

La diffusione e discussione di queste pubblicazioni ha offerto un contributo concreto a supporto della programmazione regionale, della valutazione di programmi, progetti e settori con analisi svolte direttamente dagli uffici delle diverse Regioni e con il contributo e il sostegno dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici. Si è trattato di momenti di incontro che hanno visto un livello molto alto del confronto tra rappresentanti politici e delle Amministrazioni regionali e locali, tra esponenti di società che erogano servizi pubblici a livello locale e dirigenti di enti, quali ad esempio Banca d'Italia e Corte dei Conti, che nell'ambito delle proprie attività approfondiscono quotidianamente diversi aspetti della finanza pubblica, così come tra le diverse voci del mondo accademico. Il coinvolgimento di rappresentanti dei diversi enti locali controllati dal Settore Pubblico Allargato, oggetto della rilevazione CPT, ha rappresentato un significativo arricchimento del dibattito ed ha favorito l'acquisizione da parte di questi stessi soggetti di una piena consapevolezza del contributo che ciascuno offre al sistema pubblico nel suo complesso, fornendo al tempo stesso al pubblico un importante punto di vista sull'attuazione delle principali riforme in atto nell'erogazione dei servizi sul territorio.

La redazione delle Monografie regionali CPT ha inoltre rappresentato un momento importante di crescita per la Rete CPT e in particolare per i Nuclei Regionali che, da rilevatori diretti di dati a livello regionale e subregionale, si sono impegnati in un ruolo di analisti delle informazioni avviandosi in un percorso che li vede quali utilizzatori primi, sul proprio territorio, dei contenuti complessivi della Banca dati che ciascuno contribuisce a costruire. Le Monografie sono nate e si sono realizzate come progetto di rete: l'Unità Tecnica Centrale CPT le ha ideate e promosse e ha costantemente affiancato i Nuclei Regionali, autori dei singoli volumi, guidandone la stesura e curando l'omogeneità di tutti i testi pubblicati.

Anche le occasioni pubbliche di approfondimento dei contenuti delle singole Monografie hanno rappresentato dei momenti importanti di crescita della Rete: la partecipazione è stata ampia da parte dei diversi rappresentanti dei Nuclei Regionali. Si è quindi trattato di veri momenti di scambio formale e informale sulle modalità organizzative che ciascuno ha adottato sul proprio territorio, sulle difficoltà operative incontrate e sulle eventuali soluzioni adottate così come sulle sfide derivanti dal promuovere l'analisi e la lettura dei dati rilevati. Queste occasioni hanno anche consentito ai Nuclei di verificare concretamente quanto la disponibilità di basi quantitative di qualità con informazioni solide, metodologicamente fondate e

con un'adeguata disaggregazione consentano di supportare una discussione informata e consapevole sui temi più rilevanti della *policy* nazionale e regionale.

Nel corso del 2009 il progetto Monografie regionali CPT andrà a regime, con l'avvio della pubblicazione, che avrà poi carattere periodico, della raccolta completa per tutte le 21 Regioni e Province Autonome italiane. La redazione degli studi da parte dei Nuclei Regionali CPT costituirà anche oggetto di premialità nell'ambito della prossima assegnazione di risorse, che ha come finalità proprio l'uso dei dati a supporto della *policy* regionale.

V.5 L'analisi dei tempi di realizzazione delle infrastrutture

V.5.1 Obiettivi e metodo di analisi

Uno dei nodi da affrontare per pervenire a condizioni di effettività della programmazione e quindi alla possibilità di coglierne e valutarne i risultati in tempi dati è quello della durata degli interventi, in particolare degli interventi infrastrutturali. E' una questione che non riguarda evidentemente solo la politica regionale unitaria (riguarda piuttosto nel suo insieme la capacità nazionale di realizzare opere pubbliche) ma che risulta particolarmente rilevante per la politiche (come quelle regionali e territoriali) per le quali l'orientamento al risultato e la valutazione degli effetti della realizzazione di programmi sono componenti essenziali del loro sistema di attuazione.

Da qui l'attenzione che nel 2008 il Dipartimento ha assegnato all'analisi della durata degli interventi e, di conseguenza, all'individuazione dei fattori che maggiormente incidono su tale durata.

La durata di un intervento si snoda tipicamente attraverso diverse fasi che vanno dalla progettazione preliminare, passando per quella definitiva e quella esecutiva, alla pubblicazione del bando di gara, ed infine ai lavori. Nell'analisi dei tempi di realizzazione degli interventi è importante salvaguardare la specificità delle singole fasi, pur in ottica di sintesi, in quanto ciascuna di esse può offrire elementi di riflessione nella comprensione del percorso attuativo. A tale scopo, si è optato per un'articolazione in tre macro-fasi: la **progettazione** che include il periodo che intercorre tra l'inizio della progettazione preliminare e la fine della progettazione esecutiva, l'**affidamento** che definisce il periodo tra la pubblicazione del bando e

Le macro-fasi
degli interventi
infrastrutturali

l'inizio dei lavori ed infine la **realizzazione**, compresa tra l'inizio e la fine dei lavori. Nella durata complessiva sono inclusi i periodi temporali che intercorrono tra la fine di una fase e l'inizio della successiva, cioè i cosiddetti tempi di attraversamento (interfase), riconducibili ad attività di natura prevalentemente amministrativa. Il motivo è da ricondursi al peso notevole che tali periodi rivestono nella durata complessiva di un intervento: in particolare è stato osservato che nella media le interfasi costituiscono circa il 30 per cento della durata totale dell'intervento.

Le durate degli interventi sono state calcolate sui dati di monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro²⁵³ (APQ). Data la strutturazione del sistema di monitoraggio, la base dati assicura un'adeguata robustezza alle analisi, tuttavia, i risultati che se ne traggono sono parziali, non riferibili, cioè, all'universo degli interventi infrastrutturali. La forte eterogeneità della base dati utilizzata dovrebbe, comunque, garantire una certa rappresentatività del collettivo rispetto all'universo.

Metodologia di
calcolo della
durata degli
interventi non
conclusi

La metodologia di calcolo della durata media è costruita in modo da utilizzare tutta l'informazione presente nella banca dati, cioè quella riguardante sia gli interventi conclusi che quelli in corso o non avviati. A questo fine, mentre per gli interventi conclusi le durate sono effettivamente osservate, per gli interventi in corso o non avviati la durata è ottenuta per mezzo di modelli statistici che stimano delle date di conclusione per le fasi non ancora concluse²⁵⁴. Per ciascuna macrofase è stato costruito un modello di previsione basato su un insieme di covariate che spiegano il comportamento della variabile dipendente ed in grado di fornire una stima della durata di ogni singolo progetto non ancora concluso. Le durate stimate dal modello per gli interventi non ancora conclusi risultano mediamente più lunghe delle durate osservate per gli interventi conclusi: tale differenza si spiega in parte con differenze strutturali fra il sottoinsieme degli interventi conclusi e il resto degli interventi, in parte con un comportamento effettivamente diverso degli interventi non conclusi (che potrebbe dipendere, ad esempio, dall'atteggiamento dei soggetti coinvolti nella realizzazione).

²⁵³ In particolare sono stati selezionati gli Appalti di opere pubbliche per un totale di circa 15.000 interventi.

²⁵⁴ Le stime interessano circa il 53 per cento della base dati per opere pubbliche. A tale riguardo, va sottolineato che i risultati ottenuti possono essere suscettibili di lievi variazioni in ragione di aggiornamenti delle operazioni di stima.

V.5.2 I risultati dell'analisi

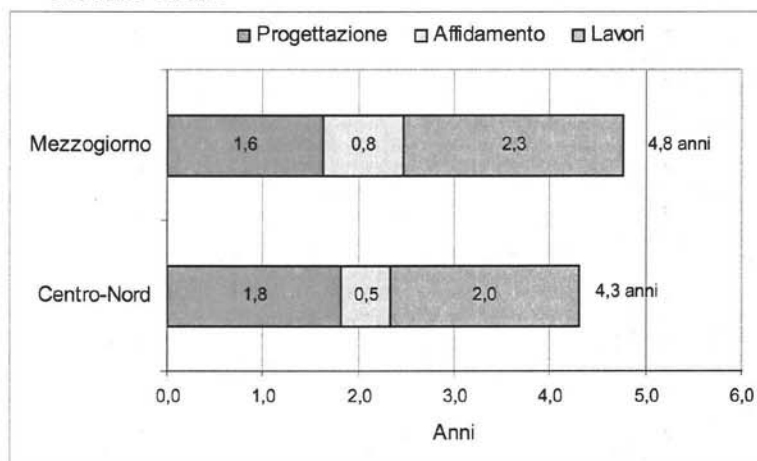
Dalle analisi effettuate sui dati di monitoraggio degli APQ risulta che il tempo medio di realizzazione degli investimenti pubblici programmati con tale strumento è pari a 4,6 anni. Nel leggere tale dato si deve considerare che esso dipende dalle variazioni dei fattori che determinano i valori su cui è calcolato: ad esempio, la dimensione finanziaria, il settore, la “capacità” delle amministrazioni, ecc. Ciò implica che al variare del mix di interventi o del contesto, il valore medio può subire variazioni non indifferenti, esprimendo quindi una situazione legata al momento storico analizzato. Analizzando separatamente alcune caratteristiche degli interventi, ciò risulta di più facile comprensione: la durata aumenta al crescere dell'importo passando da circa 3 anni per gli interventi di importo inferiore a 100.000 euro a circa 13 anni per gli interventi di importo superiore ai 100 milioni di euro. I settori Altri trasporti (interventi in campo ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale) e Smaltimento rifiuti (discariche, inceneritori, ecc) sono quelli che fanno registrare le durate più lunghe, in media 6,3 anni in entrambi i casi. Viceversa il settore caratterizzato dalle durate più brevi è l'Ambiente (assetto idrogeologico, conservazione del suolo, riduzione inquinamento, ecc.) dove in media gli interventi vengono realizzati in 3,5 anni²⁵⁵. Dal lato della tipologia degli interventi, si passa da 4,3 anni per i restauri-recupero ai 4,7 anni per le nuove realizzazioni.

I risultati per macroarea

A livello territoriale la situazione non si differenzia sostanzialmente: se si considerano le due macroaree Centro-Nord e Mezzogiorno la durata media degli investimenti è pari a 4,3 anni per il Centro-Nord e a 4,8 anni per il Mezzogiorno (cfr. Figura V.1). Anche in questo caso, vale quanto sottolineato in precedenza con riferimento alla media globale e cioè la dipendenza del dato dal mix di interventi caratterizzanti l'area. Tuttavia, la numerosità del collettivo osservato consente di estrapolare dei comportamenti medi che potrebbero esulare dalle caratteristiche strutturali degli interventi, sebbene anche queste a loro volta possano essere il frutto di scelte differenti a livello territoriale.

Tempi di
realizzazione in
genere più brevi
nel Centro-Nord...

²⁵⁵ La classificazione settoriale adottata è la medesima impiegata dal Progetto Conti Pubblici Territoriali, ma ridotta a 20 settori per garantire un'adeguata numerosità degli interventi per settore salvaguardando però l'eterogeneità dei comportamenti.

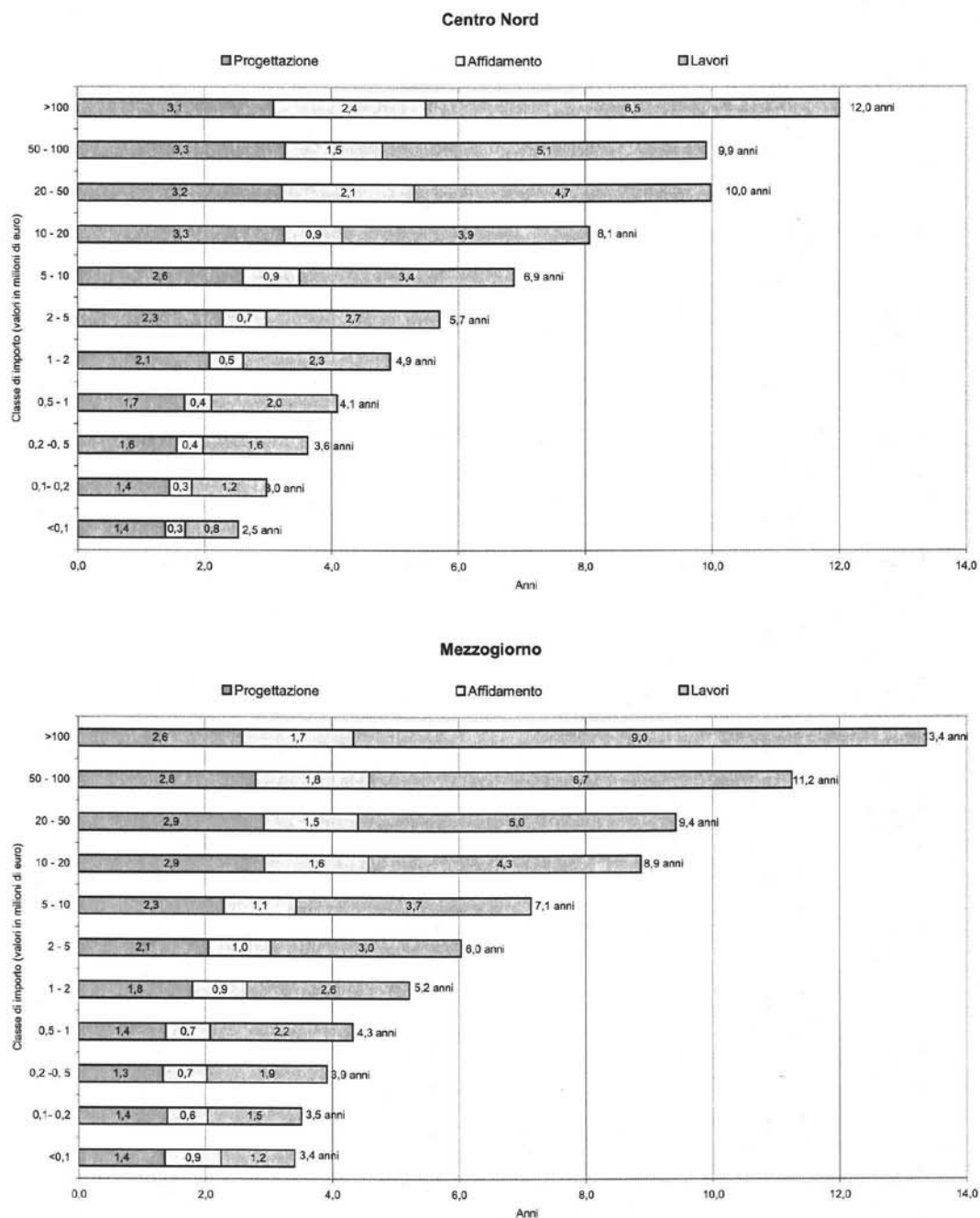
Figura V.1 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD

Fonte: elaborazioni DPS

Nel complesso, il Mezzogiorno fa registrare fasi di progettazione più brevi che nel Centro-Nord, mentre per le fasi di affidamento e dei lavori, si osserva un comportamento opposto, come se nel Centro-Nord i maggiori tempi di progettazione consentissero di ridurre i successivi tempi di realizzazione.

Incrociando i dati territoriali con le categorie di costo, settoriali e tipologiche, le differenze tra le due macroaree si fanno più sensibili.

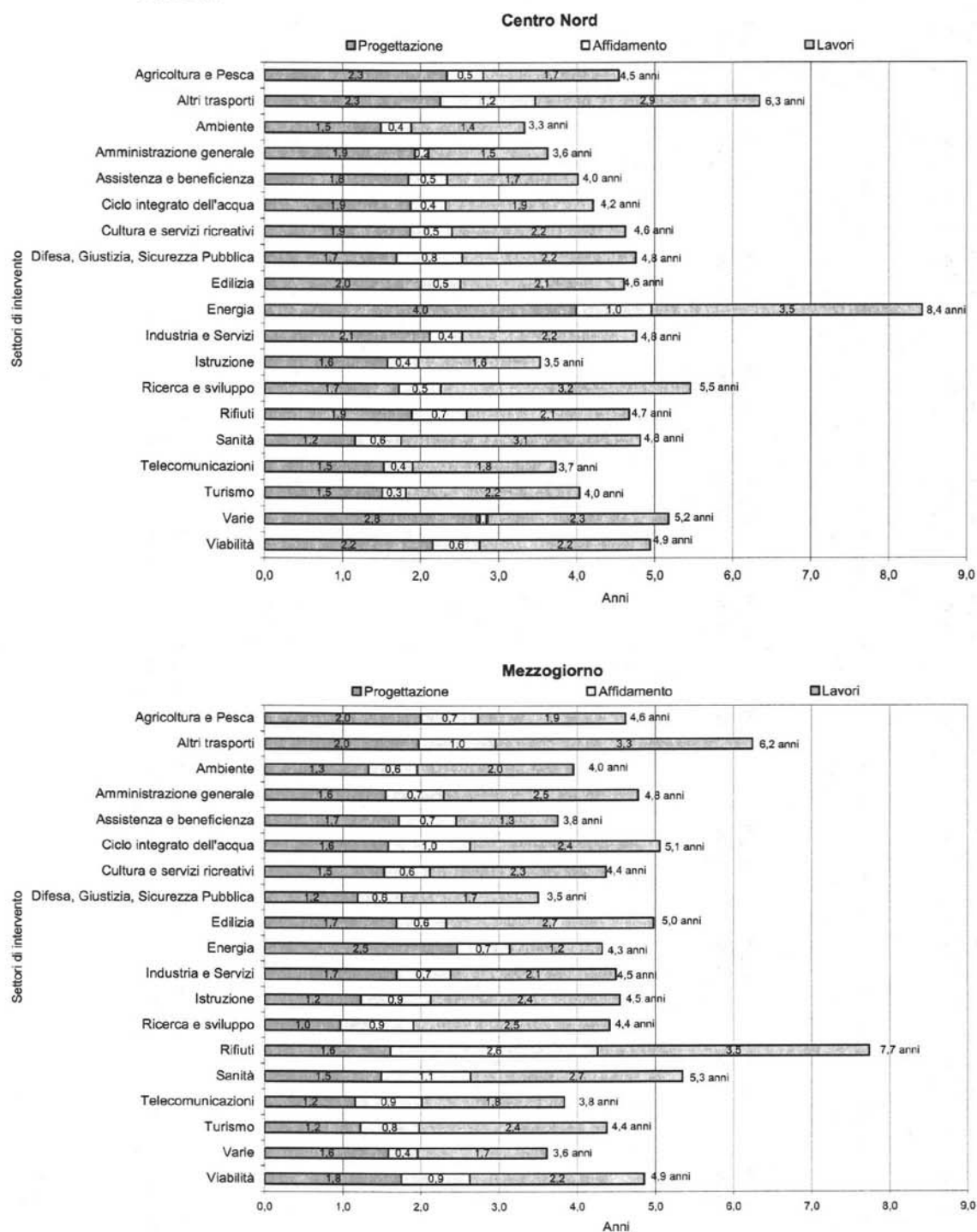
Praticamente in tutte le classi di costo il Mezzogiorno impiega complessivamente più tempo nell'attuazione degli interventi, e le differenze sono maggiori nelle classi estreme (9 mesi di differenza per gli interventi di importo inferiore ai 100.000 euro e oltre l'anno per gli interventi di importo superiore ai 50 milioni di euro). Tuttavia, è da notare come, qualsiasi sia la dimensione finanziaria degli interventi, nel Mezzogiorno si osservino tempi di progettazione mediamente più bassi di quelli del Centro-Nord – tempi che vengono poi ampiamente recuperati nelle due fasi successive – confermando quanto considerato a livello generale. Inoltre, le due aree sono caratterizzate da un diverso peso della fase di affidamento nelle classi di costo estreme: se nel Centro-Nord tale fase passa dal 13 per cento circa per la classe di importo inferiore al 20 per cento per la classe di importo superiore, nel Mezzogiorno la relazione si inverte passando dal 25 per cento al 13 per cento (cfr. Figura V.2).

Figura V.2 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE MACROAREE PER CLASSE DI COSTO

Fonte: elaborazioni DPS

...ma alcune
eterogeneità
settoriali

A livello settoriale emergono alcune specificità territoriali (cfr. Figura V.3). In generale, quasi tutti i settori mostrano durate comprese tra i 3 anni e mezzo e i 5 anni per quanto riguarda sia il Centro-Nord che il Mezzogiorno. Tuttavia si osservano alcuni settori che fanno eccezione. Nel Centro-Nord il settore energetico fa registrare una durata media superiore agli 8 anni – di cui 4 anni dedicati alla progettazione, ben al di sopra della media di area – a fronte dei 4,3 anni complessivi del Mezzogiorno. Va sottolineato comunque che anche nell'area meridionale la fase della progettazione nel settore energetico assume una importanza notevole rappresentando ben il 57 per cento circa della durata complessiva. Di contro, nel Mezzogiorno il settore dove si riscontrano durate superiori alla media è quello dello smaltimento dei rifiuti dove gli interventi hanno una durata media di circa 8 anni, 2,5 dei quali impiegati in fase di affidamento (anche in questo caso ben al di sopra della media di area che per l'affidamento impiega tempi inferiori all'anno). Le forti differenze tra le due aree nella durata complessiva dei due settori si spiegano in buona parte con le differenze di importo medio per intervento. Laddove le durate sono più lunghe, infatti, si osservano interventi di importo più grande e viceversa. In entrambe le aree, un altro settore che supera abbondantemente la media è quello degli Altri trasporti (interventi in campo ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale) dove si registrano durate complessive di poco superiori ai 6 anni nei due comparti territoriali.

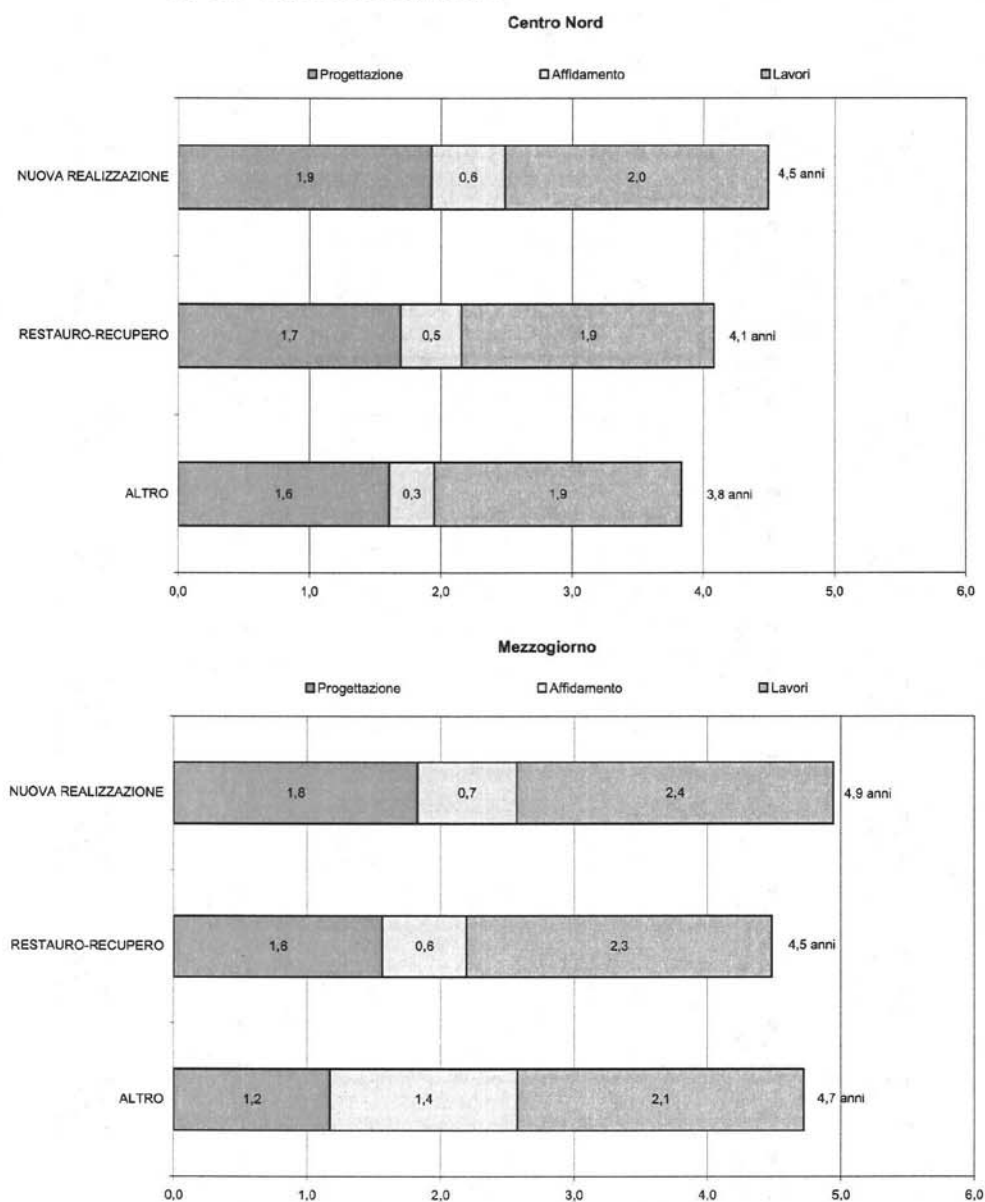
Figura V.3 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE MACROAREE PER SETTORE

Fonte: elaborazioni DPS

Dall'analisi per tipologia di intervento si riscontra che la tempistica più lunga spetta agli interventi di nuova realizzazione nel Mezzogiorno (quasi 5 anni contro i 4

e mezzo del resto d'Italia), mentre quella più breve agli interventi classificati sotto la voce residuale “Altro” nel Centro-Nord. Questa categoria di interventi si caratterizza nel Mezzogiorno per la durata della fase di affidamento, notevolmente lunga se paragonata alle altre categorie (cfr. Figura V.4).

Figura V.4 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE MACROAREE PER TIPOLOGIA DI INVESTIMENTO



Fonte: elaborazioni DPS

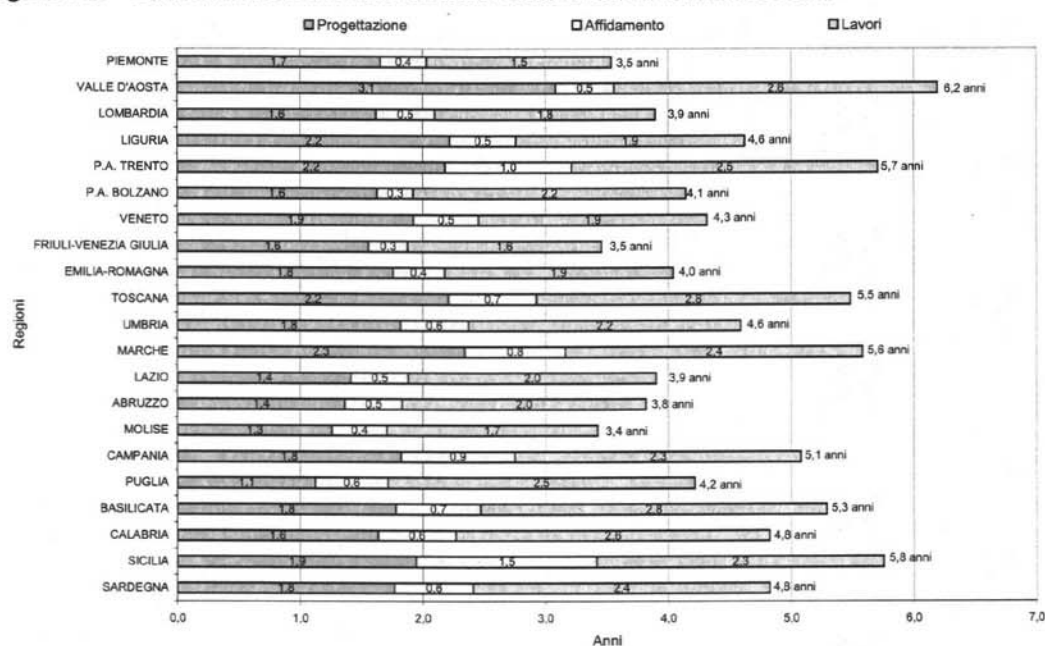
I risultati per regione

I dati regionali evidenziano una forte eterogeneità nelle durate per regione. Tra le regioni in media più veloci (Molise, Friuli Venezia Giulia, con una durata rispettivamente di 3,4 e 3,5 anni) e quelle più lente (Valle d'Aosta, in particolare, con

6,2 anni, ma anche Sicilia, Marche, Toscana, e Provincia Autonoma di Trento con una durata media di circa 5 anni e mezzo) c'è una distanza di almeno 2 anni. Tra le regioni più lente si osservano comportamenti diversi a seconda della collocazione geografica: Valle d'Aosta, Marche, Toscana e Provincia Autonoma di Trento evidenziano durate superiori alla media sia in fase di progettazione che in fase di lavori. Tuttavia, i lunghi tempi complessivi di attuazione sono da attribuire per lo più allo scostamento della durata di progettazione rispetto alla media. In Sicilia, invece, a fronte di tempi di progettazione e dei lavori vicini alla media, si evidenziano i tempi di affidamento più lunghi rispetto alla media.

Le regioni che evidenziano le durate più lunghe sono caratterizzate, in generale, dalla maggiore presenza di interventi di grandi dimensioni (superiori ai 50 milioni di euro) e appartenenti a settori infrastrutturali che richiedono in media tempi di realizzazione più lunghi (in particolare il settore Altri trasporti). Ciò non toglie, tuttavia, che altre regioni con un mix analogo di interventi (ad esempio la Lombardia) mostrino comportamenti più virtuosi, a significare che le due sole dimensioni, di costo e settoriale, seppure importanti nella definizione dei tempi di realizzazione degli interventi non sono sufficienti a “spiegarne” tutte le ragioni. A ciò, infatti, concorrono, diverse altre caratteristiche degli interventi qui non discusse nonché le diverse attitudini delle amministrazioni all'attuazione di interventi infrastrutturali.

Figura V.5 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE REGIONI



Fonte: elaborazioni DPS

Gli sviluppi in atto: uno strumento di benchmark per le durate delle opere

L'analisi effettuata rende evidente che quanto più ci si addentra nelle diverse caratteristiche delle opere – e in questo documento le varie dimensioni sono state trattate separatamente, incrociandole solo con la dimensione territoriale – tanto più si individuano durate diverse. Ne consegue che ogni tentativo di sintesi, sebbene necessario, potrebbe rivelarsi fuorviante o, se non altro, non darebbe conto della pluralità dei profili.

La costruzione di
valori di
riferimento

Ai fini di un confronto efficace delle performance, sarebbe ideale suddividere gli interventi in sottoinsiemi sufficientemente omogenei rispetto ad una serie ampia di caratteristiche, al punto di produrre un dato effettivamente rappresentativo per ciascun sottoinsieme. Tuttavia, la molteplicità delle dimensioni da considerare genera una numerosità estremamente elevata di possibili combinazioni, per le quali i casi osservati si ridurrebbero eccessivamente. La soluzione ottimale a questo problema, resa possibile dall'approccio di modellizzazione statistica utilizzato, passa attraverso la realizzazione di uno strumento di tipo operativo che renda disponibili in modo immediato e puntuale, per collettivi omogenei di interventi, i risultati dei modelli. A tale proposito, l'UVER sta sviluppando una specifica interfaccia di interrogazione che, in base alla selezione delle diverse caratteristiche, restituisce per ogni singolo intervento tipo un valore, o un *range* di valori, in grado di rappresentare una sorta di *benchmark* tagliato su misura e, dunque, un ambito di riferimento quantitativo rispetto al quale sarà possibile, per esempio, sia pervenire a stime *ex ante* più accurate della durata di realizzazione di interventi (con conseguenti miglioramenti anche della capacità di programmazione anche finanziaria delle risorse destinate alla loro realizzazione), sia individuare più tempestivamente eventuali scostamenti e quindi anche le misure necessarie per farvi fronte.

V.6 I progressi nella valutazione delle politiche

Capacità di
valutare

Il 2008 è stato un anno importante per l'evoluzione della capacità di valutare: le amministrazioni hanno affrontato i nuovi compiti attribuiti loro in questo campo dal QSN e dai regolamenti dei Fondi Strutturali. Tali nuovi compiti (descritti nella sostanza e negli intenti nel rapporto annuale 2007) riguardano sia l'organizzazione della funzione di valutazione all'interno dell'amministrazione attraverso lo strumento dei Piani delle Valutazioni, sia compiti di valutazione mai affrontati in precedenza

(se non in casi sporadici), come la valutazione ex post degli effetti dell'azione pubblica.

Il giudizio sulla diffusione delle innovazioni nel 2008 deve essere, nel complesso, positivo, sebbene l'adozione delle nuove pratiche sia avvenuta in modo disomogeneo ed abbia richiesto più tempo di quanto preventivato. Regolamenti comunitari e QSN, infatti, richiedono alle amministrazioni un allontanamento molto deciso rispetto alle pratiche precedenti. E', pertanto, da attendersi che l'adozione generalizzata delle nuove pratiche richieda tempo e, insieme, l'accumularsi di esperienze positive per affermarsi e consolidarsi. Va, inoltre, notato che gli avanzamenti osservati sono tanto più rilevanti in quanto la maggior parte delle innovazioni non riveste carattere di obbligatorietà: regolamenti e QSN hanno, così, inteso offrire alle amministrazioni la possibilità di inserire le pratiche valutative all'interno del loro funzionamento e sulla base delle esigenze conoscitive proprie e dei loro partner istituzionali (prima tra tutti la Commissione Europea) ed economico-sociali.

Le innovazioni riguardano numerosi aspetti, organizzativi e di merito, nell'assetto delle valutazioni. Una delle principali, in coerenza con l'impianto della politica regionale, riguarda la concezione in senso unitario della valutazione: ciò comporta innovazioni sia negli aspetti organizzativi²⁵⁶, sia nelle stesse modalità di valutazione, con particolare riferimento all'individuazione degli oggetti delle singole valutazioni.

Come previsto dal QSN, tutte le Regioni e la maggior parte delle amministrazioni centrali responsabili di programmi hanno organizzato la funzione di valutazione attraverso un Piano delle valutazioni: finora, sono stati inviati al Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale (SNV) 33 Piani delle valutazioni.²⁵⁷

I Piani delle
valutazioni

²⁵⁶ L'esistenza di un Piano unico di valutazione per tutti gli interventi messi in atto dall'amministrazione, indipendentemente da come essi sono finanziati; l'individuazione di un responsabile del Piano; creazione di spazi di rappresentazione delle esigenze conoscitive di tutti i soggetti rilevanti per la politica regionale e per la politica di sviluppo rurale; validità delle regole stabilite nel Piano per tutte le valutazioni; indicazione delle risorse relative.

²⁵⁷ Sono considerati tutti i Piani inviati al SNV, indipendentemente dalle modalità e dalla data di approvazione formale (da parte dell'amministrazione, oppure attraverso presentazione ai Comitati di sorveglianza, oppure, ancora, attraverso delibera di giunta regionale). L'adozione formale di un piano non appare, infatti, correlata con il suo livello di qualità ed il livello di coinvolgimento dei partner sociali. Per esempio, il Piano delle valutazioni della Campania, approvato solo all'inizio del 2009 dalla Giunta regionale, è stato completato e discusso con il partenariato sociale molto prima dell'adozione formale. Altri Piani, invece, pur adottati dalle amministrazioni, non possono definirsi completi.

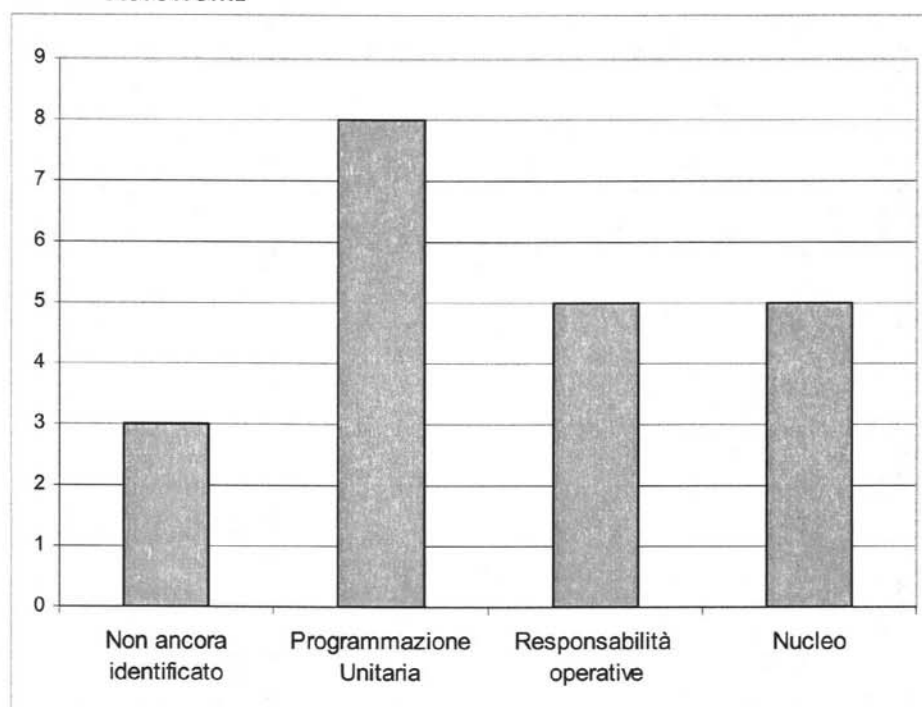
Non sono stati invece inclusi nel calcolo la parte relativa al FSE del Piano delle valutazioni dei programmi Governance, non inviata al SNV, ed il Piano delle valutazioni della politica regionale, relativo al QSN, per cui esiste una bozza avanzata ancora non discussa con il partenariato istituzionale e sociale, né, naturalmente, i

Pur in modo differenziato, tutti i Piani affrontano le principali questioni organizzative necessarie per valutare in modo unitario una politica regionale complessa dal punto di vista della *governance*, delle fonti finanziarie, dei problemi affrontati, dei settori coinvolti. Innanzitutto, solo in 5 casi su 33 non è ancora stato individuato un Responsabile del Piano.²⁵⁸ Solo due tra i Piani delle amministrazioni centrali o relativi a Programmi interregionali non hanno ancora individuato il Responsabile del Piano; gli altri 10 lo identificano in soggetti che hanno responsabilità di programmazione. In generale, l'attribuzione della responsabilità del Piano a soggetti che abbiano responsabilità sulla programmazione, e non solo compiti valutativi, risponde all'esigenza di aumentare l'utilità e l'utilizzazione delle valutazioni nell'ambito della programmazione ed attuazione della politica regionale, e di assicurare l'utilizzazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per le valutazioni. Nelle Regioni e Province Autonome si aggiunge un'ulteriore dimensione: rileva, infatti, anche se tale responsabilità sia stata attribuita ad uno dei soggetti responsabili della programmazione operativa (come accade in 5 casi) oppure al soggetto responsabile del coordinamento della politica regionale unitaria (come accade in 8 casi) in modo da facilitare lo sviluppo di una funzione di valutazione che sia in grado di superare, in senso unitario, le divisioni tra i Programmi operativi.²⁵⁹ In cinque Regioni il Responsabile del Piano delle valutazioni è individuato nell'ambito del Nucleo di valutazione.

documenti addizionali, come, p.e., le informative o ulteriori documenti relativi alle valutazioni FSE inviati da numerose amministrazioni regionali, soprattutto del Centro Nord, nemmeno quando, come nel caso della Lombardia, esse formano oggetto di uno specifico documento.

²⁵⁸ In un caso, la funzione è attribuita ad un Comitato composto dalle Autorità di Gestione dei programmi.

²⁵⁹ In alcuni casi, tale attribuzione è resa necessaria dal fatto che la responsabilità del coordinamento della politica regionale non è stata attribuita, oppure è stata attribuita ad un soggetto collettivo (p.e., comitato di coordinamento).

Figura V.6 – RESPONSABILI DELLE VALUTAZIONI NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME

Fonte: UVAL, SNV

Nelle Regioni, in 19 casi è prevista nel Piano una struttura di coordinamento nella quale trovano posto le autorità di gestione dei programmi operativi che attuano la politica regionale.²⁶⁰ In 10 Regioni, tale Comitato non è costituito ad hoc, ma viene utilizzata la struttura che realizza il coordinamento della Politica unitaria. Tra tali strutture, solo 14 prevedono esplicitamente la partecipazione dell'organismo regionale che si occupa dello sviluppo rurale all'interno dei Comitati di coordinamento. La struttura di coordinamento, ove operante, ha la funzione di integrare in senso unitario le esigenze conoscitive delle autorità di gestione. Se l'esame degli elementi organizzativi riconduce ad una diffusione graduale di modalità organizzative che facilitino la conduzione delle valutazioni in modo unitario, il grado di coordinamento previsto nei Piani varia notevolmente: dai rari casi in cui esso riguarda l'individuazione e l'attuazione di valutazioni che travalichino i confini dei Programmi per riguardare aree o porzioni di intervento, a quelli in cui è esplicitamente previsto che ciascuna Autorità di gestione proceda in

²⁶⁰ In alcuni casi, tali strutture includono anche i responsabili dei Programmi di Sviluppo Rurale.

sostanziale isolamento.²⁶¹ Inoltre, solo per alcune Regioni esiste già un'evidenza di effettivo funzionamento di tali strutture relativamente alla valutazione.

Quasi tutti i Piani affrontano la questione dell'interlocuzione partenariale sulla rilevazione ed analisi degli effetti della politica regionale. Anche su questo argomento, tuttavia, le informazioni disponibili mettono in luce come solo in alcuni casi tali meccanismi, pur previsti nel Piano, sono stati attivati.

Altre questioni organizzative sono, invece, affrontate solo in casi sporadici. Per esempio, solo due Piani colgono in modo compiuto la sfida di prevedere valutazioni a livello locale, nonostante tale innovazione sia stata introdotta nel QSN proprio a seguito di una richiesta esplicita da parte delle Regioni. Mentre la menzione dei meccanismi di sostegno alla qualità delle valutazioni (p.e., steering group della singola valutazione²⁶², comitati scientifici, meta-valutazioni) è più diffusa,²⁶³ un accurato disegno che possa rapidamente portare all'operatività dei meccanismi stessi appare più rara.²⁶⁴ In qualche caso (in particolare in alcune Regioni del Centro-Nord) tale vaghezza è compensata dall'esistenza di una consolidata prassi di utilizzazione di tale strumento.²⁶⁵ I Piani attribuiscono a tale strumento molteplici funzioni: per esempio, in ben 10 Piani è previsto che amministrazioni con responsabilità di programmazione o attuazione prendano parte allo *Steering Group*, allo scopo di aumentare il coinvolgimento e l'interesse dell'amministrazione nella singola valutazione. Tale partecipazione potrebbe, tuttavia, presentare il rischio di limitare l'indipendenza del valutatore, elemento essenziale della qualità delle valutazioni. Bisognerà attendere l'attuazione delle valutazioni e l'estendersi di tali pratiche per osservarne l'effetto.

²⁶¹ Mentre la valutazione dell'intero programma è obbligatoria in base al regolamento del FEASR, essa, tuttavia, non lo è affatto in base ai regolamenti dei Fondi strutturali (FESR e FSE), e certamente non riguarda i fondi nazionali.

²⁶² Lo Steering Group per la singola valutazione va distinto dal Comitato di Pilotaggio del Piano (o Steering Group del Piano) che possiede la funzione di rappresentare gli interessi conoscitivi del partenariato istituzionale ed economico-sociale nell'elaborazione ed attuazione del Piano (cfr. Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale, 2008, Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: il Piano di valutazione, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/08_1_31_Orient_PdV.pdf).

²⁶³ 25 Piani menzionano Steering Group per l'interlocuzione tecnica sulle singole valutazioni o, in casi sporadici, comitati scientifici (tra cui 15 Regioni e Province autonome).

²⁶⁴ 8 Piani omettono di indicare anche solo orientativamente la composizione dello Steering Group.

²⁶⁵ La costituzione di Steering Group per condurre l'interlocuzione tecnica con il valutatore esterno è stata estremamente limitata durante il periodo di programmazione 2000-2006 nelle amministrazioni centrali e regionali responsabili di programmi dell'Obiettivo 1. Altri meccanismi sono stati attivati per migliorare la qualità delle valutazioni: un rafforzamento della funzione dei Nuclei di valutazione nella gestione tecnica delle valutazioni, un'attività di valutazione di seconda istanza svolta dal Sistema Nazionale di Valutazione dell'Ob.1, l'effetto indiretto della pubblicità delle valutazioni e, non ultima, l'attenzione prestata dalla Commissione Europea, in particolare dall'Unità di valutazione della DG Regio.

Un'esplicita menzione a parte merita la pubblicità dei Piani: essi, infatti, oltre a costituire uno strumento organizzativo interno all'amministrazione, rappresentano anche, nei confronti dei partner istituzionali ed economico-sociali, nonché nei confronti della società civile, uno strumento di comunicazione dell'impegno di dedicare tempo e risorse all'identificazione degli effetti concreti dell'intervento ed all'espressione di un giudizio affidabile sugli interventi. Esistono molti modi di realizzare tale obbligo, che è sostanziale e non formale. Il più semplice, quello qui considerato, è la pubblicazione del Piano sul sito dell'amministrazione: solo 14 Piani sono disponibili, 11 di Regioni, 2 di amministrazioni centrali ed 1 di una coalizione di enti locali.

Il QSN richiede che nei primi anni le valutazioni si concentrino sulla rilevazione degli effetti degli interventi delle passate programmazioni, una decisa innovazione rispetto a quanto precedentemente richiesto dai regolamenti, che riservavano la valutazione ex post alla Commissione Europea. I Piani appaiono prevedere valutazioni ex post degli interventi della precedente programmazione in 24 casi²⁶⁶.

Più difficile è desumere dai Piani quanto siano diffuse le innovazioni riguardo le domande di valutazione, che, secondo il QSN, devono essere circoscritte (essere relative, cioè, a problemi, insiemi di interventi, gruppi o aree chiaramente individuati) e riguardare il più possibile questioni controverse: nei Piani, infatti, vengono spesso indicati temi su cui sarà opportuno fare valutazioni, ma l'individuazione degli oggetti della valutazione e delle domande di valutazione viene lasciata ad un momento successivo. E' possibile, tuttavia, individuare forti resistenze ad abbandonare la pratica di richiedere valutazioni di interi programmi, definiti in base alla fonte di finanziamento, in parte, forse, per effetto di richieste provenienti dai partner istituzionali, in parte per l'oggettiva difficoltà a concettualizzare in modo diverso l'intervento, in parte, infine, forse per l'inerzia inerente ad una limitata *ownership* della funzione di valutazione, per cui anche alcune fasi dell'organizzazione delle valutazioni vengono ancora attribuite al mercato. Si passa da Piani che non includono alcuna indicazione di quali valutazioni saranno intraprese, e si limitano ad enunciare regole, a Piani che individuano oggetto e domande di valutazione in modo preciso. La maggior parte dei Piani, tuttavia, appare

²⁶⁶ Il dato potrebbe essere errato per eccesso: in alcuni casi risulta difficile, dalle indicazioni contenute nel Piano rispetto alle singole valutazioni, comprendere se si tratta effettivamente di valutazioni ex post.