

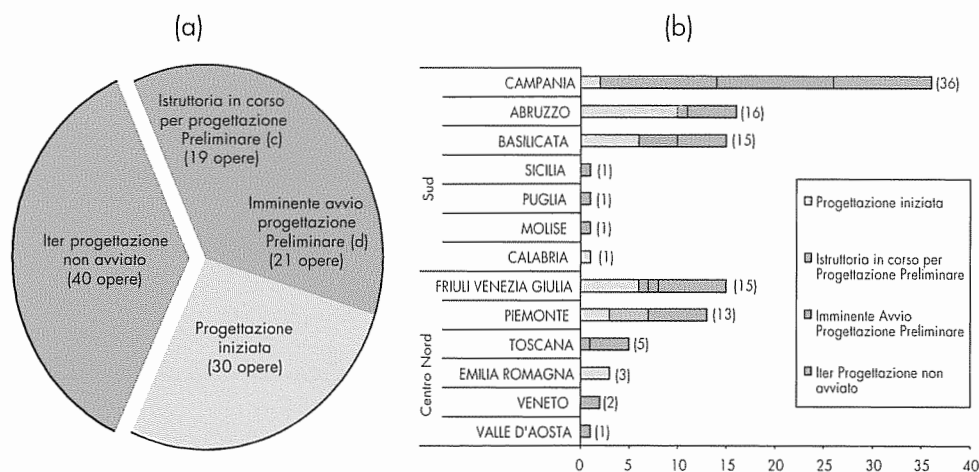
vista della selezione finale; negli studi ci si proponeva di coinvolgere i vari portatori di interesse (*stakeholders*), secondo una logica di trasparenza e di enfasi sui risultati.

In base alla Relazione presentata dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) del Dipartimento al CIPE nel giugno del 2003, emergono: a) un quadro positivo sul completamento degli studi, pure con tempi ancora assai lunghi; b) il passaggio dalla fase di studio a quella di progettazione per un numero di opere significativo ma circoscritto; c) la presenza di elementi di criticità ancora da superare sul finanziamento delle opere individuate dagli studi.

A giugno 2003 risultavano consegnati alle Amministrazioni appaltanti 269 studi sui 393 avviati dal CIPE, ovvero, al netto di 52 studi definanziati, il 78 per cento. Degli studi consegnati, 186 avevano anche ottenuto la certificazione di coerenza con il contratto di affidamento. Dei rimanenti 72 studi non consegnati, 34 risultavano in corso di redazione, e 38 in corso di affidamento. Il grado di avanzamento procedurale era del 100 per cento per otto regioni: sei del Centro-Nord, con un totale di 19 studi (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Toscana), e due del Sud, con un totale di 25 studi (Abruzzo, Basilicata).

Le Amministrazioni interessate hanno finora segnalato sviluppi progettuali per 85 degli studi completati. In particolare, è stato individuato un totale di 110 opere pubbliche suddivise in 13 Regioni. Per 70 di tali opere, relative a 53 studi, si è avviato l'iter tecnico o quello amministrativo della progettazione: in 30 casi la progettazione è già in via di svolgimento, mentre per le restanti 40 opere le pratiche per finanziare la progettazione preliminare o sono in fase istruttoria, o sono prossime alla conclusione (fig. V.3).

Figura V.3. - ITER DELLA PROGETTAZIONE PER LE OPERE INDIVIDUATE DAGLI STUDI DI FATTIBILITÀ CIPE



Note:

a) Riepilogo complessivo.

b) Dettaglio regionale; i numeri tra parentesi si indicano il totale delle opere individuate per ciascuna regione.

c) Comprende opere su cui l'amministrazione dichiara l'intenzione di avviare la progettazione preliminare, ed opere sottoposte all'esame del competente Nucleo regionale di valutazione per il rilascio della certificazione di utilità.

d) Comprende opere per le quali il Nucleo Regionale di valutazione competente ha già rilasciato la certificazione di utilità, ed opere su cui la Cassa Depositi e Prestiti concesso il finanziamento per la progettazione preliminare.

Fonte: DPS Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL)

Le criticità

Per quanto riguarda le criticità la fonte di finanziamento è individuata per circa la metà delle opere individuate (54 opere su 110), ed è chiaramente identificata solo in 8 casi. Non esistono pertanto ancora sufficienti garanzie che il programma avviato abbia un impatto effettivo in termini di progetti realizzati. Allo scopo di accelerare il processo di traduzione progettuale dei risultati degli studi, è entrato nella fase attuativa il Programma Operativo “Advisoring agli Studi di Fattibilità”, affidato dal CIPE a Sviluppo Italia S.p.A con delibera n. 62/2002 (riquadro U).

RIQUADRO U - IL PROGRAMMA OPERATIVO “ADVISORING AGLI STUDI DI FATTIBILITÀ”

Il CIPE ha assegnato con delibera n. 62/2002 un finanziamento di 70,3 milioni di euro a Sviluppo Italia per la predisposizione e attuazione di un Programma Quadro di interventi, articolato in tre Programmi Operativi (PO):

- a) Advisoring e supporto tecnico alle Amministrazioni nella fase attuativa degli studi di fattibilità;*
- b) Supporto alle Regioni per il miglioramento della capacità e della qualità della committenza pubblica;*
- c) Predisposizione e avvio di un programma pluriennale di marketing volto all'attrazione di investimenti dall'esterno verso il Sud*

A seguito dell'approvazione con delibera CIPE n. 130/2002 del Programma Quadro, si è avviata nel primo semestre del 2003 la fase di attuazione dei singoli programmi operativi. Per quanto riguarda in particolare il PO “Advisoring agli studi di fattibilità”, attraverso consultazioni con le Regioni del Sud, è stato individuato un primo gruppo di circa 40 studi da considerare per le attività di assistenza tecnica del Programma Operativo. Nell'autunno del 2003 si è avviato un ciclo di incontri con le Regioni del Centro-Nord. Il Programma Operativo prevede l'articolazione del servizio di advisoring in quattro tipi di azioni:

- diagnosi e pianificazione, per determinare le condizioni ed i percorsi per lo sviluppo progettuale degli studi individuati d'intesa con le Regioni;*
- rafforzamento, per rendere gli studi idonei ad avviare il procedimento amministrativo di programmazione e progettazione dell'opera, integrando o aggiornando laddove necessario le analisi svolte;*
- integrazione dell'iter amministrativo, comprendente interventi funzionali all'avanzamento degli studi verso la progettazione preliminare (ad esempio, assistenza tecnica per la redazione di bandi e capitolati);*
- accompagnamento al Project Financing, per fornire supporto tecnico alle Amministrazioni nella realizzazione dei percorsi di Finanza di Progetto riguardanti le opere e/o gli interventi oggetto degli Studi di fattibilità.*

L'esperienza del programma CIPE consente di trarre alcune lezioni.

In primo luogo, la mancata o incompleta definizione di accordi tra Amministrazioni appaltanti gli studi e Amministrazioni finanziatrici delle opere (qualora diverse dalle prime) tende a rallentare il processo di traduzione dei risultati degli studi in progetti. Si tratta di uno dei profili della difficoltà nella cooperazione fra Regioni e Autonomie locali rilevata nel paragrafo V.3.2.

In secondo luogo, per assicurare la diffusione del metodo degli studi anche dopo la conclusione dell'iniziativa avviata dal CIPE nel 1999, è necessario che le Amministrazioni abbiano sufficienti motivazioni, risorse adeguate, e la necessaria capacità tecnica. Sebbene nella normativa sulle opere pubbliche (Legge Merloni) siano previsti vari casi in cui il proseguimento del ciclo di programmazione e progettazione delle opere è condizionato alla elaborazione di studi di fattibilità, non è riscontrabile una formulazione esplicita dei contenuti minimi degli studi, né sono esplicitamente previsti sistemi di verifica e controllo di qualità degli studi stessi⁸. Questi elementi possono indurre a un uso formale e non sostanziale dello studio di fattibilità: in altre parole, si ricorre a uno studio non quando si vuole decidere se realizzare o meno un'opera, ma quando la decisione è stata già presa e occorre comunque adempiere ad obblighi formalmente stabiliti dalla normativa sulle opere pubbliche.

Riguardo la capacità tecnica, in vari studi finanziati dalla già citata delibera CIPE le Amministrazioni hanno incontrato difficoltà nel formulare in modo compiuto ed articolato le problematiche di sviluppo da sottoporre a studi di fattibilità, e a svolgere con efficacia una funzione di monitoraggio e verifica della qualità degli studi e dell'utilizzabilità pratica a fini decisionali dei loro risultati.

Allo scopo di affrontare queste criticità, il Dipartimento per le politiche di Sviluppo sta avviando, nell'ambito del "Programma di empowerment delle Amministrazioni Pubbliche" ex delibera CIPE n. 36/2002 (cfr. riquadro V), due iniziative volte a rafforzare la capacità delle Amministrazioni.

La prima consiste nella predisposizione di strumenti di orientamento per gli addetti ai lavori (Amministrazioni Pubbliche, mercato delle consulenze). Si tratta di un Vademecum normativo-procedurale sulle varie fasi del ciclo della programmazione e di Linee guida settoriali su metodi e tecniche di valutazione, analisi quadro settoriali e fonti di informazione disponibili.

La seconda iniziativa consiste nella istituzione di una Banca Dati degli studi di fattibilità, che utilizzi tra l'altro le informazioni provenienti dal sistema CUP (Codice Unico di Progetto). La Banca dati permetterà sia di ricostruire gli andamenti della programmazione delle opere pubbliche a livello territoriale e settoriale, sia di individuare e diffondere buone prassi nella impostazione e realizzazione degli studi di fattibilità.

⁸ Fatta salva l'importante eccezione del meccanismo di certificazione dei Nuclei regionali ex legge 144/99, che però è richiesta solo per l'accesso ai fondi della Cassa Depositi e Prestiti per la progettazione, e riguarda solo studi riguardanti le opere di valore superiore a 4 milioni di euro.

V.5 La capacità di misurare, valutare e apprendere

V.5.1 La capacità di misurare il contesto e le politiche economiche

Non è possibile costruire politiche con obiettivi verificabili in mancanza di buoni dati sui fabbisogni e sui comportamenti nel contesto macroeconomico e microeconomico di riferimento, nonché sulle dimensioni e articolazione interna della stessa azione pubblica. Tale capacità di misurazione acquisisce valenza particolare nel caso di politiche di sviluppo con l'ambizione di trasformare il contesto in cui operano.

L'Italia ha, in quest'ambito, una consolidata tradizione statistica per quanto riguarda l'analisi socioeconomica. Minore tradizione e comunque minore diffusione all'interno dell'amministrazione esiste per le pratiche di monitoraggio dettagliato delle politiche pubbliche. Accanto a una necessaria maggiore enfasi sulle attività di monitoraggio (derivanti da una richiesta di maggiore trasparenza e valutabilità dell'azione pubblica accentuatasi nell'ultimo decennio soprattutto grazie agli esercizi di coordinamento e verifica delle politiche condotti a livello comunitario) elemento indispensabile per la misurazione nell'intervento per lo sviluppo è il maggior dettaglio territoriale delle conoscenze necessarie.

L'apprezzamento nell'avanzamento della capacità di misurare non è tuttavia riconducibile alla, pur indispensabile, capacità di produrre misuratori, ma anche al loro utilizzo nei momenti chiave delle decisioni di politica economica, nonché alla produzione di informazione sulla base di *standard* analitici riconosciuti e alla sua diffusione con caratteristiche di continuità e certezza.

Da questo punto di vista, tra le esperienze del primo quinquennio di operatività del Dipartimento per le politiche di sviluppo, quelle rivelatesi più proficue sono rinvenibili in molteplici progetti di cooperazione interistituzionale per la produzione di dati socio-economici e di *policy* con forte dettaglio territoriale.

Progetto Conti
pubblici territoriali

Attraverso il progetto Conti Pubblici Territoriali⁹, descritto nel capitolo III, si è riusciti a migliorare fortemente la qualità dell'informazione a livello regionale e, al tempo stesso, in merito alla spesa pubblica, corrente e in conto capitale per settori e territori, ad anticipare drasticamente la disponibilità dei dati. Per i dati definitivi il ritardo temporale è sceso oggi a due anni per l'insieme della spesa pubblica; a partire dall'anno 2005, il progetto dovrebbe fornire dati con un solo anno di ritardo. Ma già oggi è disponibile uno strumento statistico che consente di avere stime anticipate — per la sola spesa in conto capitale — con soli sei mesi di ritardo, ossia a metà del 2003 già per dati annuali relativi al 2002; a regime, saranno disponibili stime trimestrali con soli sei mesi di ritardo (cfr. tavola V.2). La partecipazione di un insieme ampio di istituzioni al progetto ha consentito di affinare la qualità dei dati e la comparabilità con altre fonti.

⁹ Per il campo di applicazione dei risultati del progetto Conti pubblici territoriali, si vedano, anche in appendice, le tavole con i dati regionali e le note metodologiche.

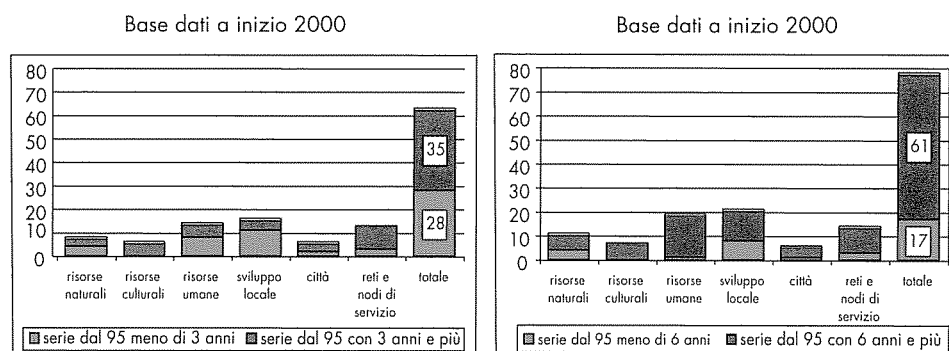
Tavola V.2 – DISPONIBILITÀ DI INFORMAZIONE SULLA SPESA PUBBLICA TERRITORIALE PER PERIODO DI RIFERIMENTO

	2003			
	I TRIMESTRE	II TRIMESTRE	III TRIMESTRE	IV TRIMESTRE
Indicatore Anticipatore spesa in conto capitale	I-II-III-2002	IV-2002 , anno 2002	I-2003	II-2003
Conti Pubblici Territoriali		anno 2000		
	2004			
	I TRIMESTRE	II TRIMESTRE	III TRIMESTRE	IV TRIMESTRE
Indicatore Anticipatore spesa in conto capitale	III - 2003	IV 2003 , anno 2003	I-2004	II-2004
Conti Pubblici Territoriali	anno 2001			anno 2002
	2005			
	I TRIMESTRE	II TRIMESTRE	III TRIMESTRE	IV TRIMESTRE
Indicatore Anticipatore spesa in conto capitale	III - 2004	IV 2004 , anno 2004	I-2005	II-2005
Conti Pubblici Territoriali	anno 2003			anno 2004

Il sistema statistico costruito consente il monitoraggio dell'andamento di importanti obiettivi intermedi di *policy*. Tra questi, l'obiettivo del riequilibrio della spesa in conto capitale nelle aree del Sud a favore dell'investimento in infrastrutture e l'effettivo accostamento, del complesso dell'investimento pubblico al valore obiettivo del 30 per cento della spesa in conto capitale ordinaria.

La cooperazione tra Istat e DPS¹⁰ ha orientato la produzione dei dati in maniera più mirata rispetto all'oggetto e alla articolazione territoriale dell'intervento per lo sviluppo e ha migliorato la tempistica di disponibilità dell'informazione macroeconomica regionale, consentendo azioni di politica economica più consapevoli e in prospettiva più mirate a risultati verificabili. Tra i principali prodotti del progetto va ricordata la base dati con circa 80 indicatori di contesto socio-economico su base regionale in serie storica dal 1995 – avviata nel 1999-2000 e aggiornata e migliorata nel tempo – recentemente arricchitasi anche di una stima regionalizzata della povertà (cfr. fig. V.4).

Progetto Conti
pubblici territoriali

Figura V.4 - CARATTERISTICHE DELLA BASE DATI SUGLI INDICATORI DI CONTESTO (numero e estensione delle serie storiche degli indicatori disponibili per assi di intervento della politica di sviluppo)

¹⁰ Convenzione DPS-Istat "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008".

Grazie al progetto si è raggiunta poi nel 2003 una tempistica di produzione dei principali indicatori macroeconomici con un ritardo minimo rispetto al dato nazionale: un ritardo di soli tre mesi per i principali indicatori per macroarea geografica come il Pil, e di nove mesi per i dati di contabilità regionale, da commisurare a un ritardo informativo precedente di ben due anni.

Altre linee del progetto hanno prodotto dati a livello di sistema locale del lavoro aggiornati a due anni di ritardo e in serie storica dal 1996. Essi hanno consentito di valutare in modo preciso le crescenti divaricazioni dei territori all'interno delle macroaree e all'interno delle singole Regioni, segnalando l'accentuata natura locale dei fenomeni di crescita di produttività e sviluppo. La continuazione della cooperazione con l'Istat prevede l'arricchimento ulteriore delle basi dati territoriali; quelle considerate soddisfacenti dal punto di vista degli *standard* statistici sono già da tempo in linea sul sito dell'Istat e periodicamente aggiornate.

Rispetto all'incremento nella disponibilità dei dati, ancora circoscritta è l'esperienza di analisi sistematica all'interno delle Amministrazioni e quindi limitata è l'effettiva retroazione di tale accresciuta capacità di misurazione. Non pienamente consolidate, in particolare nel Sud, sono anche le attività di monitoraggio. In quest'ambito sono in corso diversi progetti mirati (nell'ambito dei Fondi strutturali, degli APQ e dei Progetti Integrati Territoriali).

Nel passato progetti di natura simile non hanno in realtà condotto a risultati significativi, in parte per la sottovalutazione dell'importanza di considerare accuratamente esigenze e incentivi di utilizzatori e produttori di informazione e di trascurare la funzione di apprendimento e utilizzo diffuso rispetto a quella di controllo da parte di soggetti centrali finanziatori. I progetti in corso, caratterizzati da maggiore enfasi su attività cooperative e di rete, ma anche di sistemi premiali, dovrebbero avere maggiore probabilità di successo.

V.5.2 La capacità di valutare e apprendere

Se la capacità di misurare è un ingrediente importante per la valutazione, è la pratica di porsi domande sugli effetti delle politiche e degli interventi e di confrontarsi pubblicamente su essi che innesci la diffusione di pratiche analitiche e di misurazione.

Avere capacità valutativa significa opportunità di migliorare gradualmente il contenuto degli interventi, comprendendone gli effetti realizzati e potenziali e quindi essere in grado di stabilire meglio, e in maniera più comprensibile, le priorità e poter difendere con più efficacia scelte difficili. In assenza di capacità valutativa, i meccanismi decisionali finiscono per essere considerati sempre arbitrari e ciò contribuisce a definire un'immagine debole dell'Amministrazione pubblica.

E' noto che gli interventi di *policy* in Italia non sono in generale sottoposti a obblighi di valutazione che ne asseverino i risultati. Tuttavia, da tempo l'impostazione delle politiche cofinanziate dai Fondi comunitari richiede che, a diversi stadi, gli interventi siano sottoposti a processi valutativi. Nel campo delle politiche di sviluppo si è avviato un tentativo di diffusione della pratica valutativa che, facendo leva sugli obblighi comunitari, conduca gradualmente le ammini-

strazioni a considerare la valutazione una attività utile e da coltivare anche in modo volontario. Va peraltro ricordato che la valutazione, oltreché garantire apprendimento ai decisori responsabili, ha anche una importante funzione di tutela di soggetti diversi — finanziatori e destinatari — che può essere percepita come minacciosa per chi ha responsabilità decisionali e che quindi difficilmente si afferma in totale assenza di disposizioni cogenti. La possibilità di aggirare obblighi di valutazione con attività meramente adempimentali e di scarso contenuto conoscitivo, suggerisce comunque che la via migliore per introdurre la valutazione è quella di farne realizzare l'utilità al numero più elevato di soggetti interessati, a diverso titolo, da un programma di interventi pubblici.

Negli ultimi anni sono state lanciate diverse iniziative di costruzione di capacità di valutazione internamente alle amministrazioni, sia nell'ambito della valutazione di risultato, sia in quello del miglioramento della selezione di progetti complessi.

Capacità di
valutazione

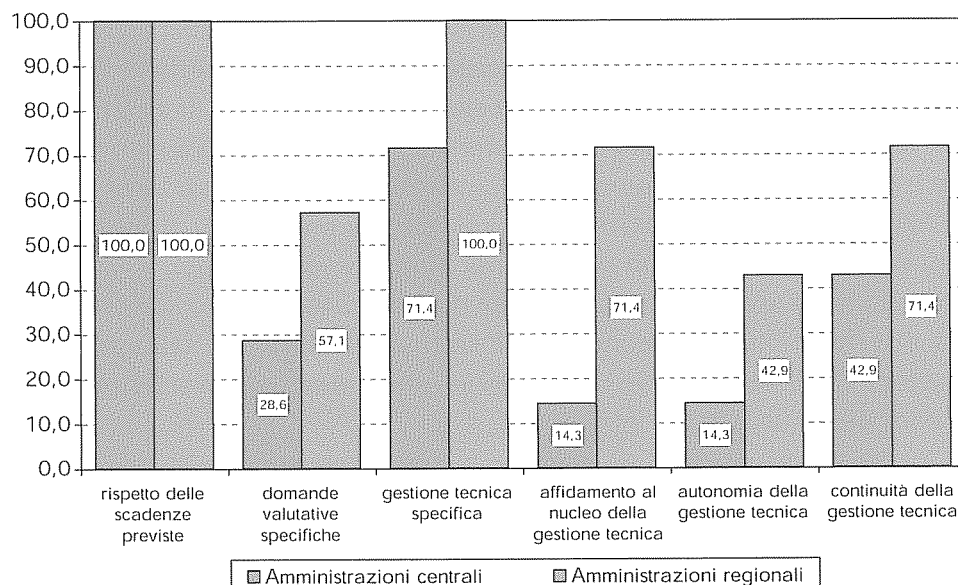
L'iniziativa istituzionale di maggior rilievo — avviata con la legge 144 del 1999 — in quest'ambito è stata la promozione della costituzione di Nuclei di valutazione presso tutte le amministrazioni centrali e regionali.

Nella recente esperienza di valutazione di medio termine dei programmi comunitari in obiettivo 1, è stato proposto e rafforzato un modello decentrato di gestione della valutazione — che in base ai Regolamenti comunitari è condotta da soggetti terzi rispetto all'amministrazione — con l'obiettivo di impegnare direttamente le amministrazioni in compiti di definizione delle domande valutative e di gestione tecnica, in modo da creare interazioni più strette tra attività operative e attività di ricerca valutativa e quindi di facilitare l'accettazione e l'utilizzo della valutazione. A ciò è stato collegato — sulla base delle previsioni del QCS obiettivo 1¹¹ — un progetto di accompagnamento, sostegno e monitoraggio attivo guidato da un gruppo centrale che ha fornito indicazioni e supporto nelle diverse fasi.

Soprattutto in confronto ai ritardi e alla scarsa adesione alle attività di valutazione che avevano caratterizzato il precedente ciclo di programmi comunitari, l'esperienza della valutazione intermedia dei 14 Programmi Operativi dell'Obiettivo 1 2000-2006 ha fatto registrare avanzamenti significativi (cfr. fig. V.5). Molte amministrazioni hanno però manifestato difficoltà nella definizione di domande valutative specifiche e, in minor misura, nell'assumere un ruolo attivo nella gestione tecnica delle valutazioni; in particolare inferiore alle potenzialità si è rivelato il ruolo dei Nuclei di valutazione, soprattutto nelle Amministrazioni centrali.

¹¹ Il Sistema nazionale di valutazione è descritto dal QCS obiettivo 1 come un insieme di attività di sostegno e di indirizzo tecnico metodologico finalizzate a migliorare e a valorizzare le attività di valutazione. Il QCS Obiettivo 1 e la delibera CIPE di attuazione affidano all'Unità di Valutazione del DPS il compito di attivare e coordinare queste attività da svolgersi in collaborazione con le strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi FSE (ISFOL- Struttura nazionale di valutazione FSE) e del FEOGA (INEA), nonché con la Rete dei nuclei ex L. 144/1999. Nell'attivazione e nello svolgimento delle sue attività il SNV si è quindi strutturato come un soggetto collettivo. Il Sistema ha compiti di proposta metodologica, di orientamento e monitoraggio delle attività di valutazione connesse con l'intervento dei fondi strutturali.

Figura V.5 - VALUTAZIONE INTERMEDIA DEI PROGRAMMI OPERATIVI OBIETTIVO 1 2000-2006: INTENSITÀ DELL'IMPEGNO DELLE AMMINISTRAZIONI
(valori in percentuale del numero delle Amministrazioni)*



* I processi di valutazione considerati sono 14, riferiti a 7 Programmi operativi nazionali (Amministrazioni centrali) e a 7 Programmi Operativi Regionali (Amministrazioni regionali). I valori riportati nel grafico si riferiscono, per ciascuno dei due insiemi, alla quota di processi in cui – dalle attività di osservazione condotte nell'ambito delle iniziative cd. di valutazione di secondo livello (osservazione e apprezzamento dei processi valutativi in corso con la finalità di fornire indicazioni di miglioramento) – è stata osservata la caratteristica indicata. Più in dettaglio: il rispetto delle scadenze fa riferimento alle date limite previste dal QCS, dai regolamenti o dagli organismi di vigilanza per il completamento di specifiche attività; è stata considerata presente almeno una domanda valutativa specifica laddove si sia osservata la richiesta di un approfondimento valutativo in ordine a una porzione delimitata del programma, del territorio target o di un tema non esplicitamente previsto dalle domande valutative comuni; per le attività di gestione tecnica delle valutazioni – attività di interlocuzione tecnica con i soggetti incaricati delle valutazioni e di raccordo con l'amministrazione – si sono considerate l'esistenza di una funzione formale e riconosciuta con risorse dedicate, l'affidamento di tale funzione ai nuclei, l'autonomia formale e sostanziale rispetto alle funzioni di committenza diretta, la continuità con cui nel periodo di riferimento tale funzione è stata effettivamente svolta.

Fonte: elaborazione su dati DPS UVAL.

I Nuclei, soprattutto quelli costituiti presso le Amministrazioni regionali, hanno avuto un maggior ruolo nell'introduzione di modalità più esplicitamente valutative per il finanziamento di progetti complessi. Nei casi più interessanti, la selezione dei Progetti Integrati Territoriali (cfr. cap. IV) ha assunto esplicitamente la caratteristica di una valutazione ex-ante, esterna e autonoma alla progettazione, ma di supporto ai contenuti progettuali che sono stati talora modificati recependo le indicazioni derivanti dalle analisi delle proposte.

L'avvio, anche formale, della Rete dei nuclei avvenuto nel corso del 2003 è una importante opportunità per impostare attività condivise e percorsi di apprendimento comune. Ciò dovrebbe riequilibrare, a favore di attività necessarie di apprendimento sugli effetti realizzati e potenziali degli interventi, la naturale tendenza delle Amministrazioni a utilizzare le nuove figure e competenze disponibili per incrementare – sotto la pressione delle scadenze operative e senza sostanziali modifiche di metodo – attività più consuete di selezione della progettazione da finanziare.

Pertanto, le Amministrazioni hanno mostrato interesse crescente per attività di natura valutativa, in particolare nei casi in cui ne hanno percepito direttamente