

Infine è stata esplorata la possibilità di un meccanismo di penalità in caso di mancata verifica dell'addizionalità, al fine di dare maggiore coerenza al principio. Anche in questo caso si è suggerito che i criteri di individuazione della penalità e le modalità di applicazione della stessa - ferma restando la valutazione delle condizioni macroeconomiche specifiche in cui il Paese ha operato - siano discusse in sede tecnica e partenariale.

L'attività negoziale proseguirà nei primi mesi del 2005 e porterà alla discussione con la Commissione e tutti gli Stati membri di una serie di modifiche testuali all'art. 13 del Regolamento relativo alla addizionalità.

IV.5 Le attività Uval di monitoraggio e valutazione dei Progetti integrati territoriali

Di pari passo con l'evolversi dell'attuazione dei Progetti integrati territoriali (PIT), nel 2004 sono proseguite le attività del loro monitoraggio ed i primi tentativi di valutazione dei loro risultati. Molte di queste attività interessano l'Unità di Valutazione.

Il progetto dal quale ci si attendono risultati più duraturi in termini di miglioramento strutturale della capacità delle Pubbliche Amministrazioni di produrre ed utilizzare conoscenze per lo sviluppo locale, è il progetto di Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT (cfr. IV.3). Nel costruire questo sistema di monitoraggio, l'UVAL, conformemente al mandato ricevuto dal Comitato di Sorveglianza del QCS del marzo 2003, opera in collaborazione con l'Unità Tecnica della Rete dei nuclei di valutazione all'interno di un gruppo di lavoro istituito tra i nuclei delle amministrazioni dell'Ob.1 con l'aggiunta del Molise. Nel corso del 2004, le attività del progetto, già in corso dal 2003, sono proseguite attraverso incontri bilaterali presso le Regioni tra componenti dell'UVAL e dell'Unità Tecnica (UT) della Rete, ed i referenti regionali per il monitoraggio dei POR. In questi incontri tenutisi nelle sei Regioni dell'Ob.1 coinvolte, si è cercato di identificare e risolvere i principali ostacoli tecnici alla raccolta, organizzazione e messa a sistema di quei dati sui PIT che il gruppo di lavoro aveva concordato di sottoporre a monitoraggio. A partire dal Luglio 2004 sono cominciati i primi riversamenti di dati dalle amministrazioni regionali verso il sistema di monitoraggio condiviso. A fine anno, 5 delle 7 Regioni

coinvolte avevano effettuato almeno uno scarico di dati, anche se il livello di popolamento dei campi previsti era ancora piuttosto disuguale.

In preparazione per il momento in cui questi trasferimenti di dati raggiungeranno un soddisfacente grado di completezza, UVAL ha avviato in stretta collaborazione con l'Unità tecnica della Rete il lavoro di disegno della piattaforma informatica che andrà ad ospitare i dati stessi. In questo compito sono stati impegnati in primo luogo due tecnici informatici contrattualizzati a valere sul Programma di diffusione delle conoscenze finanziato dal CIPE con delibere n. 36 del 3 maggio 2002 e n. 17 del 9 maggio 2003.

Nonostante gli evidenti passi avanti compiuti nel corso dell'anno, al 31 dicembre il sistema di monitoraggio non era ancora in grado di restituire ad un livello soddisfacente informazioni confrontabili sul fenomeno dei PIT nelle Regioni Ob.1. Entro metà del 2005 si prevede una prima messa a disposizione del prototipo di questo sistema di monitoraggio ai Nuclei di Valutazione delle Regioni coinvolte. Nell'attesa dell'entrata a regime di tale sistema, l'UVAL ha dovuto proseguire quell'attività di raccolta dei dati più essenziali sulla programmazione e l'attuazione dei PIT, che svolge in via transitoria fin dall'avvio dei primi progetti integrati.

Nel dicembre 2005 questo osservatorio dell'UVAL sui PIT è stato esteso anche a forme di progettazione integrata finanziate dai POR, che non vengono denominate PIT ma che risultano essere analoghe ad essi per molti aspetti di approccio e di procedura. Tra le nuove iniziative progettuali incorporate al sistema, ad esempio, si contano 13 progetti integrati con più di 300 interventi in città capoluogo di tre Regioni che, in assenza dell'ampliamento dell'universo considerato, sarebbero sfuggiti alle attività di analisi e monitoraggio.

L'osservatorio dell'UVAL ha rappresentato ancora nel corso dell'anno la fonte fondamentale per la reportistica ufficiale sul fenomeno dei PIT. Accanto alle attività di raccolta di dati generali ed alle informazioni di inquadramento del fenomeno PIT, l'UVAL conduce in proprio o in collaborazione con altri soggetti, altre attività di ricerca e documentazione su aspetti più specifici della progettazione integrata.

Un'importante indagine di approfondimento ideata e commissionata dall'UVAL ha riguardato i gruppi dirigenti coinvolti nella progettazione e nell'attuazione dei PIT a livello locale. La maggioranza degli esperti e operatori considerano queste risorse umane di fondamentale importanza in quanto esse sono depositarie delle competenze necessarie ai progetti di sviluppo locale per raggiungere gli obiettivi che si

prefiggono. Tuttavia, andando al di là di questo riconoscimento di principio, da più parti ci si chiede se e in che misura il movimento dei PIT abbia intercettato le competenze accumulate nel corso delle precedenti esperienze di programmazione negoziata e progettazione dello sviluppo locale e se le capacità di cui in concreto dispone la classe dirigente dei PIT siano sufficienti e adatte al compito loro affidato. Per far luce su questi temi il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ha lanciato un'indagine conoscitiva che è stata materialmente condotta nei mesi di Ottobre e Novembre 2004. L'indagine è consistita in un'intervista telefonica con metodo CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*) che è stata somministrata da una società specializzata ai dirigenti di livello locale dei PIT. L'indirizzario di questi dirigenti, predisposto con l'aiuto del FORMEZ, constava di 314 persone, ripartite *ex ante* in 4 ruoli a seconda delle funzioni che essi svolgevano a favore del PIT. 269 di questi sono stati raggiunti e intervistati sui temi delle loro esperienze, competenze, e attività concretamente svolte a favore del progetto. La base dati così realizzata costituisce un importante fonte di conoscenza sul fenomeno della progettazione integrata, che è già stata oggetto nel 2004 di una parziale diffusione interna al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, ma sarà restituita al pubblico in diverse occasioni pubbliche nel corso del 2005.

Lavoro sui PIT Urbani

Tra le iniziative di approfondimento e valutazione dell'esperienza in corso nell'attuazione dei PIT, a cui l'UVAL partecipa seppur con un ruolo non centrale, è giusto infine menzionare le Azioni Pilota su un selezionato numero di PIT affidati dal DPS alla Società Studiare Sviluppo. L'UVAL partecipa agli importanti momenti di restituzione delle informazioni interni al dipartimento e di supervisione tecnica delle Azioni Pilota. In questi incontri, la disamina dei processi di attuazione dei PIT nelle aree oggetto di intervento diventa occasione di riflessione collettiva sulle potenzialità di sviluppo e sui possibili interventi correttivi nei casi specifici e con riferimento allo strumento nel suo complesso.

11.6 Trasporti: pareri e valutazione dei programmi di investimento nel settore

Anche nel corso dell'anno 2004, come in passato, molte amministrazioni hanno chiesto all'Unità di valutazione di prestare la propria consulenza specialistica nella valutazione dei progetti di trasporto, in particolare nella valutazione dei progetti infrastrutturali.

In questa sede vengono richiamate, in quanto attività derivate da richieste di collaborazione particolarmente impegnative e di interesse tecnico non marginale, tre esperienze maturate nel corso del 2004:

- la collaborazione costante con la Segreteria del CIPE nell'istruttoria dei progetti da finanziare;
- la collaborazione con la Regione Sardegna a proposito del vaglio delle proposte di accesso ai fondi comunitari disponibili nell'ambito della misura 6 del Programma operativo regionale;
- la collaborazione con il Consiglio superiore dei lavori pubblici nell'istruttoria dei progetti di trasporto.

In tutti e tre i casi, è appena il caso di ricordare, il ruolo dell'Unità di valutazione deriva dalle competenze istituzionali, che rinviano agli aspetti della convenienza sociale e della sostenibilità finanziaria degli investimenti proposti.

L'UVAL assiste il CIPE, su richiesta formale della Segreteria del CIPE stessa, nell'istruttoria dei programmi e progetti di trasporto che transitano per richiesta di finanziamento o anche per la sola approvazione di una fase dell'iter di programmazione o di realizzazione. Questa attività impegna l'UVAL sul doppio fronte dell'esame dei documenti di programma o di progetto *in ingresso* al CIPE per le decisioni e, una volta deliberato, *in uscita*, come note di esplicitazione delle variazioni richieste alle proposte presentate sotto il profilo di metodo o di analisi. Nel corso del 2004 particolare impegno è stato dedicato agli studi di fattibilità ferroviari promossi dal CIPE e realizzati da RFI, così come al Piano delle priorità degli investimenti di RFI stessa.

L'attività di supporto tecnico rivolta, sempre per i profili economici di propria competenza, alle Regioni, ha portato nel 2004 l'UVAL ad essere presente con un suo componente nella commissione che ha vagliato le proposte di intervento nei trasporti urbani della Sardegna da finanziare con i fondi del Programma operativo regionale, selezione che si è chiusa con soddisfazione dell'Ente richiedente.

Numerosi sono i contributi che l'UVAL ha dato alle istruttorie del Consiglio Superiore dei LLPP riguardanti i progetti di trasporto (sempre con riferimento alla parte di propria competenza) partecipando alle sedute della V Sezione con un proprio esperto di analisi economica di infrastrutture di trasporto.

L'UVAL predispone pareri e valutazioni per sostenere le amministrazioni nel portare a maturazione i progetti di trasporto attraverso il supporto specialistico in materia di valutazione tecnico economica, esaminando il profilo economico e finanziario del progetto e del suo contesto, con l'obiettivo di segnalare elementi di fragilità da superare, partecipando così al miglioramento della qualità progettuale.

Attraverso le esperienze di valutazione dei progetti degli ultimi anni si sono migliorati in via tecnica anche gli strumenti stessi che si utilizzano per incrementare la qualità delle scelte e dei progetti. Così sono stati reintrodotti gli studi di fattibilità, migliorandone la definizione e i contenuti mano a mano che maturavano le esperienze (soprattutto ferroviarie), è stata data assistenza alle Regioni nell'impostare i Piani regionali dei trasporti, si è operato affinché le amministrazioni reintroducessero tecniche come l'analisi costi benefici, togliendo ad esse però ogni forma di determinismo numerico.

Oggi il processo di riqualificazione avviato dall'UVAL si è allargato coinvolgendo più soggetti, dai nuclei di valutazione presso ogni amministrazione centrale e regionale, alle unità specializzate quali l'unità di finanza di progetto.

IV.7 Il lancio della collana editoriale "Materiali UVAL"

La linea editoriale delle pubblicazioni di "MATERIALI UVAL"

Negli ultimi anni è emersa presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici l'esigenza di promuovere la circolazione esterna degli approfondimenti tematici prodotti dall'Unità.

Allo scopo di cogliere tale esigenza nel corso del 2004 si è avviata la pubblicazione di una collana bimestrale dal titolo "Materiali UVAL".

Obiettivo dell'iniziativa è la diffusione del patrimonio di analisi economico-sociale, metodologica, statistica e istituzionale acquisito da componenti e collaboratori dell'Unità di Valutazione, con una particolare attenzione rivolta al confronto, alla condivisione e alla circolazione di conoscenza nell'ambito della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (ReteNuvv).

La pubblicazione "Materiali UVAL" mira a raggiungere un pubblico ampio, composto da segmenti dell'opinione pubblica e dei *policy makers* regionali, nazionali e internazionali interessati ai temi dello sviluppo e delle infrastrutture (come ad esempio Amministrazioni centrali e regionali, Università, Biblioteche, Uffici studi, Partenariato economico e sociale, Organismi internazionali).

La collana è articolata in tre distinti filoni tematici: *Analisi e studi*, *Documenti e Metodi*.

- *Analisi e studi* è dedicata alla diffusione di contributi originali e lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche con anche comparazioni fra esperienze internazionali o regionali, approfondimenti di singoli casi o studi di "buone pratiche";
- *Documenti* raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità;
- *Metodi* propone contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità.

A seguito della disponibilità di tutte le necessarie autorizzazioni alla pubblicazione, nel corso del secondo semestre del 2004 si è avviata la diffusione del periodico. I primi due numeri di Materiali UVAL sono stati dedicati rispettivamente:

- i) alla descrizione di metodi e processi che hanno condotto alla stima di dati tempestivi di spesa pubblica disaggregati a livello territoriale utilizzati per definire e valutare gli indirizzi della politica economica nazionale e regionale;
- ii) all'approfondimento delle attuali modalità di utilizzo di sistemi di indicatori disaggregati a livello di Regione nelle politiche di sviluppo territoriale.

Nel riquadro 1 è contenuto un breve estratto delle due pubblicazioni. Numeri successivi di Materiali UVAL conterranno approfondimenti su concentrazione e apertura del mercato della consulenza per la realizzazione degli Studi di Fattibilità, alcune analisi settoriali, indicazioni per la realizzazione di ricerche valutative di programmi, una lettura critica del sistema della premialità e del processo di valutazione intermedia dei Fondi strutturali, metodi per la previsione di dati di spesa applicati ad alcuni degli attuali strumenti di attuazione delle politiche pubbliche. La varietà delle tematiche trattate rispecchia la ricchezza del patrimonio di informazioni e analisi elaborate dall'UVAL che si intende mettere a disposizione del pubblico.

Riquadro 1**1. L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**

Metodi , settembre – ottobre 2004

In allegato a questo primo contributo pubblicato in "Materiali UVAL" vengono diffusi anche gli atti di due convegni svolti nell'autunno del 2003 dedicati ai progetti Conti Pubblici Territoriali e Indicatore anticipatore:

- Atti del convegno La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni - Roma, 16 ottobre 2003*
- Atti del convegno Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri - Roma, 6 novembre 2003*

Questo numero raccoglie gli elementi metodologici e di processo che hanno condotto alla stima di dati tempestivi utilizzati nella redazione dei documenti ufficiali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per definire e valutare gli indirizzi della politica economica nazionale e regionale. La realizzazione di politiche regionali di sviluppo, specie in una fase di rapida evoluzione delle capacità di spesa dei territori e di stringenti vincoli di finanza pubblica, richiede infatti di conoscere con il minor ritardo possibile la dimensione dei flussi di spesa pubblica in conto capitale secondo la loro destinazione territoriale. L'Indicatore anticipatore è lo strumento statistico che fornisce, con un ritardo di soli sei mesi, la distribuzione per macroarea e Regione degli investimenti diretti effettuati dalla Pubblica Amministrazione e dei trasferimenti di capitale a imprese e famiglie, identificando anche il soggetto erogatore della spesa.

La costruzione dell'Indicatore anticipatore ha comportato forti innovazioni, anche organizzative, nella ricerca e nell'utilizzo di fonti amministrative disperse e nell'applicazione a esse di specifici metodi statistici di stima e trattamento dei dati.

La possibilità di cogliere con tempestività le tendenze in atto fornisce ai policy maker l'opportunità di valutare e orientare con maggiore consapevolezza le risorse finanziarie per l'intervento pubblico.

2. Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale

Analisi e studi , novembre - dicembre 2004

Questo numero è stato reso disponibile anche in lingua inglese.

Nel lavoro sono descritti due sistemi di indicatori territoriali, costruiti su iniziativa del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 con gli obiettivi di valutare la dimensione geografica degli andamenti economici e sociali e misurare la qualità degli interventi di policy, permettendo in tal modo di reintrodurre nelle politiche regionali la sequenza obiettivi/strumenti/dati. Tuttavia, a causa dell'incompletezza delle informazioni, gli obiettivi di policy sono difficilmente traducibili in misure quantitative verificabili; in secondo luogo, è complesso stabilire legami causali tra interventi e obiettivi. Il lavoro pubblicato descrive le caratteristiche principali delle due iniziative intraprese in Italia per affrontare questi problemi attraverso due distinte metodologie che tengono conto della misura dei problemi stessi. In un caso, si è definito un insieme di indicatori per descrivere obiettivi finali - detti "indicatori di contesto" - per i quali è possibile solo un uso soft: mirare meglio gli interventi all'interno di un processo decisionale che coinvolge molteplici attori privati e pubblici, e valutarne l'efficacia complessiva. Nell'altro caso, invece, dove la policy vuole mirare esplicitamente all'institution building si è fatto un uso hard degli indicatori, condizionando premi e sanzioni finanziarie al raggiungimento di obiettivi quantificati; in tal caso è stato necessario realizzare un "meccanismo rivelatore di informazioni" basato sul partenariato e sul monitoraggio costante, tramite il quale gli indicatori sono stati meglio specificati durante il processo stesso di attuazione degli interventi. Profili di forza e di debolezza delle due iniziative e dei loro risultati vengono presentati con alcune indicazioni per gli interventi futuri.

La diffusione della pubblicazione *Materiali UVAL* avviene in forma sia cartacea, sia elettronica all'indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval/ml.asp>. Ogni numero viene inviato ad un selezionato insieme di soggetti istituzionali e non, cui l'Unità di Valutazione si riferisce o con cui collabora direttamente. Nella pagina web dedicata alla pubblicazione, oltre a scaricare il testo dei diversi numeri pubblicati, è comunque possibile iscriversi ad una specifica *mailing list*, a cui viene inviato un avviso al momento della pubblicazione in formato elettronico, e manifestare il proprio interesse a ricevere i numeri della rivista in versione cartacea. Sul sito sono arrivate, al momento della stesura della presente relazione, circa 300 richieste per ricevere la pubblicazione in versione elettronica e circa 100 su carta. Hanno risposto in particolare universitari, consulenti di società di ricerca applicata, rappresentanti di amministrazioni pubbliche in particolare a livello locale, appartenenti a enti pubblici non economici e a uffici studi di banche. L'indirizzario di riferimento per l'invio del primo numero in versione cartacea era composto da circa 450 destinatari ed ha raggiunto circa 650 persone con il secondo numero.

Il progetto è stato sviluppato internamente all'Unità di Valutazione, attivando una linea di attività dedicata e istituendo uno specifico gruppo di lavoro con la collaborazione dell'Ufficio per la Comunicazione e le Relazioni esterne del Dipartimento. Il Responsabile dell'UVAL ha la funzione di Direttore cui risponde un Comitato di Redazione, costituito da componenti UVAL, e un Comitato Scientifico, con *referees* anche esterni. La decisione di ultima istanza sull'uscita di "Materiali UVAL" spetta al Capo del Dipartimento nella sua qualità di Capo dell'Unità di Valutazione.

L'approvazione del progetto, la definizione delle responsabilità sulla pubblicazione e la determinazione di un piano preliminare per i primi numeri sono state oggetto, nel corso del 2004, di decisioni, determinazioni e decreti da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze, del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi del Tesoro e del Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

11.8 Il sostegno al processo di valutazione intermedia e preparazione dell'attività di aggiornamento delle valutazioni

Il Parlamento ha attribuito all'UVAL, nell'istituirlo, la responsabilità di realizzare coordinamento metodologico per costruire una capacità autonoma di valutazione presso Regioni e Amministrazioni centrali. Esse devono, infatti, essere in grado di valutare e fare valutare gli effetti che la loro azione produce nella società e nell'economia e di rendere conto ai cittadini di tali effetti, non solo quando questo è imposto dai regolamenti comunitari, ma su base autonoma.

In altri paragrafi si parla dell'orientamento che l'UVAL fornisce nel campo della valutazione *ex ante* di progetti (vedi paragrafo II.4). Ci concentriamo qui sull'orientamento e sostegno alla valutazione intermedia dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea nel Mezzogiorno d'Italia (c.d. Obiettivo 1), che l'UVAL fornisce all'interno di un sistema di regole provenienti dall'Unione Europea³⁰ e concordate con la Commissione Europea³¹.

I programmi cofinanziati dall'UE hanno la caratteristica di essere sottoposti obbligatoriamente a valutazione e monitoraggio. Tale caratteristica conferisce loro un carattere di trasparenza da estendere anche alle politiche nazionali, perché rappresenta un'opportunità di fornire contributi al dibattito pubblico sulle politiche di sviluppo, di coinvolgere pienamente le parti sociali, di aumentare (insieme ad altri meccanismi, come la premialità, vedi paragrafo IV.1) la capacità delle amministrazioni.

Il Quadro Comunitario di Sostegno Ob.1 (QCS) attribuisce all'UVAL la responsabilità di coordinare il Sistema Nazionale di Valutazione per le Regioni dell'Obiettivo 1 (SNV), composto dall'UVAL e dalle strutture di riferimento per la valutazione degli interventi del FEOGA e del FSE (INEA e ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE). Il SNV svolge attività di orientamento e osservazione dei processi di valutazione dei programmi operativi al fine di elevare la qualità e l'utilità di tali processi per tutti i soggetti: utenti del programma, partner istituzionali e sociali, attuatori, soggetti titolari di responsabilità trasversali, Autorità di Gestione dei programmi e del QCS e Commissione Europea³².

³⁰ Il Regolamento 1260/99 sui Fondi Strutturali.

³¹ Queste indicazioni sono contenute nel Quadro Comunitario di Sostegno Ob.1 2000-2006, rivisto, di concerto con la Commissione Europea, durante il 2004.

³² La collaborazione tra UVAL, Inea ed Isfol è stata voluta per superare l'ottica settoriale, a favore di un'ottica valutativa integrata, che ha per oggetto le realtà su cui i Programmi operano, al di là del Fondo Strutturale che finanzia un determinato programma. Trattasi di un'esperienza che cerca di bilanciare gli effetti

Durante il 2004, il sostegno dell'UVAL ha riguardato la disseminazione e l'utilizzazione dei risultati delle valutazioni intermedie³³, l'esame dei rapporti e, soprattutto, l'individuazione delle domande di valutazione per l'aggiornamento delle valutazioni intermedie, che dovrà essere completato entro il 31 dicembre del 2005.

In generale, si può affermare che hanno cominciato a manifestarsi i risultati delle azioni intraprese da UVAL e SNV a partire dal 2001, insieme ad indicazioni chiare sulle aree in cui c'è ancora bisogno di sostegno. Alcune Regioni e, forse in misura minore, Amministrazioni centrali hanno manifestato una crescita nella loro capacità di valutazione: hanno, infatti, cominciato ad utilizzare i risultati della valutazione; hanno dato luogo ad iniziative di disseminazione dei risultati; hanno espresso domande di valutazione su temi circoscritti per l'aggiornamento della valutazione intermedia, e, in alcuni casi, hanno individuato tali domande attraverso confronti con i partner sociali e istituzionali.³⁴ Inoltre, anche a detta della Commissione Europea, la qualità dei rapporti di valutazione intermedia è migliorata rispetto alle esperienze dei passati periodi di programmazione.

Amministrazioni e partner sociali hanno, in modo crescente, sviluppato aspettative nei confronti delle valutazioni. Hanno preso seriamente in considerazione i rapporti di valutazione, in qualche caso manifestando insoddisfazione. Tuttavia, a differenza del passato, spesso tali insoddisfazioni non sono apparse tentativi di difesa contro le affermazioni del valutatore, ma, piuttosto, come implicite richieste di dati, giudizi e lezioni davvero utilizzabili e fondati su ricerche rigorose.

Questi avanzamenti, non generalizzati ma crescenti nel tempo, costituiscono la manifestazione di una crescita di capacità autonoma che ha trovato sostegno, orientamento e legittimazione nelle attività che l'UVAL ha svolto negli anni scorsi (vedi Relazione UVAL 2003). In parte, le attività del 2004 hanno costruito su tali avanzamenti, recependoli e rafforzandoli. Alcune amministrazioni, come le Regioni Basilicata e Puglia, infatti, hanno autonomamente scelto di coinvolgere i partner istituzionali e sociali nell'individuazione delle domande di valutazione per l'aggiornamento delle valutazioni indipendenti.

dell'organizzazione del lavoro settoriale e per fondo di finanziamento che, non necessariamente in modo intenzionale, deriva dalla struttura dei Fondi Strutturali e dall'organizzazione della Commissione.

³³ I rapporti di valutazione intermedia dei Programmi Operativi (PO) e del QCS sono stati trasmessi alla Commissione Europea entro il 31 dicembre 2003.

³⁴ Vedi Relazione del SNV 2004. Il SNV produce periodicamente una relazione sull'andamento dei processi valutativi in Ob.1 per il Comitato di Sorveglianza del QCS. Le Relazioni sono disponibili sul sito dell'UVAL al seguente indirizzo: www.dps.mef.gov.it/uval_doc_meccanismi.asp

Utilizzazione

Gli esperti dell'UVAL hanno proceduto a letture sistematiche e trasversali di tutti i rapporti di valutazione intermedia elaborati entro il 2003, ciascuno selezionando le parti tematiche di propria competenza (Città; Sviluppo Locale; Sviluppo delle Aree Rurali; Ambiente; Risorse Culturali etc). Hanno, quindi, impiegato i risultati di tali valutazioni (insieme ad altre fonti) per trarre informazioni, lezioni e indicazioni da utilizzare nella loro funzione di appoggio al Servizio dei Fondi Strutturali, in occasione della riprogrammazione delle risorse dei Fondi Strutturali relative al QCS Ob.1.

Anche altri soggetti del sistema (CE, Regioni, Amministrazioni centrali, partner istituzionali e socio-economici) hanno fatto delle valutazioni un utilizzo strumentale³⁵, benché ancora non generalizzato. L'esempio migliore è quello dell'aggiornamento dell'analisi *ex ante* dell'impatto macro-economico del QCS, che ha portato ad una revisione degli obiettivi generali del programma. Si sono verificate, poi, altre forme di utilizzazione, ad esempio nei dibattiti sui singoli programmi e sulla strategia generale dell'intervento durante la revisione di metà periodo.

Disseminazione

L'utilizzazione dei risultati delle valutazioni presuppone la loro disseminazione e cioè che tali risultati siano portati con mezzi efficaci alla conoscenza dei soggetti che prendono le decisioni e siano inseriti nel dibattito pubblico.

Si è deciso a tal fine di preparare un questionario destinato alle AdG e ai Nuclei per individuare a quale livello Regioni e Amministrazioni centrali si fossero impegnate nella disseminazione dei risultati delle valutazioni intermedie. Dall'elaborazione dei risultati del questionario si deduce un maggiore impegno nella diffusione interna alle Amministrazioni dei risultati delle valutazioni. Ancora pochi, invece, sono i casi in cui l'AdG, con l'aiuto del valutatore, si è impegnata nella disseminazione a soggetti esterni delle informazioni prodotte dalle valutazioni. Tra questi casi, si segnalano alcune iniziative promettenti, come, ad esempio, il forum con le parti economiche e sociali, la pubblicazione e diffusione di *brochures* e riunioni tematiche allargate. Inoltre, sul sito del SNV è aggiornata periodicamente una pagina che riporta i *link* ai

³⁵ Si definisce utilizzazione strumentale il processo per cui i risultati delle valutazioni sono utilizzati per introdurre cambiamenti nei programmi.

rapporti di valutazione intermedia attualmente disponibili sui siti web delle amministrazioni³⁶.

Domande Puntuali Elaborate attraverso Processi Partenariali

E' emerso, sia nella esperienza italiana, sia nel complesso di quella europea, che in molti casi una formulazione troppo ampia e generica della domanda valutativa ha fortemente limitato il contributo offerto dalle valutazioni. Domande non focalizzate e non chiare disperdono, infatti, le energie dei valutatori e limitano la qualità e l'efficacia delle valutazioni.

Per questo, nel corso del 2004, l'UVAL si è impegnata nel migliorare la capacità di tradurre le necessità conoscitive dei committenti in domande di valutazione chiare e circoscritte. L'UVAL ha, quindi, accompagnato, su richiesta delle amministrazioni interessate, i percorsi di individuazione e selezione delle domande di valutazione.

Tali percorsi hanno portato all'individuazione di un numero limitato di temi per l'aggiornamento delle valutazioni intermedie e a vere e proprie domande di valutazione espresse in modo chiaro ed esplicito. Si tratta di un avanzamento rispetto a quanto avvenuto nel passato, anche nella fase iniziale della valutazione intermedia (2001-2002), durante la quale la maggior parte delle amministrazioni si era limitata a riprodurre le domande implicite nelle linee guida nazionali e comunitarie.

Il sostegno dell'UVAL e del SNV si è concretizzato sia nella produzione di documenti che hanno chiarito i concetti fondamentali, sia nell'accompagnamento dei processi: un modulo di Linee Guida sulle domande di valutazione ("Le domande di valutazione") che chiarifica gli elementi concettuali di base per l'espressione di domande chiare, concrete e realizzabili e un documento dedicato ai processi ("Domande di Valutazione: Spunti per Processi di Individuazione e Selezione") che, lungi dal voler ingessare le Amministrazioni entro percorsi di selezione delle domande rigidi e prestabiliti, individua alcuni fattori chiave di tali processi, come per esempio la partecipazione degli *stakeholders* all'individuazione e selezione dei temi e delle domande di valutazione.

L'idea di fondo era quella che fosse necessario giungere a domande più vicine ai fenomeni oggetto dei programmi, che riguardassero, cioè, i cambiamenti che alcune

³⁶ http://www.dps.mef.gov.it/uval_linee_valutazione.asp

azioni del programma (per esempio, le azioni di formazione o gli incentivi alle imprese) hanno apportato ai lavoratori e agli imprenditori.

Per ottenere maggiore concretezza e specificità delle domande è necessario allargare il ventaglio dei soggetti da coinvolgere, e realizzare un coinvolgimento sostanziale, che cioè impegni i partner istituzionali e sociali in una riflessione sulle esigenze conoscitive e in una negoziazione su un piano di parità. In questo modo, si possono basare le attività di valutazione su domande provenienti dai soggetti che dei programmi sono, in maniera più o meno diretta, i destinatari e non soltanto su quelle sollevate dai finanziatori e/o dai gestori dei programmi (Commissione Europea ed Autorità di Gestione, ovvero Regioni e/o Amministrazioni centrali), come era prevalentemente avvenuto nella fase precedente. Ci sono stati anche tentativi di coinvolgere in questo processo i politici, delle assemblee regionali o delle giunte regionali.

Una volta sentite le parti interessate ai programmi, resta alle Autorità di Gestione, con l'aiuto del valutatore, la responsabilità di decidere su quali parti del programma e su quali questioni specifiche concentrare l'aggiornamento della valutazione. Durante l'aggiornamento della valutazione, in una fase avanzata dell'attuazione dei programmi, è necessario che le valutazioni si focalizzino sui risultati e sugli impatti degli interventi finanziati dai programmi, ovvero sull'esplicitazione dei cambiamenti provocati sui territori.

Infine, è stata svolta un'attività di ricognizione, mediante un altro questionario, attraverso la quale è possibile sapere per ogni programma regionale e nazionale: quali domande sono state selezionate; il processo seguito per selezionarle e gli attori coinvolti.

L'UVAL (insieme con il SNV) ha fornito supporto metodologico anche mediante gruppi di discussione su argomenti particolarmente rilevanti in vista dell'aggiornamento. E' stato così deciso di dedicare una riunione del Gruppo di Valutazione del Comitato di Sorveglianza del QCS Ob.1 alla presentazione e discussione dei documenti di orientamento sulle domande di valutazione e sui processi per giungervi³⁷. Un'altra riunione del Gruppo di Valutazione ha ospitato l'interlocuzione con la Commissione Europea sull'adattamento alle esigenze nazionali degli orientamenti metodologici comunitari.

³⁷ Il Gruppo tecnico Valutazione e Monitoraggio è uno dei Gruppi istituiti dal QCS, con l'obiettivo di indirizzare e coordinare le attività di valutazione previste dal programma.

All'inizio del 2004, inoltre, l'UVAL, insieme ai soggetti del SNV, ha organizzato un seminario di discussione con le Autorità di Gestione e i Nuclei di valutazione delle amministrazioni dal titolo "La valutazione dei programmi operativi: l'esperienza, il futuro e le prospettive". Il seminario ha avuto come finalità quella di costituire un momento di riflessione collettiva per fare il punto sui processi di valutazione intermedia e lanciare la fase dell'aggiornamento.

Miglioramento della qualità dei rapporti di valutazione

Il miglioramento nella qualità dei rapporti di valutazione osservato dalla Commissione Europea³⁸ è ricollegabile sia agli sforzi fatti dal SNV a partire dal 2001, sia all'impegno della Commissione stessa nel leggere le bozze dei rapporti e fornire un *feedback* ancora nel 2003, quando cioè era ancora possibile intervenire sulla qualità dei rapporti. Quest'anno, all'UVAL è stato anche richiesto di condividere con gli altri stati membri, nelle sedi di incontro comunitario, il metodo di lavoro che ha contribuito a produrre tale miglioramento.

L'UVAL ha condotto, all'interno delle attività del SNV, una lettura dei rapporti di valutazione intermedia da due punti di vista: accessibilità e chiarezza dei rapporti (giudicate soprattutto in base alla semplicità della struttura dei rapporti e alla facilità, per il lettore, di individuare le parti di interesse in rapporti molto lunghi) ed esplicitazione delle tecniche di estrazione dei dati e delle fonti di dati utilizzate dai valutatori. Da tale esercizio di lettura dei Rapporti di Valutazione Intermedia è derivata la constatazione che esistono ancora margini di miglioramento.

Tre sono state le aree metodologiche identificate come quelle maggiormente bisognose di miglioramento e indirizzo: la formulazione delle domande valutative; la conduzione di indagini di campo; e l'utilizzazione di fonti secondarie dettagliate a livello territoriale³⁹. All'incertezza metodologica in queste aree sono riconducibili gli aspetti di debolezza da più parti riscontrati nei rapporti di valutazione: un'analisi degli impatti e dei risultati dei programmi ancora relativamente carente ed una non sempre immediata applicabilità di tali risultati nel processo di revisione dei programmi stessi. Per rispondere a queste esigenze, nel 2004 è stato messo in cantiere un ulteriore modulo di Linee Guida sulle domande di valutazione, sulle

³⁸ Vedi CE 2004 "The Mid Term Evaluation in Objective 1 and 2 Regions. Growing Evaluation Capacity".

³⁹ Una esposizione più articolata delle riflessioni svolte è contenuta all'interno delle Relazioni del SNV.

indagini di campo e sulle fonti secondarie di dati per le valutazioni, da concludere nel 2005.

TAVOLA IV.1

ATTIVITA' DELL'UVAL			
	NUMERO	PERIODO	SOGGETTI COINVOLTI
<i>Incontri bilaterali di assistenza tecnica.</i>	8	Tutto l'Anno	Regioni Calabria, Campania, Puglia, e Sicilia; Ministeri Politiche Agricole, Infrastrutture e Trasporti, Economia, Istruzione e Ricerca.
<i>Seminario con AdG e Nuclei: "la valutazione dei programmi operativi: l'esperienza, il futuro e le prospettive".</i>	1	Febbraio	Amministrazioni titolari di Programmi Operativi (tutte).
<i>Incontri con la Commissione Europea e partecipazione a seminari con gli stati membri e i paesi candidati.</i>	4	Maggio; Giugno-Luglio; Ottobre; Dicembre	Commissione Europea (DG Regio e Budget); Stati membri e paesi candidati.
<i>Riunioni del Gruppo di Lavoro Valutazione e Monitoraggio - Sottogruppo Valutazione.</i>	2	Maggio; Luglio	Tutte le amministrazioni coinvolte nell'Ob.1 (sia centrali che regionali che DG di Commissione Europea).
<i>Redazione della Relazione del Sistema Nazionale di Valutazione sulla valutazione di secondo livello.</i>	1	Luglio	UVAL, ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE, INEA; osservati tutti i processi di valutazione intermedia
<i>Letture e analisi dei rapporti di valutazione intermedia.</i>	1	Maggio - Giugno	UVAL, ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE, INEA, letti tutti i rapporti valutazione intermedia
<i>Osservazione dei processi di valutazione intermedia</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Questionario su disseminazione dei rapporti di valutazione intermedia.</i> 	1	Maggio	Amministrazioni titolari di Programmi Operativi (tutte).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Questionario sui processi in corso per l'aggiornamento delle valutazioni.</i> 	1	Novembre	Amministrazioni titolari di Programmi Operativi (tutte).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Partecipazione a comitati di sorveglianza.</i> 	6	Settembre - Novembre	Regioni Basilicata, Campania e Sicilia; Ministeri delle Politiche Agricole, Infrastrutture e Trasporti, Economia.

IV.9 Turismo e sviluppo: linee di attività e di cooperazione istituzionale

Nel 2004 l'Unità di Valutazione ha avviato una specifica linea di attività sul tema della valorizzazione turistica del territorio che assumerà crescente importanza nel corso del 2005.

Il 2004 è stato un anno in cui si è concentrato uno sforzo consistente nell'accumulazione di una conoscenza settoriale spesso dispersa, al fine di qualificare l'attuale dibattito e di offrire contributi per l'affermarsi del sistema turistico italiano e del Sud in particolare, in considerazione della crescente priorità assegnata al settore, riflessa anche dall'entità dei finanziamenti aggiuntivi europei e nazionali destinati, direttamente e indirettamente, al turismo.

Nelle politiche di sviluppo territoriale del Mezzogiorno la valorizzazione delle risorse immobili (naturali e culturali) ha costituito uno dei capisaldi sui quali costruire un aumento della competitività turistica di molte aree regionali e sulle quali occorre ancora oggi scommettere per una crescita del reddito e dell'occupazione.

A tale tema, nell'ambito delle politiche di sviluppo, viene in effetti destinata una quota significativa di risorse finanziarie, ma l'ammontare complessivo non è direttamente osservabile nella sua unitarietà in quanto gli interventi per il turismo sono per definizione intersettoriali e caratterizzati da un'elevata complessità di livelli istituzionali coinvolti e di strumenti attivati. La molteplicità di strumenti tramite cui si attuano le politiche territoriali, sia nell'ambito della programmazione comunitaria (Programmi Operativi Regionali, Documenti Unici di Programmazione, Piani di Sviluppo Rurale) che nazionale (Programmazione negoziata e incentivi alle imprese), implica infatti una pluralità di processi decisionali e modalità attuative (fra cui i Progetti Integrati), all'interno dei quali gli specifici obiettivi settoriali sono formulati trasversalmente e convergono verso la valorizzazione turistica del territorio attraverso approcci complementari, a volte caratterizzati da difficoltà di coordinamento a livello locale.

Le attività di analisi e approfondimento svolte nel corso del 2004 hanno perseguito principalmente l'obiettivo di rendere visibili (e quantificare in termini di impegno finanziario) le politiche in corso nei diversi territori, offrendo così elementi di conoscenza per la valutazione dell'efficacia degli interventi realizzati e/o in programma.

Le politiche per il turismo nell'ambito delle politiche di sviluppo finalizzate a rimuovere gli squilibri economici e sociali nelle diverse aree del Paese sono state perciò oggetto di una ricostruzione e ricomposizione del frammentato quadro di programmazione territoriale. A tal fine sono state analizzate tutte le risorse finanziarie pubbliche aggiuntive, comunitarie e nazionali. Attraverso un approccio induttivo, si è analizzato il sistema di preferenze rivelate dei *policy makers* nazionali e regionali e ciò ha consentito di fornire una quantificazione delle risorse finanziarie aggiuntive destinate al turismo e di ricostruire i diversi modelli regionali di intervento e di utilizzo degli strumenti di finanziamento disponibili.

La realizzazione di queste attività è stata sostenuta e affiancata, nel corso dell'anno, da numerosi momenti di confronto e cooperazione istituzionale, in particolare con la Direzione Generale per il Turismo del Ministero delle Attività Produttive e con altre amministrazioni e enti che a vario titolo hanno responsabilità nel settore, in particolare l'Istituto per la Promozione Industriale (IPI), la Direzione Generale per il Coordinamento degli incentivi alle imprese e la Direzione Generale della Pesca e dell'Acquacoltura del Ministero delle Attività Produttive, l'Istituto Nazionale di