno.</i>	A. Interventi a sostegno delle imprese	<i>Sostenere finanziariamente le imprese al fine di contribuire a renderne più solidi i conti, per un meno difficoltoso accesso al credito e una migliore sostenibilità occupazionale nel medio-lungo periodo.</i>
		B. Progetti di Innovazione Regionale (PIR)	<i>Sostenere Progetti di Innovazione Regionale al fine di conseguire una migliore intensità brevettale ed una più diffusa presenza di imprese innovatrici (prodotto e processo).</i>
II	<i>Migliorare l'accessibilità media dei SLL, incrementare il numero e la frequenza di utilizzo del trasporto ferroviario e migliorare l'accessibilità immateriale ai servizi per innalzare la produttività del lavoro, il PIL pro-capite, il tasso di occupazione e la qualità della vita delle popolazioni, con diminuzione della loro dipendenza dall'esterno.</i>	A. Reti e collegamenti per la mobilità	<i>Realizzare, riqualificare, ammodernare e consolidare strade, ridurre i tempi di percorrenza Venafro – Campobasso per migliorare l'accessibilità media dei SLL ed incrementare il numero e la frequenza di utilizzo del trasporto ferroviario.</i>
		B. Accessibilità immateriale	<i>Impiantare nuovi tratti di fibra ottica e sostenere la possibilità di erogare nuovi servizi convergenti TIC per una migliore accessibilità immateriale delle imprese e delle popolazioni.</i>
III	<i>Incrementare l'attrazione turistica della regione in chiave di fruizione stagionalizzata e l'incidenza dei consumi ricreativi e culturali, gestire in maniera pianificata le aree protette, diminuire nelle città l'incidenza delle superfici da riqualificare, incrementare l'accesso ai servizi digitali, abbassare la percezione del rischio criminalità, mitigare, a protezione della popolazione, l'incidenza della superficie interessata dal rischio idrogeologico più alto, diminuire la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica, incrementare le percentuali di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata e di frazione organica e verde trattata in impianti di compostaggio, ridurre le perdite negli acquedotti, mantenere le performance relative ai servizi di depurazione ed alla balneabilità dei litorali, migliorare l'accessibilità materiale ai terreni, alle aziende agricole ed alle residenze rurali per innalzare la produttività del lavoro, il PIL pro-capite, il tasso di occupazione e la qualità della vita delle popolazioni, con diminuzione della loro dipendenza dall'esterno.</i>	A. Interventi di valorizzazione del patrimonio culturale e realizzazione della filiera Turismo-Ambiente-Cultura per l'attrattività del territorio a fini turistici	<i>Sostenere la valorizzazione dei centri storici per impiantarvi alberghi diffusi, delle stazioni sciistiche e delle infrastrutture culturali per incrementare l'attrazione turistica della regione in chiave di fruizione stagionalizzata e l'incidenza dei consumi ricreativi e culturali.</i>
		B. Valorizzazione delle risorse naturali per l'attrattività e lo sviluppo in un'ottica di sostenibilità ambientale	<i>Sostenere gli interventi di valorizzazione naturalistica al fine di gestire in maniera pianificata le aree protette ed incrementare l'attrazione turistica della regione in chiave di fruizione stagionalizzata</i>
		C. Interventi per le aree urbane	<i>Sostenere nelle città interventi di riqualificazione infrastrutturale, di implementazione di servizi avanzati, e di impianto di sistemi per la sicurezza al fine di diminuire l'incidenza delle superfici da riqualificare, incrementare l'accesso ai servizi digitali ed abbassare la percezione del rischio criminalità.</i>
		D. Difesa del suolo e messa in sicurezza del territorio attraverso interventi forestali	<i>Sostenere interventi di messa in sicurezza del territorio al fine di mitigare, a protezione della popolazione, l'incidenza della superficie interessata dal rischio idrogeologico più alto.</i>
		E. Gestione di Rifiuti Urbani	<i>Sostenere la realizzazione di sistemi di raccolta differenziata, di impianti di</i>

			<p>bioessicazione, di impianti di compostaggio e di iniziative di animazione e sensibilizzazione al fine di diminuire la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica ed incrementare, invece, le percentuali di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata e di frazione organica e verde trattata in impianti di compostaggio.</p>
		F. Sistema idrico integrato	<p>Sostenere l'implementazione di SIT, l'elaborazione di strumenti di pianificazione, l'installazione di misuratori, la realizzazione di controlli e verifiche, la realizzazione di interventi infrastrutturali, di manutenzione straordinaria sulle stazioni di sollevamento, sulla rete fognaria e sugli impianti di depurazione, di realizzazione o adeguamento dei trattamenti terziari, di pianificazione della sicurezza e certificazione della qualità, di informazione, animazione, sensibilizzazione e diffusione delle conoscenze al fine di ridurre le perdite negli acquedotti, di mantenere almeno le performance relative ai servizi di depurazione ed alla balneabilità dei litorali.</p>
		G. Infrastrutture rurali	<p>Sostenere interventi riguardanti le infrastrutture rurali per migliorare l'accessibilità materiale ai terreni, alle aziende agricole ed alle residenze rurali.</p>
Asse IV	<p>Incrementare la diffusione dei servizi per l'infanzia e la fruizione degli stessi, incrementare o almeno mantenere la percentuale di anziani trattata in assistenza domiciliare integrata, diminuire l'incidenza delle famiglie al di sotto della soglia di povertà, per innalzare la qualità della vita delle popolazioni.</p>	A. Inclusione sociale e Interventi socio-educativi	<p>Sostenere la creazione di posti in asilo nido e micronido, l'incremento dei soggetti gestori finanziati, la nascita di nidi aziendali, l'ampliamento delle classi primavera, la sperimentazione di nuovi servizi, la realizzazione di iniziative di animazione e sensibilizzazione al fine di incrementare la diffusione dei servizi per l'infanzia e la fruizione degli stessi</p>
		B. Inclusione sociale e Interventi socio-assistenziali	<p>Sostenere la realizzazione di Sistemi Informativi, l'acquisto di ambulanze e dei sistemi portatili di diagnostica, la creazione di posti di sollievo, l'incremento degli assistiti ADA, la realizzazione di iniziative formative/informative e di diffusione delle conoscenze al fine di incrementare o almeno mantenere la percentuale di anziani trattata in assistenza domiciliare integrata.</p>
		C. Interventi rivolti alle famiglie	<p>Sostenere il reddito delle famiglie al fine di diminuire l'incidenza di quelle al di sotto della soglia di povertà.</p>
Asse V	<p>Diminuire l'esodo dal sistema dell'istruzione-formazione, elevare le performance di apprendimento dei</p>	A. Istruzione	<p>Sostenere la realizzazione di iniziative di formazione dei docenti, la realizzazione del sistema di certificazione delle competenze,</p>

giovani e mettere in sicurezza gli edifici scolastici per innalzare la qualità della vita delle popolazioni e, in prospettiva futura, la produttività del lavoro, il PIL pro-capite, il tasso di occupazione, con diminuzione dipendenza del sistema socio economico dall'esterno.		la realizzazione di percorsi formativi sperimentali, la partecipazione ad iniziative formative, l'attivazione di laboratori, l'utilizzo di sistemi premiali per gli studenti, la realizzazione di iniziative per la diffusione delle conoscenze al fine di diminuire l'esodo dal sistema dell'istruzione-formazione e di elevare le performance di apprendimento dei giovani.
	B. Progetto "Scuola Sicura"	Mettere in sicurezza gli edifici scolastici

## 4.2 Risultati e impatti attesi

### Indicatori di impatto

Obiettivo globale	Indicatori di impatto	Valore attuale	Benchmark	Valore Benchmark atteso al 31.12.2015	Fonte
Rispetto della sostenibilità ambientale dei processi di sviluppo, accrescere la competitività regionale al fine di conseguire crescita, occupazione e maggiore indipendenza economica	PIL Regionale per abitante (Euro)	19.593,6 (2007)	Media degli ultimi quattro anni disponibili al 31.12.2015 pari almeno al 90% del valore Italia 2007	23.275,44	Istat - Conti economici regionali
	Tasso di Occupazione 15 – 64 anni (Persone occupate in età 15 – 64 su totale della popolazione nella corrispondente fascia d'età (%))	53,6 (2007)	Media degli ultimi quattro anni disponibili al 31.12.2015 pari almeno al valore Italia al 2007	58,7	Istat - Indicatori regionali di contesto - Tab. III-01 ter
	Produttività del lavoro nelle PMI (Valore aggiunto aziendale per addetto nelle piccole e medie imprese (in migliaia di euro lire ed euro correnti))	24,1 (2005)	Media degli ultimi quattro anni disponibili al 31.12.2015 pari al valore Italia al 2005	31,5	Istat - Indicatori regionali di contesto - Tab. IV-17
	Dipendenza netta dall'esterno (Valore delle importazioni nette in % del PIL regionale)	22,8 (2006)	Media degli ultimi quattro anni disponibili al 31/12/2015 pari al 50% del valore Molise al 2006	11,4	Istat - Indicatori regionali di contesto - R2b
	Indice sintetico di qualità della vita (punteggio in graduatoria pagella finale)	493,6 (2008)	Valore Liguria 2008	507,3	Il Sole 24 ore

Gli indicatori di impatto sopra riportati testimoniano l'ambizione che la Regione ha posto a base della propria sfida per il miglioramento da conseguire nel periodo 2007-2013 (fino al 2015). I salti da effettuare sono, infatti, importanti e, ciononostante, si noti come i relativi benchmark (circostanza che si ripete per gli indicatori di risultato generale) siano in larga parte riferiti alle risultanze numeriche esibite "oggi" da altre aggregazioni geografiche. Ciò testimonia, nonostante talune eccezioni che ne fanno una regione "ibrida" (né sud, né nord), la condizione di appartenenza del Molise al "Mezzogiorno".

Nel merito, gli indicatori utilizzati sono “classici macroeconomici”, rappresentativi dello sforzo posto in capo al sistema socio-economico nel suo complesso ed attagliati all’obiettivo globale di programmazione unitaria; in relazione a tale ultima circostanza sono, per tipologia, i medesimi utilizzati per il PO FESR (aggiornati da valori attuali) con l’aggiunta della “specificità FAS” riguardante la qualità della vita delle popolazioni, dimensione che il confronto Programmatore – Valutatore ha inteso valorizzare nell’ambito della “crescita” auspicata nell’obiettivo globale.

**Indicatori Asse I**

Indicatori di risultato (MUTAZIONI GENERATE DALLE REALIZZAZIONI DEL PIANO)	Valore cumulato atteso al 31.12.2015 (Fonte: Monitoraggio)	Indicatori di risultato (MUTAZIONI DELLE CONDIZIONI GENERALI DI CONTESTO)	Valore attuale	Benchmark	Valore Benchmark atteso al 31.12.2015	Fonte
Impieghi bancari connessi alle linee di intervento attivate (Meuro)	100	Indice di intensità creditizia: Impieghi bancari (consistenza media annua) in percentuale del Pil (a prezzi correnti)	29 (2006)	media degli ultimi 3 anni disponibili al 31.12.2015 pari al 75% valore Italia 2006	39,1	Tavole di osservazione QSN Priorità 7
Numero di imprese che evidenziano un miglioramento del rapporto fonti consolidate /attivo immobilizzato netto sul totale delle imprese agevolate. La rilevazione viene eseguita, all'esercizio n+3 rispetto a quello della agevolazione, sulle sole imprese obbligate a fornire il dato	75%					
Miglioramento medio del rapporto fonti consolidate/attivo immobilizzato netto nei conti delle imprese agevolate. La rilevazione viene eseguita, all'esercizio n+3 rispetto a quello della agevolazione, sulle sole imprese obbligate a fornire il dato	+ 25%					
Numero di imprese che evidenziano un miglioramento del rapporto capitale proprio/totale attivo sul totale delle imprese agevolate.	75%					

La rilevazione viene eseguita, all'esercizio n+3 rispetto a quello della agevolazione, sulle sole imprese obbligate a fornire il dato						
Miglioramento medio del rapporto capitale proprio/totale attivo nei conti delle imprese agevolate. La rilevazione viene eseguita, all'esercizio n+3 rispetto a quello della agevolazione, sulle sole imprese obbligate a fornire il dato	+ 25%					
Numero di imprese agevolate che evidenziano un miglioramento contemporaneo nel ROI e nel ROE sul totale delle imprese agevolate. La rilevazione viene eseguita, all'esercizio n+3 rispetto a quello della agevolazione, sulle sole imprese obbligate a fornire il dato	60%					
		Ore trimestrali autorizzate cassa integrazione guadagni ordinaria (CIG)	672.291 I trimestre 2009	Valore Molise al primo trimestre 2008	99.034	Inps
		Ore trimestrali autorizzate cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS)	110.769 I trimestre 2009	Valore Molise al primo trimestre 2008	59.789	Inps
		Imprese che hanno introdotto innovazioni di prodotto e/o di processo (Numero di imprese che hanno introdotto innovazioni di prodotto e/o di processo sul totale delle imprese (%))	13,4 (2004)	media degli ultimi 3 anni disponibili al 31.12.2015 pari al 80% valore Italia 2004	24,54	Tavole di osservazione QSN Priorità 7

		Brevetti presentati all'EPO per milione di abitanti	4,7 (2004)	media degli ultimi 4 anni disponibili al 31.12.2015 pari alla best performance Molise 1995-2004 incrementato del 27%	20,5	Istat - Indicatori regionali di contesto - Tab. IV 19 bis
--	--	---	------------	--	------	---

Gli indicatori di risultato associati all'Asse I appaiono molto variegati, riflettendo la compresenza, sotto il cappello comune dell'imprenditorialità, di temi differenti, quali il contrasto della crisi e l'innovazione regionale. Tale circostanza ha, nei fatti, imposto una rivisitazione della metodologia adottata con riferimento al PO FESR, per il quale, stante l'unitarietà di intenti rinveniente in ciascun Asse (tranne che, come si dirà più diffusamente in seguito, per l'Asse "Ambiente e Territorio"), l'indicatore di risultato è stato associato all'Asse stesso, con la preservazione del binomio indicatore di realizzazione – attività. Nel PAR FAS la compresenza di obiettivi di diversa natura negli Assi prioritari rende tale metodologia inapplicabile. In ragione di quanto appena affermato, si rilevano due macroblocchi di indicatori, uno per ciascuna delle linee di intervento – tematismi sviluppati dall'Asse, il primo riguardante la crisi, il secondo l'innovazione. Quest'ultimo riprende i più significativi indicatori utilizzati nel PO FESR, l'intensità brevettuale e l'introduzione di innovazioni di prodotto e/o di processo; per quanto concerne la crisi, si apprezza innanzitutto la rintracciabilità dei due sotto-obiettivi, quello di natura sociale, rinvenibile nell'intento di riportare l'uso degli ammortizzatori sociali ai livelli pre-crisi e quello, invece, di natura più prettamente imprenditoriale, a sua volta suddiviso nei benefici sistemici che si dovrebbero cogliere in ordine alle possibilità di accesso al credito (indice di intensità creditizia) e nei miglioramenti riscontrabili nei conti delle imprese beneficiarie (indicatore di Programma) indiziario delle progressioni in termini di competitività indotta dalla "leva finanziaria".

ASSI	Linea di Intervento	Indicatore di realizzazione	Unità di misura	Valore atteso al 31.12.2015*
Asse I	A. Interventi a sostegno delle imprese	PMI agevolate	N.	150-180
		di cui imprese femminili	%	30
		MI, GI e filiere agevolate	N.	3-5
		PMI artigiane commerciali e turistiche agevolate	N.	110-120
		di cui imprese femminili	%	30
		imprese agricole e agrituristiche agevolate	N.	8-12
		Sistemi informativi potenziati	N.	1
	Iniziative di animazione e sensibilizzazione	N.	1	
B. Progetti di Innovazione Regionale (PIR)	PIR agevolati	N.	1-3	

\* I valori riportati in forma di range concretizzano un'ipotesi di ottimizzazione; esiti in eccesso o difetto di oltre 10 punti % rispetto a quelli segnalati configurano un intervento non efficace in riferimento alle aspettative. Per target espressi in valori "secchi", il dato riportato costituisce, invece, valore minimo atteso; in questo caso, dati in esito superiori al valore atteso caratterizzano sempre performance positive

Gli indicatori di realizzazione di cui alla linea di intervento sub A sono differenziati a seconda della tipologia di beneficiario assegnato a ciascuna sub-linea nella quale essa risulta suddivisa. Sono infatti, rinvenibili separatamente: (i) le PMI, (ii) le MI e le GI insieme agli interventi di “rete” in una logica di operazioni di più evidente massa critica, (iii) le piccole e medie imprese commerciali e turistiche, (iv) quelle agricole ed agrituristiche ed infine (v) gli esiti realizzativi attesi dalle azioni di “sistema”. Quando valorizzabile, è stato considerato l’opportuno indicatore di genere.

### Indicatori Asse II

Indicatori di risultato (MUTAZIONI GENERATE DALLE REALIZZAZIONI DEL PIANO)	Valore cumulato atteso al 31.12.2015 (Fonte: Monitoraggio)	Indicatori di risultato (MUTAZIONI DELLE CONDIZIONI GENERALI DI CONTESTO)	Valore attuale	Benchmark	Valore Benchmark atteso al 31.12.2015	Fonte
		Accessibilità media: media dell'accessibilità infrastrutturale dei SLL dell'area (indice che varia da 0 minimo a 100 massimo)	43,5 (2006)	valore atteso al 31.12.2015 pari al valore Italia 2006	53,3	Isfort - QSN Priorità 6
		Passeggeri trasportati dalle grandi imprese in partenza e in arrivo per regione e per destinazione (Partenze + Arrivi)	2.618.014 (2005)	valore atteso al 31.12.2015 pari al valore Molise 2005 incrementato di 330 mila	2.948.014	Istat - Trasporto ferroviario Tav. 2.3 - Rilevazione censuaria quinquennale
		Persone che utilizzano il treno per 100 persone di 14 anni e più (%)	26,3 (2006)	media degli ultimi 4 anni disponibili al 31.12.2015 pari al valore Italia 2006	29,6	Istat - Sistema di indicatori territorialii
		Persone che utilizzano il treno tutti i giorni o qualche volta a settimana per 100 persone di 14 anni e più (%)	1,7 (2006)	media degli ultimi 3 anni disponibili al 31.12.2015 pari al 80% del valore Italia 2006	2,56	Istat - Sistema di indicatori territorialii

Gli indicatori di risultato previsti per l’Asse II sono riferiti tutti all’Accessibilità materiale, stante la larghissima prevalenza di quest’ultima nella distribuzione di risorse tra le linee di intervento (in rapporto di circa 20 a 1) dell’Asse medesimo. Come già detto in precedenza, tale scelta è motivata anche dall’idea di non “distogliere” l’accessibilità immateriale dall’Asse territoriale, in un ottica da DUP, per l’integrazione FAS – FESR. Nel merito, gli indicatori utilizzati rappresentano gli sforzi da compiere sul versante della viabilità, in accezione di infrastrutturazione per lo sviluppo, e dei trasporti ferroviari.

ASSI	Linea di Intervento	Indicatore di realizzazione	Unità di misura	Valore atteso al 31.12.2015*
Asse II	A. Reti e collegamenti per la	strade realizzate/riqualificate	Km	40

	mobilità	strade ammodernate e/o consolidate	Km	16
		riduzione nei tempi medi di percorrenza Venafro-Campobasso	minuti	20
	B. Accessibilità immateriale	Nuovi servizi convergenti TIC	N.	5-10
		Fibra ottica	Km	nq

\* I valori riportati in forma di range concretizzano un'ipotesi di ottimizzazione; esiti in eccesso o difetto di oltre 10 punti % rispetto a quelli segnalati configurano un intervento non efficace in riferimento alle aspettative. Per target espressi in valori "secchi", il dato riportato costituisce, invece, valore minimo atteso; in questo caso, dati in esito superiori al valore atteso caratterizzano sempre performance positive

Ovviamente, pur non sottacendo gli elementi di contrarietà all'inserimento della linea di intervento dedicata alla accessibilità immateriale nell'Asse di cui trattasi, per una migliore coerenza di logica programmatoria unitaria, l'accessibilità immateriale non poteva essere priva del pertinente indicatore di realizzazione, cosicché il set delle rilevazioni "numeriche" connesse agli interventi appare opportunamente completo e riferito ad entrambe le linee di intervento. La quantificazione del valore target associato all'indicatore "km di fibra ottica" interverrà successivamente alla individuazione della progettualità da cofinanziare con il FAS e di quella da cofinanziare con il PSR.

### Indicatori Asse III

Indicatori di risultato (MUTAZIONI GENERATE DALLE REALIZZAZIONI DEL PIANO)	Valore cumulato atteso al 31.12.2015 (Fonte: Monitoraggio)	Indicatori di risultato (MUTAZIONI DELLE CONDIZIONI GENERALI DI CONTESTO)	Valore attuale	Benchmark	Valore Benchmark atteso al 31.12.2015	Fonte
Giornate di presenza (italiani e stranieri) nei centri storici destinati ad albergo diffuso	210.000	Attrazione turistica: Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante	2,3 (2006)	media degli ultimi 4 anni disponibili al 31.12.2015 pari al 150 % del valore Molise 2006	3,45	Tavole di osservazione QSN Priorità 5
Giornate di presenza (italiani e stranieri) nelle stazioni sciistiche	65.000	Turismo nei mesi non estivi: Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi nei mesi non estivi per abitante	0,9 (2006)	valore tendenziale al 2013	1,7 (2013)	Tavole di osservazione QSN Priorità 5 Indicatori e target
		Incidenza della spesa per ricreazione e cultura (% di spesa per consumi delle famiglie per "ricreazione e cultura" sul totale della spesa per consumi delle famiglie)	6,5 (2006)	media degli ultimi 4 anni disponibili al 31.12.2015 pari al valore Italia 2006	7,3	Istat - Indicatori regionali di contesto - Tab. II 6

Totale superficie urbana riqualificata dal PAR (Ha)	12	Totale superficie urbana riqualificata (2007-2015) su superficie da riqualificare	0	riduzione del 60% della superficie da riqualificare	60%	pianificazione e urbanistica comunale
		Percezione del rischio di criminalità: Famiglie che avvertono molto o abbastanza disagio al rischio di criminalità nella zona in cui vivono sul totale delle famiglie (%)	12 (2007)	mantenimento del valore 2007	12	Tavole di osservazione QSN Priorità 4
Superficie interessata dagli interventi di protezione del suolo (Ha)	60	Superficie interessata da rischio idrogeologico più alto su totale superficie regionale (%)	13,88 (2003)	valore atteso al 31.12.2015 pari al 75% di quello del Molise 2003	10,41	Rielaborazioni su dati APAT
Popolazione interessata da interventi di mitigazione del rischio (idraulico/sismico)	30.000					
		Kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante all'anno	397,16 (2007)	target obiettivi di servizio Indicatore S.07	230 Kg	Elaborazioni DPS su dati ISPRA
		Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale di rifiuti urbani raccolti	4,76 (2007)	target obiettivi di servizio Indicatore S.08	40%	ISPRA
		Percentuale di frazione organica e verde trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale	0,92 (2007)	target obiettivi di servizio Indicatore S.09	20%	ISPRA
		Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale	61,43 (2005)	target obiettivi di servizio Indicatore S.10	75%	Istat, Sistema di indagine sulle acque (SIA)

		Abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario o terziario, sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione (valore percentuale)	88,40 (2005)	target obiettivi di servizio Indicatore S.11	70% <sup>13</sup>	Istat, Sistema di indagine sulle acque (SIA)
		Coste non balneabili per inquinamento Km di coste non balneabili per inquinamento su km di coste totali (%)	2 (2006)	mantenimento del valore 2006	2	Fonte: Istat, Statistiche ambientali fino al 2001, Ministero della Salute dal 2002 Indicatori e target
		Incidenza dei Comuni che aderiscono a progetti di aggregazioni di servizi digitali sul totale dei Comuni coperti da servizi digitali della PA non attivi al 31.12.2006 (N)	n.d.	93% dei comuni coperti	120	Monitoraggio
		Percentuale di imprese (con più di dieci addetti) dei settori industria e servizi che dispongono di collegamento a banda larga	47,3 (2007)	media degli ultimi 3 anni disponibili al 31.12.2015 pari al valore Italia 2007	75,6	Tavole di osservazione QSN Priorità 2
		Famiglie con accesso ad Internet: famiglie che dichiarano di possedere un accesso ad Internet (%)	37,6 (2008)	incremento del 100%	75,2	Tavole di osservazione QSN Priorità 2
		ICT nelle amministrazioni locali: Percentuale delle amministrazioni comunali che dispongono di accesso a banda larga sul totale delle	24,2 (2007)	media degli ultimi 3 anni disponibili al 31.12.2015 pari al valore Italia 2007	58,8	Tavole di osservazione QSN Priorità 2

<sup>13</sup> Target Mezzogiorno; stante il valore peggiorativo rispetto alle condizioni di partenza, evidenziato nel livello da conseguire, si assume che il target coincida con il valore baseline definito nel Documento del gruppo tecnico obiettivi di servizio "Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione collegato agli obiettivi di servizio – agosto 2007" approvato dalla Conferenza Stato-Regioni" e riportato nel Piano Obiettivi.

		amministrazioni comunali				
		Aree protette dotate di Piano di gestione (%)	n.d.		75	Monitoraggio

L'Asse III evidenzia, scontando così la propria natura di Asse "contenitore", una numerosità ed una estensione concettuale notevoli in capo agli indicatori di risultato assunti. Alla misura delle proprie progressioni concorrono indicatori molto diversi tra loro, atti a rappresentare risultati che vanno dal tema dei rifiuti a quello del turismo, da quello dell'acqua a quello dell'accessibilità immateriale; forse sarebbe stato preferibile assumere nel PO FESR una più "oculata" logica programmatica, in grado di accogliere le esigenze dei territori, pur nella "casa comune" della progettazione integrata (in tale articolazione identificabile, come 2000-2006, quale categoria programmatica intermedia tra misura e programma), in più Assi, riconducibili ciascuno ad una singola Priorità del QSN. La problematica si pone oggi ed è il caso di formulare queste osservazioni con una sola valenza di discussione accademica; ciò che conta ora è la coerenza programmatica e la integrabilità delle risorse in un'ottica DUP. I risultati attesi sommano, così, le aspettative assunte in relazione alla progettazione integrata e gli obiettivi di servizio di natura "ambientale" – acqua e rifiuti. In relazione agli interventi programmati per la depurazione delle acque, è stata ricompresa l'osservazione dell'indicatore sulle coste balneabili di cui al set "indicatori e target", in relazione al quale la Regione ha assunto, con le altre del Mezzogiorno, determinati obiettivi quantitativi.

ASSI	Linea di Intervento	Indicatore di realizzazione	Unità di misura	Valore atteso al 31.12.2015 *
Asse III	A. Interventi di valorizzazione del patrimonio culturale e realizzazione della filiera Turismo-Ambiente-Cultura per l'attrattività del territorio a fini turistici	centri storici valorizzati	N.	4-8
		interventi di valorizzazione delle stazioni sciistiche	N.	1-3
		infrastrutture culturali	N.	1-4
	B. Valorizzazione delle risorse naturali per l'attrattività e lo sviluppo in un'ottica di sostenibilità ambientale	interventi di valorizzazione delle aree	N.	2-4
	C. Interventi per le aree urbane	interventi integrati di riqualificazione infrastrutturale urbana	N.	5-10
		servizi avanzati (trasporti, ICT, mobilità..)	N.	10-15
		sistemi infrastrutturali integrati di impiantistica della sicurezza	N.	5-10
	D. Difesa del suolo e messa in sicurezza del territorio attraverso interventi forestali	interventi di messa in sicurezza	N.	10-14
	E. Gestione di Rifiuti Urbani			
	A. Estensione a tutto il territorio regionale di sistemi di raccolta differenziata ad elevata efficacia (porta a porta- ecocentri).	sistemi di raccolta differenziata finanziati	N.	55

B. Completamento della necessaria dotazione impiantistica e delle strutture a supporto dei sistemi di raccolta (stazioni di trasferimento), ivi incluso le attrezzature per il trattamento dell'indifferenziato e la riduzione dei volumi	impianti di bioessicazione finanziati	N.	1-4
C. Promozione di azioni di sviluppo del mercato del compost, con il coinvolgimento dei produttori e degli utilizzatori	impianti di compostaggio finanziati	N.	2-4
D. Promozione di azioni volte alla riduzione del rifiuto complessivamente prodotto	Iniziative di animazione e sensibilizzazione	N.	15-20
<b>F. Sistema idrico integrato</b>			
A. Miglioramento della conoscenza del sistema acquedottistico di distribuzione	SIT implementati	N.	1
	strumenti di pianificazione elaborati	N.	2
B. Riduzione dei volumi di acqua immessa nelle reti di distribuzione(perdite fisiche)	misuratori installati	N.	35
	campagne realizzate	N.	17
C. Aumento dei volumi misurati e contabilizzati agli utenti finali (perdite amministrative)	controlli effettuati	N.	2.000
	verifiche effettuate	N.	4.000
D. Interventi infrastrutturali	interventi infrastrutturali	N.	15-20
E. Sensibilizzazione, informazione e partecipazione di tutti gli attori del cambiamento	Iniziative di animazione e sensibilizzazione	N.	4-8
A. Adeguamenti infrastrutturali	Rete fognaria interessata da interventi di manutenzione straordinaria	km	644
	Stazioni di sollevamento interessate da interventi di manutenzione straordinaria	N.	19
	Impianti di depurazione interessati da interventi di manutenzione straordinaria	N.	37
	misuratori di portata installati	N.	34
	aree sensibili interessate da interventi di realizzazione o adeguamento dei trattamenti terziari	N.	4
B. Sicurezza negli impianti e qualità nella gestione	Piani di sicurezza e/o certificazioni qualità ottenuta	N.	25-30
C. Informazione del personale e diffusione delle conoscenze	Iniziative di informazione c/o i Comuni	N.	1-3
	Iniziative di diffusione delle conoscenze	N.	4-6
<b>G. Infrastrutture rurali</b>	Interventi riguardanti le infrastrutture rurali	N.	30-50

\* I valori riportati in forma di range concretizzano un'ipotesi di ottimizzazione; esiti in eccesso o difetto di oltre 10 punti % rispetto a quelli segnalati configurano un intervento non efficace in riferimento alle aspettative. Per target espressi in valori "secchi", il dato riportato costituisce, invece, valore minimo atteso; in questo caso, dati in esito superiori al valore atteso caratterizzano sempre performance positive

In relazione alle 17 linee di intervento previste sono stati predisposti 29 indicatori di realizzazione, anch'essi, come quelli di risultato, molto differenti tra loro. 16 di essi sono espressi in forma di range, gli altri 13 come valori secchi. Qualche perplessità, che si somma peraltro a quelle di natura programmatica, insiste sulla frammentazione del risultato atteso concernente le realizzazioni di "infrastrutture rurali", che prevedono un range elevato in relazione alle modeste risorse disponibili.

Si segnala altresì, giustificandosene al contempo l'esigenza in connessione con la diversificazione degli obiettivi assunti, la presenza ripetuta di campagne ed azioni di informazione e sensibilizzazione.

**Indicatori Asse IV**

Indicatori di risultato (MUTAZIONI GENERATE DALLE REALIZZAZIONI DEL PIANO)	Valore cumulato atteso al 31.12.2015 (Fonte: Monitoraggio)	Indicatori di risultato (MUTAZIONI DELLE CONDIZIONI GENERALI DI CONTESTO)	Valore attuale	Benchmark	Valore Benchmark atteso al 31.12.2015	Fonte
Famiglie sostenute (N.)	2000	Famiglie che vivono al di sotto della soglia di povertà (in %)	20,1 (2006)	media degli ultimi 3 anni disponibili al 31.12.2015 pari al valore CRO 2007	7,1	Tavole di osservazione QSN Priorità 4
		Percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi ed innovativi) sul totale dei Comuni della regione	2,94 (2005)	target obiettivi di servizio Indicatore S.04	35%	Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni
		Percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi ed innovativi), sul totale della popolazione in età 0-3 anni, con la condizione che almeno il 70% dei bambini abbia usufruito del servizio di asilo nido	3,93 (2005)	target obiettivi di servizio Indicatore S.05	12%	Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni
		Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni ed oltre)	3,73 (2007)	target obiettivi di servizio Indicatore S.06	3,50% <sup>14</sup>	Elaborazioni Istat e DPS su dati Ministero della Salute, Sistema informativo sanitario (SIS)

<sup>14</sup> Target Mezzogiorno; stante il valore peggiorativo rispetto alle condizioni di partenza, evidenziato nel livello da conseguire, si assume che il target coincida con il valore baseline definito nel Documento del gruppo tecnico obiettivi di servizio "Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione collegato agli obiettivi di servizio – agosto 2007" approvato dalla Conferenza Stato-Regioni" e riportato nel Piano Obiettivi.

Gli indicatori di risultato previsti all'Asse IV sono quelli previsti dagli obiettivi di servizio per le problematiche di ordine "sociale". Trattasi quindi di quanto definito a livello Mezzogiorno con riferimento ai servizi all'infanzia ed ai servizi di cura domiciliare. Ai tre indicatori di cui trattasi è stato aggiunto un ulteriore indicatore, quello relativo alla quantificazione delle politiche attivate in termini di interventi rivolti alle famiglie, per le quali si intende diminuire l'incidenza sul totale di quelle al di sotto della soglia di povertà.

ASSI	Linea di Intervento	Indicatore di realizzazione	Unità di misura	Valore atteso al 31.12.2015*
Asse IV	<b>A. Inclusione sociale e Interventi socio-educativi</b>			
	A. Aumentare l'offerta complessiva dei posti a disposizione nei servizi socio-educativi e migliorarne la distribuzione territoriale, con riferimento, in particolare, ai piccoli comuni e/o a carattere rurale o montano e alle aree industriali	Posti in asilo nido e micronido creati dal PAR	N.	400
		nuovi soggetti gestori finanziati	N.	40
		nidi aziendali finanziati	N.	3
		Bambini che usufruiscono dei servizi di classi primavera	N.	500
	B. Rimuovere le rigidità nel sistema di offerta, di tipo strutturale o riconducibili alle necessità di conciliazione dei tempi di cura con i tempi di lavoro, e supportare la domanda e le capacità di scelta e di spesa delle famiglie, diversificando l'offerta	tipologie di servizi sperimentali attivati	N.	2
	C. Realizzare attività di informazione e di coinvolgimento del partenariato e delle reti territoriali; accrescere la conoscenza del quadro esigenziale per promuovere ogni opportunità di maggiore diffusione del servizio	Iniziative di animazione e sensibilizzazione	N.	4-6
	<b>B. Inclusione sociale e Interventi socio-assistenziali</b>			
	A. Migliorare la governance regionale ed i processi decisionali	Sistemi Informativi realizzati	N.	1
	B. Favorire la deospedalizzazione attraverso il rilancio della medicina territoriale	Ambulanze finanziate	N.	2
		Sistemi portatili di diagnostica	N.	8
		Posti di sollievo creati	N.	20
	C. Rendere omogenea, integrata e qualificata la rete dei servizi domiciliari dedicati agli anziani	Iniziative formative/informative	N.	20
		Nuovi utenti del servizio ADA	N.	300
	D. Diffusione delle conoscenze e animazione	Iniziative di diffusione delle conoscenze	N.	7-10
<b>C. Interventi a sostegno della famiglia</b>	Famiglie sostenute	N.	2000	

\* I valori riportati in forma di range concretizzano un'ipotesi di ottimizzazione; esiti in eccesso o difetto di oltre 10 punti % rispetto a quelli segnalati configurano un intervento non efficace in riferimento alle aspettative. Per target espressi in valori "secchi", il dato riportato costituisce, invece, valore minimo atteso; in questo caso, dati in esito superiori al valore atteso caratterizzano sempre performance positive

Gli indicatori di realizzazione ripercorrono la scansione in tre tronconi già evidenziata per gli indicatori di risultato. Il Valutatore richiede puntuale attenzione per la utile finalizzazione delle attività di "informazione e sensibilizzazione" che, senza dubbio necessarie, non devono divenire autoreferenziali del sistema pubblico-privato dell'offerta e porre in secondo piano le necessità di divulgazione presso la domanda reale e potenziale.

**Indicatori Asse V**

Indicatori di risultato (MUTAZIONI GENERATE DALLE REALIZZAZIONI DEL PIANO)	Valore cumulato atteso al 31.12.2015 (Fonte: Monitoraggio)	Indicatori di risultato (MUTAZIONI DELLE CONDIZIONI GENERALI DI CONTESTO)	Valore attuale	Benchmark	Valore Benchmark atteso al 31.12.2015	Fonte
		Percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai due anni	16,37 (2007)	target obiettivi di servizio Indicatore S.01	10%	Istat, Rilevazioni e continua sulle forze di lavoro
		Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE	n.d.	target obiettivi di servizio Indicatore S.02	20%	Ocse, Indagine PISA
		Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in matematica secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE	n.d.	target obiettivi di servizio Indicatore S.03	21%	Ocse, Indagine PISA
Edifici scolastici messi in sicurezza (N.)	40					
Posti di lavoro creati (N.)	170					
- di cui femminili (N)	60					
- di cui giovanili (N)	100					
- di cui autonomi (N)	50					

Come quello che lo precede, l'Asse V esibisce gli indicatori dei pertinenti obiettivi di servizio, quelli inerenti al sistema delle competenze. Agli indicatori Mezzogiorno è aggiunto quello ulteriore concernente la messa in sicurezza degli edifici scolastici, unico di programma rispetto agli altri tre, tutti di contesto generale.

ASSI	Linea di Intervento	Indicatore di realizzazione	Unità di misura	Valore atteso al 31.12.2015*
Asse	A. Istruzione			

V	A. Potenziare il sistema regionale dell'istruzione/formazione	Iniziative di formazione docenti	N.	10
	B. Favorire la re-immissione dei/delle drop out e il mantenimento dei soggetti a rischio di marginalità nel circuito dell'istruzione/formazione	Realizzazione sistema di certificazione	SI/NO	SI
	C. Promuovere il diritto-dovere all'istruzione/formazione, anche attraverso la sensibilizzazione e la partecipazione della comunità regionale e, in particolare, delle famiglie	Percorsi formativi sperimentali	N.	20
	D. Promuovere il completamento del percorso di istruzione secondaria superiore	Voucher concessi	N.	620
	E. Migliorare le competenze nelle aree della lettura e della matematica e le competenze linguistiche di tutti/e gli allievi e le allieve	Laboratori attivati	N.	22
		Studenti premiati	N.	180
	F. Diffusione delle conoscenze e animazione territoriale	Iniziative di diffusione delle conoscenze	N.	12-20
	B. Progetto "Scuola Sicura"	Edifici scolastici messi in sicurezza	N.	40
	C. Politiche del Lavoro	Iniziative di auto-impiego giovanile finanziate	N.	15-25
		Iniziative di reimpiego finanziate	N	60
		Iniziative di rientro per lavoratori atipici fuoriusciti	N	40
Iniziative di trasformazione sostenute		N	30	
Imprese femminili finanziate		N	10-20	

\* I valori riportati in forma di range concretizzano un'ipotesi di ottimizzazione; esiti in eccesso o difetto di oltre 10 punti % rispetto a quelli segnalati configurano un intervento non efficace in riferimento alle aspettative. Per target espressi in valori "secchi", il dato riportato costituisce, invece, valore minimo atteso; in questo caso, dati in esito superiori al valore atteso caratterizzano sempre performance positive

Gli indicatori di realizzazione sono costruiti quali misuratori delle operazioni previste all'interno delle linee di intervento cui si riferiscono. Caso unico di indicatore coincidente in termini di realizzazione e risultato è quello concernente il n. di edifici messi in sicurezza che, per l'appunto, può essere identificato come misuratore di entrambe le tipologie di *performance*.

L'analisi degli indicatori si conclude con una breve notazione concernente la capacità del PAR, e con esso degli altri strumenti della politica regionale unitaria, di contribuire al conseguimento degli obiettivi quantificati in ordine alle mutazioni generali di contesto.

In prima battuta emerge come gli investimenti attivati con il cofinanziamento del PAR siano pari, per parte rendicontabile, a circa 476,6 Meuro. Ove anche si assuma un periodo di attuazione pari a 6 anni (con esclusione del 2009) e si ipotizzi una aggiuntività di parte pubblica e privata pari a 1/4 dell'investimento cofinanziato dal FAS, si perverrebbe ad un ammontare complessivo pari a circa 600 Meuro e ad un flusso finanziario medio annuo pari a circa 100 Meuro.

Il processo di crescita del PIL (circa 6,08 MdEuro nel 2006) è sostenuto in Molise da investimenti fissi lordi per un valore pari a circa 1,66 MdEuro. Da quanto sin qui affermato, si evincono le seguenti considerazioni:

- il Molise sperimenta un ROI particolarmente modesto (Alto tasso di accumulazione/basso Prodotto Interno Lordo);
- l'incidenza del PAR FAS sull'ammontare degli investimenti annui in regione si attesterà, in costanza di questi ultimi, su valori ridotti (circa 6%).

Una chiave interpretativa esclusivamente quantitativa lascerebbe propendere, quindi, per la scarsa significatività del Programma. E' tuttavia la lettura qualitativa degli ambiti di policy l'approccio da privilegiare, per comprendere appieno la portata del PAR e dell'intero pacchetto degli strumenti di Programmazione della politica regionale unitaria in Molise. A parere del Valutatore, infatti, la individuazione del "rendimento" attribuibile agli strumenti di Programmazione unitaria va oltre le relazioni di semplice proporzionalità. Gli strumenti definiscono gli ambiti di policy, prefigurano miglioramenti significativi, si pongono obiettivi ambiziosi ed hanno titolo per fare tutto questo, poiché fungono, quale componente di maggioranza relativa degli investimenti, da catalizzatore e traino per la rimanente, consistente ma polverizzata, spesa per accumulazione del capitale. In questo, paradossalmente, la presenza "ingombrante" della Pubblica Amministrazione nei meccanismi di produzione del PIL regionale funge da facilitatore e moltiplicatore delle attese.

### **4.3 Conclusioni e raccomandazioni**

Il set degli indicatori condiviso tra Programmatore e Valutatore mostra le seguenti caratteristiche: (i) gli indicatori di impatto rispondono pienamente alle esigenze di misurazione dei progressi maturati con il concorso del PAR, in riferimento all'obiettivo globale specificato; (ii) gli indicatori di risultato correlano le due distinte esigenze informative connesse alla simultanea verifica degli esiti del PAR e dei progressi generali del sistema socio-economico territoriale; (iii) sostanziandosi in larga parte in rilevazioni di numerosità, e come tali non legati ad una inequivocabile direzione di miglioramento, parte degli indicatori di realizzazione assumono range di ottimizzazione, al fine di pervenire al "taglio delle ali" di inefficacia. A parere del Valutatore, il sistema degli indicatori è completo e pertinente; gli esiti attesi correttamente quantificati e legati alle concrete capacità e potenzialità del Piano.

L'attività si è svolta nell'ottica di uno scambio reciproco di dati e informazioni che ha richiesto una forte interazione tra i diversi attori regionali ed esterni coinvolti nella stesura del PAR. Il Valutatore ha, per parte sua, operato in stretta collaborazione con la struttura regionale incaricata della formulazione del PAR, con l'Autorità Ambientale e con il Nucleo di Valutazione regionale degli investimenti pubblici.

Anticipando qui talune delle osservazioni emerse nel successivo capitolo 5, si raccomanda di definire al più presto il sistema di monitoraggio degli indicatori fisici, dovendosi identificare nella carenza di informazioni di questo genere, una delle principali aree di rischio gestionale del periodo 2000-2006.

## **5. VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI ATTUAZIONE PROPOSTI (COMPONENTE CHIAVE 5)**

In maniera trasversale rispetto all'articolazione della descrizione contenuta nel PAR, il presente capitolo della VexA esamina separatamente l'organizzazione del processo di attuazione, come riferito alle competenze dell' "Autorità di Gestione" (nel PAR Organismo di Programmazione), ed i processi di supporto identificati in: (i) Certificazione; (ii) Audit; (iii) Sorveglianza; (iv) Monitoraggio; (v) Valutazione; (vi) Circuito finanziario. E' inoltre presa in carico la valutazione del rispetto della normativa comunitaria e dei principi orizzontali.

In conformità con quanto previsto dalla Delibera CIPE n. 166/07, il PAR FAS Molise 2007-2013 adotta prevalentemente le regole e le procedure definite per i Fondi Strutturali, in modo da consentire che le due componenti (nazionale e comunitaria) siano fra loro unitarie ma anche complementari e mirino ad una integrazione che preservi le esigenze di differenziazione proprie della strategia regionale.

### **5.1 Attuazione**

La struttura "attuativa" del PAR FAS si compone di un "Program Manager" responsabile della gestione per gli aspetti sistemici, identificato nell'Organismo di Programmazione e Attuazione (OdP) e di diversi "Product manager" responsabili della gestione per gli aspetti operativi, identificati nei responsabili delle singole Linee di intervento/Accordi di Programma Quadro (RLI/APQ). Potendosi identificare l'APQ solo come una delle possibili modalità attuative delle Linee di intervento, di fatto è replicata l'organizzazione prevista nei PPOO dei Fondi Strutturali (AdG – UCO<sup>15</sup>). A quella descritta, che costituisce l'impalcatura organizzativa essenziale, si affiancano ulteriori strutture di coordinamento, identificate in (i) Cabina di regia per il coordinamento della programmazione unitaria; (ii) Coordinatore tecnico del PAR FAS; (iii) Coordinatore del Piano d' Azione Obiettivi di Servizio.

La Cabina di regia per il coordinamento, peraltro già richiamata nei PPOO dei FFSS, svolge compiti di ottimizzazione delle esternalità del PAR ed in tale circostanza si ravvisa la necessità della sua operatività. In ottica di programmazione integrata, infatti, essa si pone come garante della massimizzazione delle sinergie intercorrenti tra i diversi strumenti e di minimizzazione delle distonie tra le iniziative avviate a valere sulle diverse fonti di finanziamento. Pienamente condivisibile appare anche la scelta di prevedere un organo di coordinamento per il Piano Obiettivi di Servizio, stanti le caratteristiche di "funzionalità a sé stante" che tale strumento in qualche misura detiene rispetto al PAR. Non del tutto funzionale rispetto al processo gestionale appare invece, a parere del Valutatore, la scelta di individuare un coordinatore tecnico del PAR. Nel disegno dell'organigramma di Piano (nel sistema di gestione e controllo), particolare attenzione dovrà essere dedicata al posizionamento di tale figura, stanti la parziale ridondanza delle funzioni rispetto all'OdP ed i rischi di conflittualità con il proprio omologo degli Obiettivi di Servizio, per quanto attiene le Linee di Intervento a questi ultimi afferenti.

Per quel che concerne il sistema di attuazione, si segnala come il PAR descriva unicamente la fase di selezione degli interventi e non anche quella di attuazione degli stessi, per la quale si raccomanda di riferirsi, anche in chiave di coerenza, a quanto illustrato in sede di "Descrizione ex art. 71" dei

---

<sup>15</sup> Uffici Competenti per le Operazioni

FFSS per i pertinenti macroprocessi di riferimento. In merito a quanto riportato nel PAR in ordine alla selezione delle operazioni, si segnala l'introduzione di talune priorità per l'attivazione delle risorse FAS inerenti alla Progettazione Integrata. Premesso che, quando introduce opzioni programmatiche, il PAR non fa altro che il suo "mestiere", va sottolineato come le stesse opzioni, per precedenza temporale, non siano contenute nelle Linee Guida alla Progettazione Integrata, circostanza che metterebbe le candidature in una posizione di "non piena coerenza" con il PAR. Il problema, altrimenti non superabile, a parere del Valutatore, appare risolvibile nelle possibilità di Negoziato previste a monte dell'approvazione delle proposte di P.I. Si consiglia, tuttavia ed ove non si sia provveduto in tal senso, una sollecita notifica delle puntuali prescrizioni del PAR ai soggetti "candidabili" a valere sugli strumenti della progettazione integrata, al fine di portarli a conoscenza delle specificità del Piano.

## **5.2 Processi di supporto**

### **5.2.1 Certificazione**

Come accade per le funzioni di Programmazione ed Attuazione, anche per il processo di certificazione la terminologia utilizzata per identificare la struttura responsabile sostituisce le Autorità (previste nei FFSS) con gli "Organismi".

Nel PAR tali Organismi si individuano come coincidenti con le Autorità di Certificazione FESR e FSE e come funzionalmente indipendenti dall'Organismo di Programmazione. Tale ultima connotazione appare di fatto rispettata viste le paritetiche posizioni "dirigenziali" dei citati Organismi e tuttavia, a parere del Valutatore, bene avrebbe fatto il Programmatore ad evidenziare meglio, attraverso una descrizione più puntuale e/o la rappresentazione di un organigramma, il rispetto del principio di indipendenza funzionale.

Per quanto attiene poi alla coincidenza con le Autorità dei PPOO dei FFSS, il Valutatore intende far rilevare come gli ambiti di rispettiva coincidenza non siano sufficientemente definiti e come debbano essere rinvenuti "tra le righe", con il risultato che talune linee di intervento non sono, a parere del Valutatore, indiscutibilmente imputabili all'uno o all'altro Organismo. Ci si riferisce ad esempio alle "azioni infrastrutturali" riguardanti l'Obiettivo di servizio "asili nido" o al "Progetto scuola sicura"; pur ricadenti, infatti, nell'estensione FAS degli Assi già definiti per il PO FSE, il carattere di tali operazioni le identifica inequivocabilmente come "interventi da FESR". Tali fattispecie configurano dunque situazioni di ambiguità che andrebbero, anche con successivi atti, chiarificate.

### **5.2.2 Audit**

Il PAR non individua Organismi di Audit. Tale previsione è assunta in conformità con la Delibera CIPE di Attuazione, che, a proposito dispone: "Il MISE, attraverso il DPS-Unità di verifica degli investimenti pubblici, nel rispetto comunque del principio del contraddittorio con i soggetti responsabili, sottoporrà a valutazione l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo (procedure, struttura organizzativa, sistemi informatici e informativi) dell'attuazione dei programmi nazionali e regionali FAS, nonché di singoli interventi e iniziative, sulla base di linee guida condivise, e presenterà rapporti sulle risultanze di tale attività".

Ciò nonostante, il Valutatore suggerisce di assoggettare ad Audit convenzionale le operazioni cofinanziate dal PAR. Più in particolare, si consiglia di eseguire tale attività secondo quanto riportato nella Descrizione ex art. 71 Reg. (CE) 1083/2006 e proceduralizzato puntualmente nella

manualistica di riferimento. Ove, infatti, la conduzione delle verifiche da parte del DPS\_UVER non fosse conforme agli standard accettati dalla Commissione o anche differente in taluni aspetti tecnici, quali ad esempio il piano di campionamento delle operazioni da sottoporre a verifica, se ne potrebbe derivare la “non rendicontabilità” delle spese FAS a valere sui PPOO dei FFSS.

### 5.2.3 Sorveglianza

In conformità con la Delibera CIPE di Attuazione il PAR FAS si dota di un Comitato di Sorveglianza replicando le esperienze già maturate nelle passate programmazioni dei FFSS e valorizzando, nella composizione del CdS, la visione unitaria della integrazione programmatica tra le diverse fonti di finanziamento. Una unica breve notazione riguarda quanto previsto circa la partecipazione del Rappresentante del MISE – DPS, prima subordinata ad una propria o altrui iniziativa e successivamente iscritta “di diritto”, in qualità di membro effettivo. Il Valutatore raccomanda di dirimere il dubbio, dovendosi senz’altro optare per l’ultima ipotesi.

### 5.2.4 Valutazione

In merito alle attività valutative previste, si apprezza ancora una volta la visione unitaria della Programmazione, nel presente rapporto più volte richiamata non solo dal punto vista metodologico, ma soprattutto sotto il profilo sostanziale, in relazione a palesati limiti di valutabilità di talune scelte di valenza “esorbitante” rispetto ai singoli programmi. In tale accezione, il Piano delle Valutazioni identifica, correttamente a parere del Valutatore, quali oggetti delle valutazioni, le tematiche rilevanti per lo sviluppo regionale. Pur tuttavia, va segnalato come anche i singoli Programmi abbisognino, nella propria natura di “intero”, di Valutazioni di efficacia, efficienza e qualità.

Le attività di Valutazione dovrebbero così, a parere del Valutatore, restituire due distinti output, volti a orientare le operazioni di decision taking in ordine agli obiettivi di crescita complessiva e di efficacia programmatica. Il sistema degli indicatori strutturato in tale logica e ricomposto in ottica DUP è, a parere del Valutatore, adatto a rendere più agevole il duplice compito.

Per quel che concerne le domande valutative, il Valutatore ex ante suggerisce di integrare le tematiche già proposte dal Piano delle Valutazioni con le seguenti: (i) valutazione degli esiti delle misure anticrisi sugli indici finanziari delle imprese<sup>16</sup>; (ii) valutazione dell’andamento degli indicatori di strategia<sup>17</sup>. Il primo quesito potrebbe essere affrontato a partire dal terzo esercizio successivo all’erogazione dei primi aiuti, il secondo riverificato di anno in anno, al fine della comprensione delle relazioni in atto tra le progressioni maturate e la strategia definita.

### 5.2.5 Circuito finanziario

In ordine al “circuito finanziario” ed all’efficacia ed efficienza della spesa, il Valutatore apprezza particolarmente i due principi stabiliti nel PAR concernenti rispettivamente la “rivalsa” sulle stazioni appaltanti in circostanze di perdita delle risorse ed il “rastrellamento” delle economie a fini di programmazione di nuovi interventi. Il sistema sanzionatorio dell’inerzia rinvenibile in capo ai beneficiari ed il sistema di premialità volto ad incentivare i comportamenti virtuosi sono messi in campo per velocizzare i tempi della spesa, con conseguente miglioramento dell’efficacia e di efficienza della stessa. Sul versante della qualità della spesa agisce, invece, l’altro principio, quello in ragione del quale si prevede di non utilizzare “in automatico” le economie per la realizzazione di

<sup>16</sup> Cfr., nel paragrafo 4.1.1, gli “Indicatori di finanza aziendale” previsti in Asse I.

<sup>17</sup> Cfr., nel paragrafo 4.1.1, la Tavola 3 Indicatori di sorveglianza della strategia ed il relativo testo di commento.

estensioni di progetto di bassa utilità marginale; le economie sono più opportunamente collazionate per essere riutilizzate in progetti ulteriori con indubbio incremento della utilità totale conseguita.

### ***5.3 Valutazione delle disposizioni di applicazione dei principi orizzontali***

#### **5.3.1 Partenariato**

La Regione ha conferito grande importanza al processo partenariale fin dall'avvio della fase di programmazione 2007–2013, attraverso la partecipazione ai tavoli nazionali per la formulazione del QSN. Anche in ambito territoriale, la Regione, fin dall'avvio della formulazione del DSR, ha ritenuto opportuno avviare un fitto processo di concertazione con il partenariato istituzionale ed economico-sociale. Il rapporto con il partenariato si è svolto, in particolare, attraverso tre fasi successive:

- nella fase di formulazione del DSR, la concertazione è consistita nell'illustrazione delle principali modifiche strategiche riguardanti il nuovo periodo di programmazione ed il posizionamento in tale contesto della Regione Molise (informazione sui nuovi orientamenti, sulla collocazione del Molise in obiettivo Competitività e Occupazione, sugli indirizzi principali di Lisbona e Göteborg). Il seminario principale di avvio dell'attività si è svolto il 13 maggio 2005 ed è proseguito per cinque confronti avvenuti nel periodo successivo;
- la seconda fase è stata caratterizzata dall'interazione partenariale circa l'analisi delle esperienze pregresse al fine di impostare il Documento Strategico Preliminare e fornire un primo indirizzo ai Programmi Operativi. La concertazione è stata strutturata in un tavolo "politico" generale ed in quattro tavoli settoriali suddivisi per aree tematiche;
- la terza fase, riguardante l'individuazione delle attività concernenti i Programmi, si è sviluppata a partire da gennaio 2007, interessando tutta la fase di preparazione degli stessi. Essa è proseguita successivamente alle Decisioni di approvazione dei PPOO dei FFSS con un fitto calendario di incontri suddivisi, secondo quanto lo stesso PAR riferisce, a seconda dei target (partenariato economico – partenariato sociale) ed in due fasi (fase antecedente e fase successiva all'adozione del SAR, del documento "La strategia integrata di sviluppo locale in Molise" e del DPEF 2009) con l'obiettivo di discutere i contenuti del PAR FAS e del Piano Obiettivi di servizio, alla luce delle specifiche, da far assumere prima ed assunte poi, dagli ulteriori documenti programmatici.

Gli incontri partenariali svolti hanno soddisfatto la rappresentatività delle diverse componenti istituzionali, economiche, sociali ed ambientali.

#### **5.3.2 Pari opportunità**

Il PAR prende esplicitamente in carico il rispetto del principio delle pari opportunità, in ogni sua declinazione. Dal punto di vista della governance, è assicurata l'interazione dell'OdP con la competente struttura responsabile. Ciò che sembra interessante notare, tuttavia, è, oltre la previsione dei consueti indicatori di genere, la valorizzazione del principio negli ambiti di policy previsti dal PAR. L'obiettivo di migliorare le pari opportunità di accesso ai diritti ed alle opportunità della società civile sono così rinvenibili negli Assi prioritari. Ci si intende riferire alle linee di intervento che perseguono l'emancipazione dai bisogni primari ed in ciò prefigurano una più assidua e consapevole partecipazione alla "cittadinanza attiva". Le operazioni concernenti gli "asili nido" per quanto attiene in particolare alla conciliazione (qui intesa in senso ampio, non soltanto come

ottimizzazione dei tempi tra lavoro e vita familiare, a ricomprendere anche le legittime aspirazioni e gli interessi delle neo-mamme), ed il supporto alle famiglie, per quanto attiene, ad esempio, all'opportunità di far proseguire gli studi ai meritevoli, spingono, ovviamente per quel che possono, nella direzione delle "pari opportunità". Una sorta di "pari opportunità", quella che riguarda la vita dell'anziano "malato" rispetto all'anziano sano, in termini di possibilità di beneficiare del clima familiare e a vivere secondo le proprie abitudini, può, a parere del Valutatore, ravvisarsi anche in ordine all'Obiettivo "Assistenza domiciliare". Stanti le modalità di intervento dell'assistenza domiciliare che, fatta salva l'ormai diffusa prassi dell'affidamento alla cd. badante, non si sostanziano in un supporto continuativo nell'arco della giornata, ma, viceversa, nell'esecuzione di prestazioni determinate e temporizzate, il Valutatore ravvisa, diversamente da quanto affermato a livello regionale e nazionale, scarse correlazioni con il principio di pari opportunità di genere, in termini di possibilità di accesso al lavoro da parte delle donne impegnate dalla cura degli anziani medesimi.

### **5.3.3 Ambiente**

Il rispetto del principio della sostenibilità ambientale è assicurato con le opportune strutture e gli appropriati strumenti. E' istituita l'Autorità Ambientale Regionale (AAR), è presente la Task force ambiente, sono stati attivati i processi di VAS sui Programmi. Il tematismo ambientale è forse quello maggiormente valorizzato nella Programmazione Regionale 2007-2013 ed è correttamente tenuto in conto in ognuna delle categorie concettuali nelle quali tale Programmazione risulta estrinsecata: principi, obiettivi, indicatori, Assi, linee di Intervento/Attività. Anche in relazione a tale principio ed alle analisi svolte in relazione allo stesso, il Valutatore consiglia un ricompattamento in ottica DUP, per una migliore e globale comprensione degli effetti congiunti delle policy attivate e delle operazioni da realizzare/realizzate.

### **5.3.4 Concorrenza e appalti pubblici**

Per quanto riguarda il rispetto dei principi di cui trattasi, il Valutatore suggerisce l'adozione della Manualistica predisposta per l'esercizio dei controlli di primo livello concernenti le operazioni cofinanziate dai PPOO dei FFSS. Al fine di scongiurare preventivamente l'insorgenza dei rischi di non conformità alla normativa applicabile, è infatti opportuno dotare le strutture responsabili di una idonea e codificata strumentazione, opportunamente tarata sulle specifiche tipologie di macroprocesso.

Per quanto concerne gli appalti pubblici, il definitivo riallineamento della normativa nazionale alle Direttive Comunitarie di riferimento dovrebbe evitare le situazioni di contemporanea legittimità-illegittimità che, in passato, hanno interessato le Amministrazioni Regionali italiane titolari di Programmi. Stanti i rischi intrinseci connessi alla comprensione dei prerequisiti da rispettare, il Valutatore raccomanda oculatezza nell'utilizzo delle procedure negoziate e dell'istituto dell'Amministrazione diretta.

## **5.4 Conclusioni e raccomandazioni**

La Governance definita nel PAR è nella sostanza conforme a quanto stabilito nel QSN e nella Delibera CIPE d'Attuazione.

L'Organismo di Programmazione e Attuazione è funzionalmente indipendente dall'Organismo di Certificazione anche se di tale indipendenza non è data oggettiva evidenza. Il Valutatore consiglia,

anche con successivo atto, di procedere alla definitiva imputazione delle singole linee di intervento ai due distinti Organismi di Certificazione previsti.

Non appare del tutto chiarificato il ruolo del “Coordinatore tecnico PAR FAS” le cui funzioni risultano, a parere del Valutatore, in parte replicative rispetto a quelle dell’OdP ed in parte sovrapposte a quelle del “Coordinatore tecnico del Piano Obiettivi di Servizio”.

Non è previsto, in conformità con quanto stabilito dalla Delibera CIPE, un Organismo di Audit, e ciò nonostante il Valutatore ne segnala l’opportunità.

Le attività di valutazione sono correttamente ricondotte ad una logica di Programmazione unitaria ed opportunamente allocate all’interno del Piano delle valutazioni; il Valutatore ex ante suggerisce l’introduzione di due temi valutativi, l’impatto sulla finanza d’impresa delle misure anticrisi e l’evoluzione del set degli indicatori di sorveglianza della strategia.

Nel circuito finanziario, il Valutatore giudica come particolarmente apprezzabili il rafforzamento della logica premiale – sanzionatoria per le stazioni appaltanti e la riprogrammazione delle risorse rinvenienti dalle economie maturate.

La condivisione partenariale è stata ampia e dettagliata e se ne raccomanda la prosecuzione in fase attuativa e valutativa; il principio delle pari opportunità è ben incardinato nella programmazione, sia sotto il profilo della governance che in quello degli ambiti di policy; la sostenibilità ambientale risulta essere opportunamente uno degli indiscutibili *must* della programmazione di interesse strategico regionale; il rispetto della normativa relativa alla concorrenza ed agli appalti pubblici potrà essere agevole, a parere del Valutatore, ove il Programmatore si doti di specifici strumenti di verifica preventiva. A questo proposito si raccomanda particolare attenzione per le ipotesi di ricorso alle procedure negoziate ed all’Amministrazione diretta.

