

pazioni agli studi in termini settoriali, territoriali, o entrambi. L'altra metà degli affidatari sembra invece perseguire una strategia di partecipazione agli studi più "indiscriminata" (con un 18% despecializzato sia settorialmente che geograficamente).

Conclusioni sul raggiungimento della "missione" degli studi

L'obiettivo principale degli studi cofinanziati dal CIPE era di generare un parco di idee progettuali robuste per accelerare e qualificare l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie della programmazione 2000-2006. Più in generale, l'iniziativa rispondeva alla finalità strategica di promuovere un metodo di qualificare le scelte pubbliche attraverso l'uso di uno strumento tecnico -lo studio di fattibilità- avente l'obiettivo di *trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di due o più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria, e attraverso la produzione di un set di informazioni atte a consentire all'autorità politico-amministrativa competente una decisione fondata e motivata.*

Nel complesso si può affermare, nei limiti delle informazioni rese finora disponibili, che gli studi stanno assolvendo il compito di generare un parco progetti di notevole diversificazione settoriale e di potenziale rilevanza per l'applicazione delle risorse nazionali e comunitarie per lo sviluppo: sono stati conclusi oltre 220 studi, di cui gran parte in settori strategici per la programmazione 2000-2006, come trasporti, risorse naturali e risorse culturali. Gli studi stanno inoltre introducendo significativi elementi tecnico economici a supporto delle decisioni di investimento.

Sbocchi progettuali. Tuttavia, i tempi per la valorizzazione a fini progettuali del capitale di conoscenze tecniche generato dagli studi si stanno rivelando più lunghi del previsto. Questo si deve in larga misura ad un iter procedurale caratterizzato da un avvio a rilento degli studi nel biennio 1999-2000, con il conseguente slittamento al 2001 della gran parte degli affidamenti, e la concentrazione negli anni 2001 e 2002 delle attività di svolgimento e certificazione degli studi.

D'altro lato, una volta terminati, gli studi dimostrano di poter incidere sulle successive tappe del ciclo del progetto: vanno segnalati infatti l'introduzione di 9 interventi basati su SdF co-finanziati dal CIPE nel primo elenco di opere strategiche (delibera CIPE 21 dicembre 2001) della "legge obiettivo"; e l'avvio dell'uso di risorse della Cassa Depositi e Prestiti per la progettazione preliminare di interventi basati su SdF finanziati dal Comitato (6 studi, di cui 3 nel Mezzogiorno).

Probabili sviluppi e raccomandazioni

L'esame della documentazione finora messa a disposizione dalle amministrazioni proponenti, unitamente alla partecipazione dell'Unità di valutazione ad alcuni tavoli di monitoraggio consente di stilare un primo sommario delle lezioni apprese sui punti di forza e di debolezza della tornata di studi di fattibilità CIPE.

Eterogeneità degli studi. I temi oggetto di studi di fattibilità sono caratterizzati da notevole eterogeneità: accanto a studi di specifici interventi infrastrutturali, si riscontrano studi assimilabili ad altre tipologie, quali studi di programmi di opere, studi settoriali o di ambito, studi di prefattibilità ed infine studi infrastrutturali promossi da amministrazioni non titolari delle corrispondenti competenze istituzionali. In positivo, tale ampliamento d'ambito degli studi risponde ad esigenze conoscitive e programmatiche realmente sentite dalle amministrazioni. D'altro lato, varie delle tipologie di studi sopra ricordate implicano un percorso più difficoltoso di transizione dalla fase di studio a quella di progettazione. Questo a causa della necessità del concorso di più soggetti per assumere le decisioni di investimento; oppure perché lo studio svolge in realtà un ruolo propedeutico alla individuazione della idea di sviluppo da sottoporre alla vera e propria verifica di fattibilità.

Formulazione della "domanda". Le analisi svolte su alcuni capitolati tecnici indicano che non poche Amministrazioni pubbliche proponenti hanno incontrato difficoltà e causato ritardi nel delimitare l'oggetto dello studio di fattibilità e quindi nel definire un capitolato in grado di precisare il livello di analisi richieste e gli obiettivi finali. Questo ha avuto tra l'altro la conseguenza di lasciare eccessivi margini di interpretazione al mercato della consulenza sul reale fabbisogno espresso dalle amministrazioni.

La "risposta" del mercato. La risposta del mercato delle consulenze alla domanda delle amministrazioni è stata caratterizzata da una pronunciata concentrazione degli studi affidati e del monte commesse in un numero relativamente ristretto di operatori. In vari casi, tale sotto-insieme di operatori maggiormente presenti non è stato in grado di esprimere raggruppamenti con adeguate specializzazioni settoriali; in altri, non ha attivato meccanismi efficaci di coordinamento tra le varie professionalità presenti nei raggruppamenti, il che ha dato luogo a scarsa integrazione ed armonizzazione tra le analisi contenute negli studi. Inoltre, il mercato non sempre è stato in grado di supplire alle carenze iniziali della domanda della pubblica amministrazione, appiattendosi invece su richieste e domande mal formulate o, peggio, approfittando in modo "opportunistic" di una elevata domanda di servizi per aumentare il proprio fatturato senza una reale capacità di rispondere ai quesiti "tipici" di uno studio di fattibilità.

Il Monitoraggio. Alcune amministrazioni proponenti ed appaltanti hanno dato vita ad esperienze significative di monitoraggio in corso d'opera degli studi: oltre a permettere di vigilare sulla qualità tecnica degli studi, il monitoraggio ha costituito spesso una "palestra" in cui pubbliche amministrazioni con scarsa dimestichezza procedurale e metodologica con gli studi hanno avuto l'opportunità di rafforzare, grazie anche all'interazione con partecipanti di altra provenienza ai tavoli (amministrazioni centrali, tecnici indipendenti), le proprie capacità tecniche di valutare la qualità degli studi in corso e di impostare gli studi da avviare in futuro. Al tempo stesso, i tavoli di monitoraggio non sembrano aver avuto la diffusione necessaria a garantire in modo sistematico la qualità e la rilevanza degli studi. Inoltre, in alcuni casi si sono registrate confusioni sul ruolo dei tavoli di monitoraggio e sulla loro compatibilità con gli accordi contrattuali tra stazione appaltante ed affidatari degli studi.

Necessità di documenti di indirizzo ed orientamento. L'elenco dei requisiti minimi forniti dal CIPE (Allegato B alla delibera 106/1999) per la realizzazione degli studi ha costituito un utile punto di riferimento metodologico per l'impostazione e valutazione degli studi. Tuttavia, sulla base degli studi esaminati dall'UVAL presso tavoli di monitoraggio o in altre sedi, si può riscontrare una certa eterogeneità delle analisi svolte. Mentre si registrano esempi di buona qualità delle singole componenti degli studi (ad esempio identificazione tecnica degli scenari di intervento, analisi organizzativa-gestionale), è più raro trovare la compresenza di livelli elevati di qualità per tutte le analisi svolte, ed in generale si riscontra una difficoltà a stabilire nessi chiari tra le singole componenti ed i risultati complessivi dello studio. Appaiono pertanto necessari, come specificato nelle raccomandazioni, ulteriori approfondimenti dei documenti di indirizzo, così da poter meglio orientare futuri studi di fattibilità.

Allo scopo di valorizzare i risultati degli studi di fattibilità già conclusi e di promuovere la qualità degli studi futuri, l'Uval ha proposto:

- l'accelerazione della transizione dagli studi completati alla progettazione, attraverso un'attività di accompagnamento ed assistenza tecnica alle Amministrazioni centrali e regionali, in raccordo ed attuazione di quanto previsto dalla delibera CIPE 62/2002;
- la costituzione di una Banca Dati che consenta di consolidare le informazioni sugli esiti degli studi e di monitorarne efficacemente i relativi sbocchi progettuali. La banca dati potrebbe costituire parte di un più ampio "Registro" degli SdF della pubblica amministrazione, esteso ad altre tipologie di studi oltre a quelli co-finanziati dal CIPE e con finalità di condivisione di conoscenze e buone pratiche;
- l'introduzione di meccanismi incentivanti per l'utilizzazione dei risultati degli SdF nella applicazione delle risorse destinate alle aree depresse, in particolare in sede di impostazione degli Accordi di Programma Quadro;
- l'elaborazione di documenti di indirizzo per orientare l'impostazione, monitoraggio e valutazione di futuri studi di fattibilità;
- l'elaborazione di macro-studi di riferimento per gli SdF, utili a fornire periodicamente dati e conoscenze di base affidabili da usare come materiale di riferimento "off the shelf" per le analisi specifiche condotte dagli studi di fattibilità. Un esempio può essere dato da studi per individuare la segmentazione della domanda turistica nel mezzogiorno.

IL MONITORAGGIO DELLA RISERVA DI PREMIALITÀ

Il ruolo e i compiti del Gruppo tecnico

L'istituzione di un Gruppo tecnico per il monitoraggio dei criteri della riserva del 6% è prevista dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le regioni dell'Obiettivo 1 (Ob.1) 2000-2006 (Allegato D - "Documento di orientamento per l'assegnazione della riserva nazionale del 6%") e dalla deliberazione del CIPE del 4 agosto 2000 n.83 (articolo 10 "Riserva di premialità").

Il Gruppo tecnico è stato istituito il 13 giugno 2001 con decreto del Capo Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione dell'ex Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, in qualità di Presidente del Comitato di sorveglianza (Cds) del QCS. Il Gruppo tecnico è coordinato da un Rappresentante del Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica – Unità di Valutazione (UVAL) del Ministero Economia e Finanze e composto da un altro rappresentante dell'UVAL, designato, come il coordinatore, dal Capo Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, e da due rappresentanti della rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici istituiti ai sensi della Legge 144/1999, designati dal Comitato Tecnico Paritetico per i Nuclei di Valutazione e Verifica della Conferenza Stato-Regioni. Il decreto istitutivo prevede che il Gruppo tecnico fornisca all'Autorità di gestione del QCS relazioni periodiche sul monitoraggio dell'avanzamento degli indicatori e una Relazione finale sulla valutazione del soddisfacimento degli indicatori per l'attribuzione della riserva.

Per quanto riguarda il monitoraggio, i compiti sono di analisi, per ciascun Programma Operativo, del grado di soddisfacimento dei singoli criteri, di identificazione degli elementi di criticità e di segnalazione dei percorsi che consentano di rispettare i requisiti previsti.

Ai fini della valutazione finale, il compito è di garantire la qualità nell'applicazione del sistema di premialità. Al Gruppo tecnico è richiesto di assicurare l'adeguatezza, la pertinenza e la certezza di misurazione degli indicatori, in modo da prevenire e risolvere problemi di interpretazione al momento dell'attribuzione. La qualità deve essere quindi assicurata in fase di valutazione finale attraverso l'omogeneità di valutazione degli stessi criteri nei diversi Programmi Operativi e l'uniformità di analisi dei dati resi disponibili dalle Autorità di gestione dei Programmi Operativi.

Le relazioni periodiche all'Autorità di gestione del QCS

Per la riserva del 6%, il Gruppo tecnico, come previsto dal decreto istitutivo, ha presentato all'Autorità di gestione del QCS due Relazioni di monitoraggio, basate sulle Relazioni annuali delle Autorità di gestione dei Programmi Operativi (P.O.).

Per il monitoraggio e per la specificazione dei requisiti di alcuni indicatori – in particolare A4 Società dell'informazione nella PA, A5 Sportello Unico per le imprese, A6 Servizi per l'Impiego, A7 Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica - il Gruppo tecnico si è avvalso della collaborazione delle Amministrazioni centrali competenti e di Enti Pubblici di supporto per la raccolta e l'elaborazione di dati (come nel caso dell'ISFOL per l'indicatore A6 o del FORMEZ per A5).

La Prima Relazione di monitoraggio, basata sulle relazioni delle Autorità di gestione dei P.O. sullo stato della riserva del 6% al 30.04.2001, è stata consegnata all'Autorità di gestione del QCS nel luglio 2001. In questa Prima Relazione, che si collocava temporalmente a una distanza dall'attribuzione finale tale da consen-

tire le modifiche del sistema che si rendessero necessarie, il Gruppo tecnico ha analizzato la situazione della riserva focalizzando l'attenzione sugli indicatori più che sui Programmi Operativi, affrontando sia problemi di interpretazione e comprensione di alcuni requisiti, sia difficoltà di attuazione che richiedessero precisazioni o modifiche dei target.

La Prima Relazione conteneva quindi la proposta di alcuni emendamenti al documento "Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva del 6%", successivamente accolti dal Comitato di sorveglianza del QCS, e segnalava la necessità di avviare alcuni approfondimenti, dei cui esiti le Autorità di gestione dei P.O. sono state informate attraverso apposite note. In definitiva le modifiche proposte sono marginali e riguardano il rinvio delle scadenze dei requisiti per gli indicatori A3 e B1; la revisione dei requisiti in senso più favorevole alle amministrazioni per gli indicatori A7, A8 e B2; la precisazione, con note del Gruppo tecnico, delle modalità di soddisfacimento per gli indicatori A4 e A6.

Oltre a proporre le precisazioni necessarie per gli indicatori evidenziati, nella Prima Relazione il Gruppo tecnico ha analizzato lo stato di attuazione degli indicatori per il complesso dei P.O. e fornito raccomandazioni laddove si erano rilevate situazioni di maggiore incertezza o difficoltà. Le principali raccomandazioni proposte riguardavano la necessità di avviare approfondimenti sulle cause dei ritardi per gli indicatori A1 e A2 e azioni di sensibilizzazione e assistenza nel caso degli indicatori A8 e A9.

La Seconda Relazione del Gruppo tecnico, basata sulle Relazioni delle Autorità di gestione dei P.O. sullo stato della riserva del 6% al 31.01.2002, è stata consegnata all'Autorità di gestione del QCS nell'aprile 2002. In questa Relazione l'enfasi è posta sull'analisi del livello di soddisfacimento degli indicatori nei singoli P.O.. In questa fase del percorso di attuazione della riserva del 6%, a conclusione del processo di affinamento dei requisiti e a pochi mesi dalla scadenza prevista per il soddisfacimento della maggior parte degli indicatori, il monitoraggio aveva l'obiettivo di evidenziare in modo chiaro la situazione dei diversi P.O. al fine di fornire ai soggetti interessati indicazioni precise circa gli indicatori su cui intervenire per poter raggiungere gli obiettivi fissati. La Seconda Relazione evidenzia la situazione dei singoli indicatori sia per il complesso dei P.O. sia per ciascun P.O.. Viene anche fornita una sintesi dello stato di attuazione dei singoli indicatori in ciascun P.O. classificato secondo quattro possibili categorie (positivo, soddisfacente, incerto, non ancora soddisfacente).

In generale, l'attività di monitoraggio è stata fortemente condizionata dalla qualità delle informazioni fornite dalle Autorità di gestione dei P.O. che rappresentano la principale fonte per le Relazioni del Gruppo tecnico. Pur avendo osservato significativi miglioramenti nell'accuratezza delle informazioni fornite dalla Prima alla Seconda Relazione delle Autorità di gestione dei P.O., la Seconda Relazione del Gruppo tecnico ha comunque dovuto evidenziare numerose situazioni di incertezza, dovute proprio alla lacuna di informazioni, colmata in molti casi solo in occasione della Relazione finale.

Il ruolo del gruppo tecnico nella valutazione finale

Come previsto dal decreto istitutivo del Gruppo tecnico, la *Relazione finale* individua per ciascun Programma Operativo gli indicatori soddisfatti, al fine di fornire all'Autorità di gestione del QCS tutti gli elementi necessari per l'attribuzione delle riserve. La *Relazione finale* esplicita inoltre, come richiesto, la metodologia di valutazione seguita per ciascun indicatore nelle schede relative ai singoli indicatori.

L'attività del Gruppo tecnico per la preparazione della Relazione finale, così come era avvenuto per quelle precedenti, si è basata essenzialmente sull'analisi delle relazioni delle Autorità di gestione dei P.O. e del materiale integrativo necessario per la verifica puntuale dei singoli requisiti. Per la misurazione di alcuni indicatori – in particolare A.4 Società dell'informazione nella Pubblica Amministrazione, A5 Sportello Unico per le imprese, A6 Servizi per l'impiego, A7 Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica – il Gruppo tecnico si è avvalso della collaborazione delle Amministrazioni centrali competenti, che già avevano collaborato per il monitoraggio.

Il monitoraggio attuato attraverso le Relazioni periodiche ha agevolato e reso più trasparente la fase finale di valutazione del grado di raggiungimento dei *target* dei singoli indicatori. Le attività precedenti avevano infatti consentito di ridurre i dubbi di interpretazione dei requisiti, di avviare in tempo utile la misurazione degli indicatori di competenza di altre Amministrazioni, di seguire un format comune per l'autocertificazione da parte delle Autorità di gestione dei Programmi Operativi e per la valutazione da parte del Gruppo tecnico.

Anche nei casi in cui il monitoraggio si avvaleva della collaborazione di altri soggetti, il Gruppo tecnico ha comunque seguito attivamente l'attività di rilevazione, partecipando a riunioni preparatorie interne e a confronti pubblici (come nel caso dell'indicatore A5).

PREMIALITÀ del 6% – gli indicatori

- A.1 Conferimento degli incarichi dirigenziali
- A.2 Attivazione dell'unità di controllo interno di gestione
- A.3 Creazione e funzionamento dei Nuclei di valutazione
- A.4 Società dell'informazione nella Pubblica Amministrazione
- A.5 Sportello Unico per le imprese
- A.6 Servizi per l'impiego
- A.7 Attuazione della pianificazione territoriale e paesistica
- A.8 Servizio idrico integrato
- A.9 Attuazione della gestione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali
- A.10 Istituzione e operatività delle ARPA
- B.1 Attuazione dei Progetti Integrati Territoriali
- B.2 Integrazione delle strategie
- C Concentrazione delle misure

Infine, nel periodo di redazione della *Relazione finale*, il Gruppo tecnico ha anche effettuato l'analisi di ammissibilità dei PIT necessaria per la valutazione dell'indicatore B1.

L'Affermarsi della valutazione nella P.A.

Per garantire l'affidabilità e l'utilizzabilità dei risultati della valutazione ai fini dell'ottimizzazione della fase di attuazione, il QCS e la delibera CIPE 83/2000 assegnano all'Unità di valutazione degli investimenti pubblici competenze specifiche di indirizzo, di supporto tecnico-metodologico e di sorveglianza per lo svolgimento delle attività di valutazione dei Programmi Operativi e del Quadro Comunitario di Sostegno. L'UVAL esercita tale funzione in coordinamento con gli altri soggetti che costituiscono il Sistema di valutazione del QCS - segnatamente le strutture nazionali di riferimento per la valutazione del FSE (ISFOL), del FEOGA (INEA) e la rete dei Nuclei regionali e centrali di valutazione e verifica istituiti ai sensi della L.144/99 art.1 - e di concerto con il Gruppo Valutazione e Monitoraggio del QCS.

L'importanza della valutazione nel miglioramento della capacità del decisore pubblico di prendere decisioni corrette non è formalmente oggetto di dibattito. In pratica, tuttavia, la maggior parte delle decisioni pubbliche non è sostenuta da processi valutativi. Laddove un processo valutativo è posto in essere, inoltre, esso non sempre è inserito chiaramente nel ciclo dei processi decisionali. Una delle eccezioni a riguardo è stata l'elaborazione del Piano di sviluppo per il Mezzogiorno da parte delle autorità italiane nel processo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 per le regioni italiane dell'Ob. 1; nell'elaborazione del Piano, infatti, la valutazione ex-ante dell'intervento complessivo, in particolare la simulazione dei possibili effetti macroeconomici dell'intervento, ha rivestito un ruolo importante nell'orientare il processo programmatico e il dibattito all'interno del partenariato. Anche grazie a tale esperienza, oggi è vivo il dibattito su natura e scopi della valutazione all'interno dell'amministrazione pubblica. Tuttavia, la situazione non è oggi statica e, anzi, una spinta al miglioramento della comprensione del ruolo della valutazione e a un suo più ampio utilizzo può ritrovarsi in alcune innovazioni che vanno investendo l'architettura delle amministrazioni pubbliche e le modalità dei propri percorsi decisionali.

Questa nota rende conto degli elementi di novità con riguardo a tre aspetti a) i rapporti fra committente e valutatore, b) il mercato della valutazione, c) i metodi prevalenti.

- a) I rapporti fra committente e valutatore. La pubblica amministrazione italiana (PA) (e, in particolare, le amministrazioni regionali e centrali responsabili di programmi co-finanziati dall'Unione europea attraverso i Fondi strutturali) non si sente titolare della valutazione, e quindi si limita ad attenersi a quanto prescritto dai regolamenti comunitari. Ne derivano domande di valutazione generiche, che non si distinguono da domande di monitoraggio. Queste domande generiche, a loro volta, spingono il valutatore a fare proposte conservatrici.

- b) La situazione del mercato. Il mercato delle valutazioni dei programmi co-finanziati dall'Unione Europea è "chiuso". Mentre molti soggetti, capaci ma troppo piccoli e frammentati, si tengono alla larga da compiti valutativi percepiti come eccessivamente lontani, operano in tale ambito (in regime sostanzialmente di oligopolio) poche grandi società, in particolare società di revisione e consulenza, non specificamente esperte di valutazione. Questi operatori sono favoriti dalla struttura dei bandi per servizi di valutazione, per esempio dalla richiesta, in tali documenti, di requisiti finanziari.
- c) I metodi. Si sono venuti imponendo modelli di valutazione che hanno spiazzato i tentativi più originali degli operatori più piccoli, o comunque di quei soggetti che sono esclusi dal mercato della valutazione come si è venuto a costituire in questi anni. Si verifica, su queste premesse, una tendenza a distinguere in modo arbitrario fra approcci, metodi e tecniche "scientifici" (spesso identificati con alcuni metodi quantitativi) e approcci, metodi e tecniche "qualitativi" (dove l'aggettivo "qualitativo" non viene utilizzato nella sua corretta accezione ma come sinonimo di "scadente, non scientifico").

In tutti e tre i casi, le cause di insoddisfazione sono direttamente o indirettamente ricondotte all'azione della PA italiana e all'influenza che su di essa ha il quadro regolamentare previsto per la valutazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali. In questa sede si evidenzia lo sforzo della PA italiana per migliorare la propria capacità di valutazione, sforzo che si inserisce in un progetto complessivo di miglioramento della gestione degli investimenti pubblici che intende utilizzare l'opportunità offerta dalle prescrizioni relative ai fondi strutturali senza, però, appiattirsi su di esse.

Le strategie possibili

Vi sono diverse strategie per mirare al consolidarsi del momento valutativo nel percorso decisionale pubblico, sopra richiamati:

- utilizzare, come veicolo principale per l'introduzione della valutazione, non il canale della valutazione obbligatoria dei Fondi strutturali, ma l'universo "parallelo" di esperienze maturate nel settore sociale;
- migliorare il quadro regolamentare utilizzando tutti gli spazi possibili per "tradurre" le prescrizioni comunitarie adattandole alle esigenze delle amministrazioni nazionali e regionali (via delle linee-guida o della traduzione);
- rafforzare direttamente la struttura della PA in modo che sia in grado di gestire ed utilizzare le valutazioni (via del rafforzamento).

La strategia che la PA sta utilizzando si fonda prevalentemente sulla via del rafforzamento, utilizzando alcuni elementi della via delle linee guida. La PA italiana ha, cioè, scelto di influenzare il mercato prevalentemente attraverso un'operazione culturale sulle amministrazioni committenti. Questa scelta è in parte basata sulla diagnosi che gli ostacoli principali a un effettivo inserimento del mo-

mento valutativo nel percorso decisionale derivano più dalla debolezza delle amministrazioni chiamate a gestire e utilizzare le valutazioni che dal quadro regolamentare. Anche con un migliore quadro regolamentare, infatti, la capacità del committente di gestire, giudicare ed utilizzare la valutazione resterebbe cruciale per ottenere una buona valutazione e per utilizzarla.

L'azione della PA italiana di miglioramento della valutazione non consiste, quindi, nel sostituire un nuovo quadro normativo a quello esistente, ma piuttosto nel rafforzare, formandole e inserendo in esse strutture istituzionali amichevoli verso la metodologia valutativa, le amministrazioni che domandano la valutazione.

La strategia di rafforzamento e formazione prescelta si concretizza in una serie di innovazioni collegate fra loro e tese a conseguire il loro obiettivo formativo indirettamente e *on the job*. Rientrano, così, nella strategia sia la creazione di istituzioni e sedi istituzionali di confronto fra amministrazioni, sia la fornitura, da parte di alcuni nodi del sistema così creato, di supporti metodologici (p.e. linee guida, bandi tipo, etc.). Il rafforzamento istituzionale e culturale è finalizzato ad aggredire direttamente il problema, cioè la mancanza di ownership delle valutazioni da parte delle amministrazioni committenti e la conseguente incapacità di esprimere domande di valutazione precise.

Dall'UVAL al Sistema nazionale di valutazione

Il primo passo sulla via del rafforzamento è costituito dalla creazione di nuclei di valutazione presso le amministrazioni regionali e centrali (l.144/1999). Ai nuclei sono affidati numerosi compiti, non tutti strettamente valutativi: dovranno, infatti, assolvere a funzioni di supporto alla programmazione; in alcune amministrazioni saranno responsabili della selezione di progetti. I compiti valutativi dei nuclei, tuttavia, sono fondamentali: quello principale consiste nel fornire alle amministrazioni supporto tecnico nella gestione delle valutazioni. Nel caso delle valutazioni degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali i nuclei dovranno fungere da interfaccia fra l'amministrazione e il valutatore, in particolare per quanto riguarda l'elaborazione e l'affinamento della domanda di valutazione e per quanto riguarda il monitoraggio metodologico del servizio di valutazione.

I compiti valutativi diretti saranno necessariamente limitati, ma non meno importanti, perché potranno adattarsi alle esigenze conoscitive dell'amministrazione mostrando, così, l'utilità della valutazione nel restituire in modo candido una conoscenza degli effetti degli interventi e delle catene causali che quegli effetti provocano.

I nuclei di valutazione, insieme all'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero dell'Economia, costituiranno una rete. La rete avrà la funzione di fornire una sponda esterna ai nuclei e di costituire occasioni di dibattito, confronto e diffusione di metodi e pratiche. La rete avrà anche la funzione di rafforzare la posizione del nucleo all'interno dell'amministrazione di appartenenza. La rete dei nuclei, insieme alle strutture dell'ISFOL e dell'INEA costituisce il siste-

ma nazionale di valutazione. Un esempio della funzione del sistema può essere fornita dai compiti del sistema di valutazione dell'ob. 1 (sottoinsieme di quello nazionale) indicati nel QCS ob.1: completamento e attivazione della rete dei nuclei di valutazione, definizione di metodi e tecniche per le valutazioni di risultato e impatto dei programmi operativi, definizione di un set comune di indicatori e dati statistici che possano fornire supporto alle attività di valutazione, svolgimento dei compiti relativi alla valutazione di secondo grado, promozione e orientamento delle valutazioni in itinere di grandi progetti e dei progetti integrati.

Sempre nello stesso senso opera la previsione del sottogruppo valutazione del Gruppo valutazione e monitoraggio dell'obiettivo 1. Il sottogruppo include, oltre ai soggetti che compongono il sistema di valutazione dell'ob.1, il valutatore del QCS ob.1, i valutatori dei programmi operativi e rappresentanti della Commissione.

All'iniezione di competenze, da ottenere con queste linee di attività, si somma l'elaborazione di documenti di orientamento e di linee guida per la valutazione. Questi documenti in parte svolgono la funzione di adattare il quadro regolamentare comunitario alle esigenze specifiche della PA italiana (via delle linee guida). In parte, però, questo insieme di documenti ha anche lo scopo di mettere a disposizione delle amministrazioni committenti strumenti che da una parte facilitino i processi decisionali necessari a mettere in moto processi valutativi (fornendo una serie di opzioni fra cui scegliere e mostrando le conseguenze delle diverse linee di azione) e dall'altra favoriscano l'assorbimento di concetti, principi e pratiche collegati alla valutazione.

In particolare i documenti di "Linee guida per la valutazione intermedia" e "Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia" elaborati per dare avvio al processo di valutazione dell'intervento dell'Ob.1 integrano il quadro della valutazione dei Fondi strutturali. Cercano, infatti, di recuperare spazi alle amministrazioni committenti aggiungendo alle domande di valutazione provenienti dalla Commissione (che richiedono confrontabilità delle valutazioni, analisi di coerenza fra documenti strategici e strumenti operativi, come p.e. fra programmi operativi e complementi di programmazione) schemi di valutazione più orientati all'individuazione degli effetti (desiderati e non) e al collegamento fra gli effetti e i meccanismi di delivery delle misure.

Il percorso avviato

Quello qui delineato è un quadro di intervento che si concentra innanzitutto sul rafforzamento dei committenti (nelle domande da porre, nel selezionare i consulenti etc.). Il momento della decisione sul soggetto che presterà il servizio, sui metodi da seguire, sul disegno della valutazione non è infatti da solo sufficiente perché si abbiano buone valutazioni e perché queste siano utilizzate. Sono necessarie lungo tutto il periodo della valutazione, fitte interazioni fra committente e valutatore e attività che mettano il committente in condizione di avvantaggiarsi del-

le interazioni, di comprendere i vantaggi che provengono dalla valutazione, di avere incentivi per ricercarli e di acquisire la capacità istituzionale e tecnica per entrare in relazione con i valutatori. Si apre qui una strada, fatta di attività ed interazioni, che impegnerà a lungo, ognuno con i propri ruoli, sia i valutatori sia le amministrazioni.

La domanda di valutazione del QCS

La domanda di valutazione relativa al QCS è una domanda vasta e di grande complessità e per questa ragione è stata articolata in sezioni distinte che richiedono, per essere affrontate, da una parte gruppi di professionalità e competenze tematiche differenziate, dall'altra tecniche di raccolta ed elaborazione dei dati diverse fra loro.

La valutazione intermedia del QCS è, quindi, articolata secondo l'ipotesi dell'affidamento per segmenti tematici. Al valutatore indipendente incaricato della "valutazione indipendente intermedia del QCS" è affidata l'elaborazione della struttura analitica dell'attività valutativa, la conduzione di una parte consistente delle valutazioni tematiche e la garanzia dell'unitarietà della valutazione. Tre attività di valutazione sono affidate a gruppi professionali distinti:

- 1) aggiornamento dell'analisi dell'impatto macroeconomico;
- 2) ricerca valutativa sul tema dell'integrazione degli aspetti ambientali;
- 3) ricerca valutativa sul tema delle risorse culturali.

Il giudizio complessivo originerà, comunque, dalla sintesi di una complessità di approfondimenti su singoli quesiti e di apporti provenienti da gruppi disciplinari e professionali distinti, che dovranno essere riportati ad unità da un soggetto (il "valutatore incaricato della valutazione intermedia indipendente") la cui responsabilità è appunto quella di sintetizzare in un unico giudizio i risultati, di verificarne la coerenza e di predisporre il rapporto di valutazione intermedia.

L'analisi degli effetti sul territorio degli interventi realizzati.

Questa parte dell'attività di valutazione riguarda l'analisi dell'implementazione della strategia prevista nei sei assi prioritari. Il valutatore dovrà analizzare il sistema di incentivi positivi e negativi nell'attuazione della strategia provenienti dall'organizzazione nelle sei priorità e formare il suo giudizio sul sistema attraverso l'esame di casi concreti.

In questa attività sono rilevanti i confronti che riguardano l'attuazione dell'intervento nelle diverse aree e da parte dei diversi soggetti. I confronti devono evidenziare dove e perché interventi ispirati ad una stessa strategia hanno funzionato in maniera diversa. Ad una strategia unica, infatti, corrispondono soggetti diversi che operano su realtà disomogenee. Il valutatore del QCS è nella posizione mi-

gliore per trarre, dall'analisi di queste differenze, indicazioni utili per la riprogrammazione dell'intervento (non solo, cioè, la redistribuzione delle risorse finanziarie ma anche la ridefinizione della strategia e delle sue caratteristiche).

Il valutatore deve fornire indicazioni e analisi atte a far comprendere che cosa concretamente il QCS sta producendo, a favore di chi e con quali modalità (anche indipendentemente dalle finalità esplicitate nei documenti di programma). L'analisi deve mettere in luce i risultati e, ove possibile, i primi impatti (tangibili e intangibili) e evidenziare anche i risultati e gli impatti inattesi. Il valutatore dovrà adottare un concetto ampio di identificazione di risultati e impatti: accanto agli effetti quantificabili e in parte colti anche da indicatori sintetici, vanno identificati anche effetti non facilmente traducibili in quantificazioni (modificazioni degli atteggiamenti dei soggetti e delle percezioni; aspetti sociali e culturali; modificazione delle aspettative; creazione di reti fra i soggetti economici e istituzionali).

L'analisi dovrà mettere in luce le catene causali che collegano l'intervento (e le sue caratteristiche, quali l'integrazione, il sistema di regole, l'articolazione istituzionale) ai risultati, ricostruendone, in base allo studio dell'attuazione effettiva, la "teoria". Soprattutto nella prima fase della valutazione (2002-2004), sarà probabilmente possibile individuare risultati (e soprattutto impatti) solo in alcune aree territoriali e in alcuni settori. Tale limitazione temporale, se esisterà, deve essere utilizzata come un'opportunità per concentrare l'analisi, che potrà e dovrà essere molto approfondita. In questa prima fase, l'analisi dovrà individuare se si stanno verificando condizioni tali da consentire il raggiungimento degli obiettivi del programma.

Il valutatore è, poi, chiamato a sintetizzare i risultati (e ove possibile gli impatti) del QCS asse per asse, ricorrendo a dati secondari (dati di monitoraggio, elementi provenienti dai prodotti intermedi e dalle bozze dei rapporti di valutazione intermedia dei PO, valutazioni in itinere ed ex post del periodo di programmazione 1994-1999, dati statistici, etc.).

Tale analisi su dati secondari avrà anche la finalità di fornire elementi di base per selezionare le aree su cui il valutatore condurrà gli approfondimenti sui temi indicati oltre (infrastrutturazione, strategia per l'occupazione, sostegno alle imprese, sviluppo rurale, sviluppo urbano, legalità e coesione sociale, pari opportunità, emersione, società dell'informazione, internazionalizzazione).

Alcuni approfondimenti tematici:

- *Le infrastrutture.* L'indagine deve essere finalizzata a verificare in quali condizioni il QCS aiuta le amministrazioni responsabili dello sviluppo del territorio ad elaborare strategie di infrastrutturazione del territorio, quanto (e in quali condizioni) queste strategie corrispondano alle esigenze di sviluppo espresse dai soggetti che sul territorio operano. Tale domanda "piena" si applica, tuttavia, soprattutto alla seconda fase della valutazione (2004-2005): il QCS prevede, infatti, un primo periodo di adeguamento e creazione delle condizioni istituzionali e amministrative per la creazione e gestione delle infrastrutture. Nella prima fase (2002-2004) la domanda è quindi: quali obiettivi (impliciti) è possibile individuare "ex post" nella somma dei progetti sottoposti a rendicontazione? Quali condizioni, territorio per territorio, con-

sentono di dire che le infrastrutture create saranno effettivamente usate e gestite? Il QCS rientra fra gli elementi che spingono o invogliano le amministrazioni a dotarsi delle istituzioni e degli elementi di gestione delle infrastrutture? In quali casi è possibile individuare la costruzione di un migliore rapporto fra le amministrazioni e di condizioni di maggiore legalità? Quali cause hanno giocato tale ruolo positivo?

- *Sviluppo urbano.* L'indagine su questo tema deve considerare sia la strategia esplicitata nell'asse Città sia gli effetti sullo sviluppo urbano prodotti da interventi di altri assi. Il QCS assume gli obiettivi di sostenere il ruolo delle città come propulsori dello sviluppo e di intervenire sulla struttura urbana del Mezzogiorno in modo che essa risulti più adatta a sostenere processi di sviluppo e coesione sociale. Sebbene questo tema sia innovativo, esiste in Italia un patrimonio di progettazione (p.e. PRUSST) e di esperienza di intervento in ambito urbano, sia di riqualificazione urbanistica sia di rivitalizzazione economica. Si chiede al valutatore di indagare come gli interventi del QCS intercettano questa progettazione e queste esperienze: quali sono i casi di successo e quali condizioni li hanno favoriti? Che differenze si possono evidenziare fra gli interventi? In quali condizioni la preesistenza di progettazione ha costituito un elemento propulsivo e dove, invece, ha creato aspettative non congruenti con la strategia del QCS?

L'analisi degli effetti del QCS

Il QCS opera in un contesto di decentramento che richiede un cambiamento del funzionamento delle amministrazioni coinvolte. Come già detto, il QCS svolge una funzione di "palestra" per le amministrazioni, sia centrali sia regionali, per l'acquisizione della capacità amministrativa necessaria per far fronte al cambiamento delle loro responsabilità.

Si chiede al valutatore di analizzare l'influenza del QCS sulla capacità istituzionale delle amministrazioni attraverso una ricerca originale. Ci si attende che il valutatore utilizzi le fonti disponibili, che individui e intervisti gli stakeholders e testimoni chiave, che faccia ricorso all'osservazione diretta e alla partecipazione a fasi chiave dell'attività delle amministrazioni da individuare o nella fase di disegno della valutazione o durante l'attività stessa, e che usi ogni altro metodo di ricerca che riterrà utile. L'autorità di gestione curerà che al valutatore sia assicurato l'accesso alle fonti, alle amministrazioni e agli individui.

Di seguito sono riportati i temi portanti attorno ai quali si chiede che il valutatore organizzi la propria indagine conoscitiva.

- Analisi e verifica del percorso di programmazione e attuazione in risposta alle innovazioni introdotte dalla riforma dei fondi strutturali.
- Analisi degli effetti delle scelte di allocazione finanziaria e di concentrazione dei PO operate dal QCS sulla capacità di indirizzo e coordinamento delle amministrazioni centrali.

- Analisi degli effetti delle scelte di allocazione finanziaria e di concentrazione dei PO operate dal QCS sulla capacità attuativa delle amministrazioni regionali, con riferimento particolare alla loro capacità di svilupparsi come soggetti istituzionali in grado di promuovere e selezionare progetti e di dare attuazione agli stessi.
- Analisi delle interazioni tra attuazione della strategia del QCS e competenze ordinarie dei soggetti preposti all'attuazione.
- Effetti sulle amministrazioni e sui meccanismi decisionali degli indirizzi per l'attuazione degli interventi contenuti nel QCS.
- Analisi degli effetti dell'adozione e implementazione del sistema di premialità sul comportamento delle amministrazioni coinvolte nella programmazione e nell'attuazione del QCS.
- Analisi del sistema di governo del QCS, con particolare riferimento al partenariato istituzionale fra i diversi soggetti (Commissione, Autorità di gestione, Amministrazione capofila dei fondi strutturali o titolari di funzioni trasversali) impegnati nella sua attuazione, sia nelle sedi decisionali, sia in quelle tecniche (es. gruppi di lavoro).
- Esame di come l'organizzazione di responsabilità per le priorità trasversali (pari opportunità, altre) influenza l'effettivo conseguimento della tutela di tali priorità.
- Ruolo del partenariato economico e sociale.
- Analisi degli effetti del sistema del QCS sulla qualità e sull'efficacia delle attività di progettazione espresse dal territorio.
- Progettazione integrata territoriale. Si chiede al valutatore di evidenziare, attraverso l'analisi dei diversi percorsi individuati dalle AdG per la sollecitazione di progetti integrati, in quali condizioni e con quali modalità tali processi abbiano favorito: a) interazioni più efficaci tra AdG e livelli locali; b) formazione di nuove coalizioni locali, rafforzamento/indebolimento di coalizioni esistenti; c) progettazione e sue caratteristiche.

Raccomandazioni

Al valutatore si richiede, per ciascuna delle articolazioni della domanda di valutazione, di formulare raccomandazioni per il miglioramento dell'attuazione del QCS e indirizzi per la riprogrammazione, basate sulla sintesi dei principali fattori di successo e di insuccesso degli interventi sul patrimonio culturale. Si richiedono in particolare:

- Raccomandazioni operative per correggere e migliorare l'"approccio integrato" richiesto dal QCS;
- Raccomandazioni operative per introdurre meccanismi correttivi finalizzati a ripristinare la coerenza con il QCS laddove necessario;
- Raccomandazioni per coniugare le esigenze di qualità degli interventi e coerenza con il QCS con le esigenze di efficienza finanziaria;
- Indirizzi per diffondere e replicare le "best practices" rilevate.

Le raccomandazioni relative alla riprogrammazione dovranno essere formulate sulla base di realistiche considerazioni di "fattibilità istituzionale" oltre che sulla base di considerazioni tecniche e di merito; a tal fine, la loro formulazione non può prescindere da una intensa interazione con i valutatori indipendenti dei PO (anche per tener conto dei vincoli/opportunità derivanti dal sistema di gestione dei vari Programmi e dal loro andamento complessivo), con le Autorità di Gestione e con tutti gli altri soggetti direttamente interessati, ferma restando l'indipendenza di giudizio del valutatore indipendente anche per questo segmento tematico.

CONTENUTI MINIMI DEGLI APQ

Come è noto, la normativa vigente e la prassi operativa della programmazione negoziata concordano nel definire l'APQ come uno strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma (di seguito IIP). Questa Appendice intende richiamare alcuni elementi qualificanti e inderogabili, propri degli Accordi di Programma Quadro (di seguito: APQ).

Verrà richiamata innanzitutto la struttura tipica di un APQ, precisando i caratteri essenziali delle tre parti che lo compongono (l'articolato, l'allegato tecnico e le schede progettuali). Quindi verranno riepilogati i presupposti normativi che hanno fino ad oggi guidato l'azione degli organi amministrativi in materia di definizione, redazione, stipula e gestione degli APQ ai vari livelli di governo. Gli esempi e le notazioni settoriali specifiche sono riferite agli APQ relativi alla tutela e gestione delle risorse idriche.

L'APQ è tipicamente composto da tre parti: L'accordo vero e proprio (o articolato), l'allegato tecnico, le schede progetto.

L'accordo (o articolato)

L'APQ ha inequivocabilmente natura pattizia. Tale convincimento trova riscontro, oltre che nell'esperienza fin qui maturata, nella stessa legge n. 662/96 che, all'art. 2, comma 203, lett. c, afferma esplicitamente che "L'accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano". Esso è uno strumento attuativo di impegni programmatici. Come tale, l'APQ può prevedere accordi concernenti la programmazione delle sole risorse già stanziare e impegnabili, volte alla progettazione e alla realizzazione di interventi. Di contro, esso non può riportare impegni o indicazioni riguardanti risorse non ancora stanziare o per le quali, qualunque già stanziare, non risulti ancora completato l'iter di assegnazione alla Regione o ad altra amministrazione che interviene nell'APQ. Eventuali impegni procedurali e di programmazione possono fare parte dell'articolato *qualora siano strettamente funzionali a rafforzare il processo di attuazione dell'accordo e non richiedano azioni o misure aggiuntive, prive di una copertura finanziaria certa.*

L'individuazione degli interventi contenuti negli APQ e la quantificazione dei relativi fabbisogni finanziari deve essere coerente con gli obiettivi strategici indicati nei documenti programmatici di riferimento.

Nei settori caratterizzati da un assetto industriale, anche a carattere embrionale, gli interventi devono trovare fondamento in previsioni credibili circa l'evoluzione del mercato e riflettere impegni verificabili in ordine obiettivi di miglioramento dell'efficienza e della qualità del servizio che l'intervento pubblico si prefigge di conseguire. Ad esempio, nel caso degli interventi volti a favorire la costituzione e il consolidamento del servizio idrico integrato, il quadro finanziario deve permettere di distinguere le risorse assegnate a ciascun Ambito.

Sotto il profilo redazionale, l'articolato indica al primo articolo le finalità dell'APQ, rinviando per ogni altro aspetto all'Allegato tecnico e alle Schede di ogni singolo intervento. Esso comprende inoltre articoli che forniscono alcuni elementi richiesti dalla legge n. 662/96.

In estrema sintesi, le caratteristiche essenziali che l'APQ deve presentare sono le seguenti:

1. L'epigrafe deve richiamare le norme (comunitarie, nazionali, regionali) che le parti sono tenute a rispettare, le deliberazioni di organi amministrativi (CIPE, Consiglio e Giunta Regionale, enti locali, consorzi, enti pubblici, comprese le Autorità di Ambito degli Ambiti Territoriali Ottimali, ATO, per quanto concerne il Servizio Idrico Integrato, SII) e i documenti di programmazione generale o settoriale approvati.
2. Non possono essere inserite tra i *considerata* affermazioni a carattere dispositivo, quali l'enunciazione di impegni, che devono essere invece oggetto di specifico accordo tra le parti firmatarie e come tali definite in appositi articoli dell'APQ.
3. L'APQ è firmato dai dirigenti delle amministrazioni aderenti, che assumono specifici impegni in relazione alle funzioni istituzionalmente esercitate. Non sono pertanto ammissibili enunciazioni di impegni indicati sommariamente in epigrafe o nell'articolato, concernenti azioni non pertinenti a tali funzioni (quali impegni a presentare in Parlamento proposte di legge o a normare su determinate materie da parte di una Regione; oppure, relativamente al SII, impegni a influire sulla gestione degli ATO, con l'indicazione di modelli organizzativi di competenza del gestore in carica o di futuri affidatari del servizio, e così via).
4. Ciascun soggetto firmatario deve indicare, ove sussistano e abbiano rilievo, gli estremi delle deleghe ricevute da parte di terzi. Ne consegue che, sempre con riferimento al SII, le amministrazioni centrali e regionali non possono assumere impegni per conto delle Autorità di gestione dell'ATO o del relativo gestore.
5. L'APQ non può modificare procedure definite e competenze assegnate ai suoi organi (Comitato paritetico di attuazione, Comitato Istituzionale di Gestione) in merito alla programmazione delle economie derivanti dai ribassi d'asta e di fine lavori o alla programmazione di interventi che nel corso del monitoraggio dell'APQ non siano ancora iniziati e finanziati con risorse pubbliche.
6. Nella programmazione - come pure nelle eventuali riprogrammazioni - degli interventi finanziati con i Fondi Strutturali è necessario tenere conto delle procedure relative al ruolo dell'Autorità di Gestione e del Comitato di