

**Quale (nucleo di) valutazione per la Regione Piemonte:  
riflessioni sulla legge 144/99 e prime indicazioni per l'operatività  
del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici**

Rapporto finale

ProgettoValutazione  
Via Donati, 17  
10121 Torino

IRES - Piemonte  
Via Nizza, 18  
10125 Torino

Dicembre 2001



# INDICE

PREMESSA	5
1. UNA LETTURA DELLA LEGGE N. 144/99	6
1.1 <i>LE POLITICHE REGIONALI CHE OPERANO PER PROGRAMMI E PER PROGETTI</i>	7
1.2 <i>VALUTAZIONE, NON BASTA LA PAROLA...</i>	8
1.3 <i>QUESTA LETTURA È CONCILIABILE CON LA LETTERA DELLA LEGGE 144?</i>	10
2. UNA SINTETICA RASSEGNA DELLE ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE NELLA REGIONE PIEMONTE	13
2.1 <i>SINTESI DELL'ESAME DELLE LEGGI REGIONALI</i>	13
2.2 <i>ALCUNE RIFLESSIONI SULLE INTERVISTE</i>	15
2.3 <i>QUALE "VALUTAZIONE" EMERGE DALLE INTERVISTE?</i>	16
<i>APPROFONDIMENTO N.1: "L'ESPERIENZA DELLA VALUTAZIONE DEL DOCUP 0B. 2 1994-1999"</i>	24
<i>APPROFONDIMENTO N.2 "L'ESPERIENZA DELLA VALUTAZIONE DEL FONDO INVESTIMENTI PIEMONTE"</i>	28
3. QUALE RUOLO PER IL NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI?	32
3.1 <i>UNA MISSIONE PER IL NUCLEO</i>	32
3.2 <i>QUELLO CHE IL NUCLEO NON FA...</i>	33
3.3 <i>QUELLO DI CUI IL NUCLEO HA BISOGNO</i>	35
4. UNA PROPOSTA ORGANIZZATIVA PER IL NUVAL PIEMONTE	36
4.1 <i>IL COMITATO DI INDIRIZZO E DI COORDINAMENTO DEL NUVAL</i>	37
4.2 <i>IL GRUPPO DI ESPERTI DEL NUVAL</i>	38
4.3 <i>IL TEAM DI ANALISTI JUNIOR DEL NUVAL</i>	43
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	42
APPENDICE N. 1	46
APPENDICE N. 2	47

*Il presente rapporto è stato redatto da Renato Cogno (IRES), Alberto Martini (PROVA), Giuseppina Meli (PROVA), Stefano Piperno (IRES) e Marco Sisti (PROVA)*



## Premessa

Nell'aprile del 2001 la Direzione regionale Programmazione e Statistica della Regione Piemonte ha dato incarico al nostro gruppo di lavoro, composto da ricercatori di ProgettoValutazione<sup>1</sup> (PROVA) e di IRES-Piemonte, di preparare uno studio di fattibilità per la costituzione del "Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici". Il presente rapporto è il frutto di tale collaborazione.

A livello nazionale l'istituzione del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici è stata prevista nell'art. 1 della Legge n.144/99 al fine di "garantire il supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici" alle strutture interne delle amministrazioni centrali e regionali<sup>2</sup>. Nel contesto piemontese la fase istitutiva del Nucleo ha rappresentato soprattutto l'opportunità per capire se, e in che misura, all'interno della Regione esiste un patrimonio diffuso di esperienze, conoscenze e competenze in tema di valutazione delle politiche e dei programmi d'intervento regionali e per tentare di sistematizzare quanto è stato sperimentato e fatto sino a questo momento, nonché di delineare possibili strategie di miglioramento e di sviluppo di buone pratiche.

Partendo perciò da un esame delle precedenti esperienze regionali e degli scenari che sembrano aprirsi per il futuro, legati alla gestione di nuovi cicli di finanziamenti, lo scopo ultimo di questo rapporto è di fornire alcune indicazioni e suggerimenti riguardo: (a) le funzioni e i compiti operativi che il Nucleo dovrebbe svolgere a favore delle Direzioni regionali; (b) il contributo metodologico che esso potrebbe portare nella definizione e nel disegno dei singoli sistemi di valutazione; (c) le particolari competenze professionali che sarebbe necessario sviluppare o acquisire all'interno dello stesso Nucleo e/o nelle diverse Direzioni regionali; (d) la struttura organizzativa che il Nucleo dovrebbe adottare all'interno della peculiare realtà istituzionale della Regione Piemonte.

Nel portare a termine questo compito la nostra principale preoccupazione è stata di conservare un certo realismo nel prospettare le mansioni e i compiti del costituendo Nucleo, e i bisogni che esso dovrebbe soddisfare, ma in particolare abbiamo tentato di evitare la ricerca di facili consensi basati sulla ripetizione dei numerosi luoghi comuni che sembrano caratterizzare questo campo d'attività. *Questa è chiaramente una reazione al problema di fondo che tormenta chi si vuole occupare seriamente di "valutazione": avere a che fare con un concetto evocativo ed affascinante, che può*

---

<sup>1</sup> ProgettoValutazione è la struttura operativa dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e dell'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) sorta nel 1998 per iniziativa di cinque enti piemontesi, tra i quali l'istituto di ricerca regionale IRES – Piemonte, interessati a promuovere l'elaborazione e la diffusione di metodi e tecniche analitiche a supporto del processo decisionale pubblico.

<sup>2</sup> Ulteriori specificazioni delle modalità istitutive del Nucleo sono inoltre contenute nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 1999 e nel Protocollo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni nel 10 febbraio 2000. Con Delibera del 2 ottobre del 2000 la Giunta regionale del Piemonte ha dato mandato ad un gruppo di lavoro interno, formato da funzionari regionali di diverse Direzioni, di formulare un programma organizzativo e di attività del Nucleo.

*rimandare a diversi approcci analitici e a differenti finalità conoscitive, ma che nella gran parte dei casi in cui è usato non significa nulla di concreto ad di là dell'evocazione stessa*<sup>3</sup>.

La legge 144/99 non riesce a sfuggire a questa trappola retorica: impone l'istituzione di "nuclei di valutazione", conferendo loro una missione ambiziosa ("*migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo*"), senza però fornire indicazioni sostanziali su cosa "valutazione" realmente significhi e a cosa essa dovrebbe concretamente servire. Iniziamo quindi questa trattazione (cap.1) fornendo una nostra interpretazione del mandato della legge 144. Il rapporto poi prosegue (cap.2) con una sintetica rassegna delle attività di valutazione e monitoraggio condotte all'interno della Regione Piemonte che mira a mettere in evidenza le principali caratteristiche dell'esperienza piemontese. Infine (cap.3), viene avanzata una proposta sul ruolo da assegnare al Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e (cap.4) si prefigura una possibile soluzione organizzativa.

## **1. Una lettura della Legge n. 144/99**

La nostra lettura parte dall'osservazione di alcuni elementi contenuti nella legge stessa che prevede l'istituzione del Nucleo. E' essenziale cercare di fare chiarezza rispetto a tali elementi, se non vogliamo correre il rischio di successivi fraintendimenti.

- **La definizione di "investimento pubblico".** La legge nazionale e i successivi documenti governativi d'attuazione individuano con questo termine un campo molto variegato di interventi pubblici, consentendo un'interpretazione assai estensiva che può arrivare a comprendere anche interventi di "spesa corrente", che in prima battuta sembrerebbero non avere una reale natura di investimento. Da questo punto di vista è illuminante il caso della formazione professionale che, pur contando pochissime spese in conto capitale, rientra a pieno titolo tra gli interventi regionali oggetto d'attenzione da parte del Nucleo. In questa sede privilegeremo perciò una definizione non troppo rigida di "investimento" intendendo con tale termine una qualsiasi scelta "*di allocazione di risorse presenti in vista di vantaggi futuri, al di là delle definizioni contabili: al di là in particolare della distinzione, spesso ambigua, fra spesa pubblica in conto capitale e spesa corrente*" [Florio, 1991, pag.16].
- **Un particolare tipo di intervento pubblico.** Il minimo comun denominatore degli interventi pubblici cui si riferisce la legge sembra essere invece la particolare *modalità di finanziamento e gestione* dell'intervento, che può essere sinteticamente definita "per progetti". Si tratta essenzialmente di un tipo di *politiche distributive* attraverso le quali si assegnano finanziamenti ad uno o più soggetti, privati e/o pubblici, per la realizzazione di

---

<sup>3</sup> Quella dell'afflato retorico del concetto di "valutazione" applicato alle attività pubbliche non è una preoccupazione solo interna al nostro gruppo di lavoro. Ray Pawson e Nick Tilley, due noti professori britannici che da tempo si occupano di "evaluation", affermano in un loro scritto: "*Il termine valutazione è carico di un tale fardello di significati che uno ha l'impressione di avere a che fare più con una magica suggestione che con una metodologia*" [Pawson e Tilley, 1997, pag.2].

determinate opere o attività. Pochi elementi hanno in comune, per fare un esempio estremo, il sostegno allo sviluppo delle infrastrutture turistiche e l'erogazione di corsi di formazione professionale, se non il fatto che in entrambi i casi il meccanismo complessivo di finanziamento e di gestione dell'intervento (i) ha a monte un atto o un documento di programmazione redatto dall'ente che eroga i finanziamenti; (ii) prosegue con una fase di identificazione e selezione dei progetti da finanziare; (iii) accompagna la fase di realizzazione dei progetti (che coinvolge soggetti attuatori diversi da quello finanziatore, pubblici o privati che siano) con forme di controllo; (iv) può concludersi con un riesame dell'esperienza fatta, a scopo di riprogrammazione dell'intervento.

Da queste iniziali considerazioni discende la seguente tesi, che è centrale alle argomentazioni che seguono: l'oggetto della "valutazione" invocato dalla legge 144/99 non è l'investimento pubblico in quanto tale, bensì *l'intero ciclo di vita di quelle politiche regionali i cui elementi costitutivi e caratterizzanti sono il fatto di finanziare interventi pubblici* (di natura infrastrutturale o meno) *mediante l'erogazione selettiva di finanziamenti a soggetti attuatori pubblici o privati*, seguendo in linea di massima le fasi descritte nel paragrafo precedente.

### ***1.1 Le Politiche Regionali che Operano per Programmi e per Progetti***

Abbiamo definito questo insieme di politiche come **Politiche Regionali che Operano per Programmi e Progetti (PROPP)**. Si tratta di un insieme di politiche che intervengono in settori diversi, dal quale rimangono escluse di fatto tutte le politiche regionali di natura puramente regolativa.

Nella nostra rappresentazione le PROPP sono caratterizzate da un ciclo che comprende cinque fasi distinte<sup>4</sup>:

1. una fase di identificazione degli obiettivi che la politica si pone e dei bisogni/problemi che vuole affrontare, traducendo questa identificazione in documenti più o meno formalizzati di "programmazione" (*il piano*)
2. una fase di sollecitazione all'esterno di proposte progettuali che siano coerenti con gli obiettivi indicati nel piano (*il bando*)
3. una fase di selezione delle proposte presentate alla luce degli obiettivi del piano e dei criteri del bando (*la selezione*)
4. una fase di controllo sullo stato di avanzamento della realizzazione dei progetti selezionati (*il monitoraggio*)

---

<sup>4</sup> Lo schema proposto, relativo al ciclo di vita delle PROPP è valido per gran parte degli interventi regionali. Riprendendo la terminologia comunitaria riguardante i diversi iter procedurali, sia per le misure definite "a bando" sia per le misure definite "a regia regionale" si prevede, dopo la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione, rispettivamente del bando oppure dell'invito a presentare i progetti, una fase di istruttoria, graduatoria e ammissione a contributo dei progetti stessi [DOCUP Piemonte, 2001, pagg. 117-120]. Negli interventi detti "a titolarità diretta regionale" le fasi 2 e 3 sono accorpate e seguono un diverso percorso interno che conduce comunque all'individuazione dei singoli interventi ritenuti più idonei rispetto agli obiettivi espressi all'interno del Piano.

5. una fase (eventuale) di riflessione critica sull'esperienza fatta con un ciclo di finanziamento allo scopo di informare la ridefinizione del piano per i cicli successivi della politica (*la verifica*).

Lungo questo percorso è possibile che emergano dei *bisogni informativi* molto diversi fase per fase e spesso differenziati anche all'interno della singola fase. Le risposte a questi bisogni possono essere tutte correttamente declinate in termini di "valutazione"; ciò di cui occorre però restare consapevoli è l'estrema diversità dei contenuti di tali risposte, delle logiche che le animano e dei metodi impiegati per ottenerle. Solo riconoscendo appieno tali differenze è possibile fare dei passi avanti per uscire dall'uso retorico del termine valutazione al quale abbiamo fatto riferimento nella premessa.

## ***1.2 Valutazione, non basta la parola...***

In effetti è ormai diventata un'abitudine consolidata definire la risposta a tali bisogni informativi con l'uso del termine "valutazione". Infatti, in molte circostanze questo termine assume una specie di carica simbolica che sembra conferire legittimazione a chi lo usa, a prescindere dalla reale capacità di dare risposte concrete ed utilizzabili nel processo decisionale. Lo sforzo cui tende questo documento è chiarire il significato che in ogni circostanza può assumere il termine "valutazione", partendo dall'idea che (a) non esiste un'unica definizione di valutazione di universale e facile applicazione; (b) molto poco in comune hanno i diversi bisogni informativi che emergono lungo il ciclo di vita delle PROPP, e quindi molto poco in comune avranno le diverse forme di "valutazione" necessarie a dare loro una risposta.

### ***Tavola 1: Alcune definizioni di valutazione a confronto***

Anche al di là delle politiche regionali, fornire una definizione univoca e pienamente condivisa di valutazione non è un'operazione facile. Nella letteratura più recente, anche la più coesa, sul tema è possibile incontrare definizioni alternative, concorrenti o complementari di valutazione. Di volta in volta la valutazione è vista come un'attività tesa a "*prevedere gli effetti economici di un investimento, quantificarli tramite procedimenti opportuni di misura, esprimere un parere sulla convenienza del progetto attraverso il raffronto tra i suoi effetti previsti e gli obiettivi che ci si prefigge*" [Florio, 1991, pag. 13]; oppure come un'attività volta ad "*analizzare se un'azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, ed esprimere un giudizio sullo scostamento che normalmente si verifica, per proporre eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi*" [Stame, 1998, pag. 15]; o ancora come un'attività "*di ricerca sociale applicata, realizzata nell'ambito di un processo decisionale, in maniera integrata con le fasi di programmazione, progettazione ed intervento, avente come scopo la riduzione della complessità decisionale attraverso l'analisi degli effetti diretti ed indiretti, attesi e non attesi, voluti e non voluti, dell'azione, compresi quelli non riconducibili ad aspetti materiali..*" [Bezzi, 2001, pag.55]; o, per concludere, come "*un'attività cognitiva rivolta a fornire un giudizio su di un'azione intenzionalmente svolta o che si intende svolgere, destinata a produrre effetti esterni, che si fonda su di un'attività di ricerca delle scienze sociali e che segue procedure rigorose e codificabili*" [Palumbo, 2001, pag. 59]. Nonostante termini e concetti ricorrenti, ciascuna delle definizioni summenzionate a titolo esemplificativo pone l'accento su questo o su quel particolare aspetto dell'attività valutativa, prediligendo ora la previsione e la quantificazione della convenienza prevalentemente economica di un singolo progetto; ora l'espressione di un giudizio sullo scostamento di quanto è stato fatto rispetto a quanto programmato; ora la necessità di integrazione con le fasi di programmazione e di progettazione; ora l'adozione di procedure rigorose e codificabili derivate dalla ricerca sociale.

Questo è un passaggio cruciale e utile a comprendere il ragionamento che abbiamo seguito per elaborare una proposta per il Nuval Piemonte: *non si deve parlare di “valutazione” come se fosse un oggetto indistinto che rimanda sempre a delle pratiche diffuse e collaudate. Anche solo nell’ambito ristretto delle politiche regionali si tratta di un insieme molto eterogeneo di strumenti, con requisiti analitici, tempi di attuazione, tipo di conoscenze richieste e possibilità di utilizzo molto diversi tra loro.*

Piuttosto che offrire una nostra definizione a valenza generale ed omnicomprensiva del termine valutazione, preferiamo concentrarci sui diversi bisogni conoscitivi che di volte in volta possono emergere lungo il ciclo di vita delle PROPP<sup>5</sup>. Quella che segue è una prima classificazione “impressionistica” di tali fabbisogni.

**Tavola 2: Le fasi e i bisogni conoscitivi delle PROPP**

FASI	BISOGNI CONOSCITIVI
<b>I. Costruzione del “piano”</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>identificare (valutare) i “bisogni” a cui la politica vuole rispondere, oppure i “problemi” che vuole affrontare</i></li> <li>○ <i>definire gli “obiettivi” che la politica si pone e quindi prefigurare (valutare) le ricadute attese e inattese degli interventi previsti per la realizzazione del piano</i></li> </ul>
<b>II. Redazione del “bando”</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>definire (valutare) l’importanza relativa delle informazioni da richiedere al proponente per l’ammissione al finanziamento</i></li> <li>○ <i>decidere i criteri di scelta e il peso da dare alle singole dimensioni dei progetti per giudicare (valutare) la loro ammissibilità</i></li> </ul>
<b>III. Selezione dei progetti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>ordinare (valutare) le singole proposte progettuali sulla base dei criteri stabiliti nel bando, in modo da formulare una graduatoria o comunque da definire un meccanismo di accesso differenziato ai finanziamenti</i></li> </ul>
<b>IV. Monitoraggio dei progetti e del piano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>tenere sotto osservazione (valutare) lo stato di avanzamento nella realizzazione dei singoli progetti finanziati e a tal fine di decidere quali sono le dimensioni e le variabili più rilevanti da osservare durante l’avanzamento dei progetti</i></li> <li>○ <i>offrire una lettura aggregata dello stato di avanzamento dei progetti in modo da supervisionare (valutare) lo stato di attuazione dell’intero piano</i></li> </ul>
<b>V. Verifica sul processo e sui risultati</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>giudicare (valutare) se la realizzazione osservata di un certo ciclo di finanziamento suggerisce miglioramenti da apportare alle modalità gestionali che caratterizzano le varie fasi d’intervento</i></li> <li>○ <i>analizzare (valutare) la ricaduta della realizzazione dell’insieme dei progetti sui “problemi” che la politica intendeva affrontare</i></li> </ul>

<sup>5</sup> Per lo stesso motivo non intendiamo approfondire in questa sede le differenze tra attività di valutazione e di monitoraggio, limitandoci per quest’ultimo alla definizione riportata nella tavola 2. Per approfondimenti sul tema si rimanda a Stame, 1998, pagg. 143-148; Owen, 1999, pagg. 239-262; MEANS, 1999, pagg. 62-64.

Nella nostra classificazione compaiono perciò tutte quelle attività svolte a latere delle normali procedure di gestione dell'intervento e che comportano *la raccolta e l'analisi sistematica di informazioni per documentare, rendicontare, giudicare o selezionare progetti o programmi di intervento regionale*.

### ***1.3 Questa lettura è conciliabile con la lettera della legge 144?***

Riteniamo che la lettura che abbiamo suggerito nei paragrafi precedenti sia conciliabile con l'interpretazione, anche letterale, della legge 144/99. Di seguito proponiamo un sintetico approfondimento di questa compatibilità.

L'art. 1 al comma 2 individua tre funzioni del Nucleo.

- a) *l'assistenza e il supporto tecnico per le fasi di programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma, per le analisi di opportunità e fattibilità degli investimenti e per la valutazione ex ante di progetti e interventi;*
- b) *la gestione del Sistema di monitoraggio di cui al comma 5, da realizzare congiuntamente con gli uffici di statistica delle rispettive amministrazioni;*
- c) *l'attività volta alla graduale estensione delle tecniche proprie dei fondi strutturali all'insieme dei programmi e dei progetti attuati a livello territoriale, con riferimento alle fasi di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica.*

Esaminiamo ora tali enunciati in modo più dettagliato:

- a) *l'assistenza e il supporto tecnico per*
  - *le fasi di programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma*

L'espressione chiave in questo caso è “*formulazione di documenti di programma*”. Essa lascia presupporre un riferimento implicito alla fase di costruzione del piano e alle attività analitiche ad esse connesse. Come abbiamo visto lo scopo di un'attività di questo tipo consiste nel raccogliere ed analizzare informazioni per delineare una possibile *strategia d'intervento* (identificare bisogni e problemi cui si intende rispondere e definire le ricadute attese ed inattese degli interventi previsti).

- *le analisi di opportunità e fattibilità degli investimenti*

Con questa espressione si richiama la necessità di approfondimenti analitici specifici su piani d'intervento che prefigurano investimenti di grossa portata su aree delimitate. Anche in questo caso tali analisi sono da collegare alla fase che noi abbiamo chiamato di “costruzione del piano”. Poiché i termini cardine sono opportunità e fattibilità, la sensazione è che si voglia rispondere alla domanda “E' opportuno/fattibile realizzare un investimento di un certo tipo?”, e le risposte ammissibili siano innanzitutto di natura dicotomica, si/no; solo successivamente ci si interroga secondo quali modalità.

A volte, in caso di finanziamento ad interventi infrastrutturali di grande portata, la fase di costruzione del piano comprende in sé anche la realizzazione di analisi, propedeutiche all'impegno delle risorse, volte ad identificare le opportunità d'investimento ed individuare quali saranno i singoli progetti che godranno dei finanziamenti regionali. In situazioni di questo tipo le fasi di redazione del bando e di selezione dei progetti (punti II e III), previste nel ciclo di vita delle PROPP, sono di fatto comprese nella fase di costruzione del piano<sup>6</sup>; è in tale sede che si perviene alla decisione di scartare i progetti meno adeguati (o sui quali esiste minore consenso) e di finanziare, magari in seguito ad opportune correzioni, i progetti ritenuti migliori.

Inoltre la Legge 144 contiene un richiamo più specifico agli studi di fattibilità. Il comma 6 dell'art. 4 prevede che il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici debba valutare e certificare i risultati degli studi di fattibilità redatti dagli Enti Locali per la realizzazione di opere infrastrutturali. Alcune Regioni hanno scelto di incentrare l'attività del Nucleo attorno all'esame di tali studi di fattibilità. In tale prospettiva il compito del Nucleo non è quello di realizzare in proprio le analisi di fattibilità, quanto di verificarne la qualità al fine immediato di garantire la loro candidatura ai finanziamenti del fondo per la progettazione preliminare istituito dallo stesso articolo e al fine ultimo di promuovere un miglioramento della capacità progettuale nelle pubbliche amministrazioni locali [Comitato tecnico paritetico, 2001]. Come avremo modo di illustrare più avanti<sup>7</sup> nella nostra proposta per il Nucleo di valutazione del Piemonte questa funzione riveste solo una parte molto marginale della sua missione<sup>8</sup>.

- *la valutazione ex ante di progetti e interventi*

Dato l'esplicito richiamo ad una dimensione di "progetto", e non di piano o di programma, sembra che l'espressione alluda alla fase di selezione dei singoli progetti ed alla fase precedente di redazione del bando, rispettivamente punti III e II del ciclo di vita delle PROPP.

In effetti il termine di "*valutazione ex ante*" può assumere significati diversi secondo il contesto in cui la si usa. Esso viene utilizzato talvolta per descrivere l'attività che "*serve di base alla preparazione dei piani, degli interventi e del complemento di programmazione di cui è parte integrante*" [Regolamento della Comunità Europea, 1999]. Altre volte (come probabilmente nel caso di questo comma) per descrivere un'attività che "*si propone di mettere in graduatoria e dare un voto finale ad ogni progetto, rendendo prevalente la dimensione comparativa della valutazione rispetto alle dimensioni di impatto*" [Grana, 2001, pag. 3].

---

<sup>6</sup> Cfr. nota 4 a pag 5.

<sup>7</sup> Cfr. par. 3.1.

<sup>8</sup> Precisiamo che all'interno della Regione esiste già una struttura che si occupa di esprimere pareri di natura tecnica su progetti attinenti opere infrastrutturali (acquedotti, rete e impianti pubblica illuminazione, rete e impianti di depurazione e smaltimento rifiuti, sistema di distribuzione e produzione dell'energia elettrica,...) e opere edili (asili, scuole, centri sociali, edilizia residenziale, strutture socio-assistenziali e sanitarie,..). Si tratta del *Comitato Regionale per le Opere Pubbliche* istituito con L.R. n. 18/84.

b) *la gestione dei sistemi di monitoraggio di cui al comma 5*

Il comma 5 dello stesso articolo 1 specifica che “*tale attività concerne le modalità attuative dei programmi di investimento e l’avanzamento tecnico-procedurale, finanziario e fisico dei singoli interventi*”

Lo stesso comma fa anche genericamente riferimento alla “*creazione di un sistema di raccolta dati in grado di fornire tempestivamente informazioni sull’attuazione delle politiche di sviluppo, in particolare ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei*”.

Sembrano quindi mescolarsi due livelli di lettura: uno riferito ai singoli progetti, uno all’attuazione delle “politiche di sviluppo”. Il collegamento tra il punto IV del ciclo delle PROPP e la lett. b dell’art.1 della legge è suggerito partendo dall’idea che si debba associare all’intervento tempestivo sulle politiche una domanda conoscitiva puntuale, che utilizzi le informazioni sistematicamente raccolte attraverso le attività di monitoraggio.

c) *la graduale estensione delle tecniche proprie dei fondi strutturali all’insieme dei programmi e dei progetti attuati a livello territoriale*

La lettera c) fa riferimento ad un tipo di procedura e non ad una finalità conoscitiva. Tuttavia, l’invocazione dell’estensione delle *tecniche proprie dei fondi strutturali* a tutte le politiche che operano per “*programmi e progetti a livello territoriale*” a nostro parere è coerente con la lettura che noi diamo degli altri due punti.

I fondi strutturali hanno introdotto in Italia soprattutto due procedure di “valutazione”:

- la valutazione cosiddetta *ex-ante*, alla quale abbiamo accennato sopra, che in quel contesto consiste essenzialmente nello sforzo di accompagnare la redazione dei documenti di programmazione con l’esame critico dei bisogni, delle priorità, dei punti di forza e debolezza dei sistemi economici e sociali sui quali si vuole intervenire. Quindi estendere questa pratica a tutte le PROPP significa essenzialmente sottolineare che i documenti di programmazione vanno accompagnati da una riflessione attenta della realtà su cui si vuole intervenire;
- la valutazione cosiddetta *in-itinere* ed *ex-post* che, al di là dei termini latineggianti, consiste essenzialmente in un’osservazione sistematica della realizzazione delle politiche con qualche pretesa di trarne indicazioni per la riprogrammazione, o comunque per il disegno di interventi simili. Invocare queste procedure di “valutazione” per tutte le PROPP significa sottolineare che il semplice monitoraggio non basta, ma è necessario approfondire l’informazione da esso fornita, e in alcuni casi accrescerla, per imparare “lezioni” da applicare in futuro.

Quindi invocare “*l’estensione delle tecniche dei fondi strutturali*” al complesso delle PROPP significa essenzialmente riconoscere che a monte e a valle delle fasi di selezione e di monitoraggio

dei progetti emergono altri fabbisogni informativi a cui va necessariamente data una risposta. Con questo enunciato legislativo, più che indicare un insieme di metodi analitici chiaramente definito, si intende richiamare un percorso cognitivo “strutturato”, già adottato nel caso delle politiche comunitarie, che viene qui suggerito per tutte le altre politiche regionali che presentano le medesime modalità di finanziamento e di gestione.

Dobbiamo infatti sottolineare come le “*tecniche dei fondi strutturali*” non siano un corpus ben collaudato di strumenti da applicare in modo meccanico o automatico; a meno che non si voglia ridurre un processo complesso, che richiede un certo sforzo creativo e che mira alla produzione di nuova conoscenza, alla sterile esecuzione di procedure di stampo burocratico, sempre uguali a loro stesse.

Sotto questo aspetto dalle interviste che abbiamo condotto con alcuni funzionari regionali sono emersi chiaramente incertezze e dubbi riguardo all’utilità di queste tecniche e soprattutto alla possibilità delle Direzioni regionali di gestirne l’applicazione in modo autonomo, nonché di trarre appieno i frutti dalla loro attuazione. Questo problema verrà approfondito nel seguente capitolo dedicato alla rassegna delle attività di valutazione condotte all’interno della Regione Piemonte.

## **2. Una sintetica rassegna delle attività di valutazione nella Regione Piemonte**

La ricognizione sulle attività di valutazione svolte in ambito regionale è stata condotta attraverso l’esame della produzione legislativa della Regione; di alcuni documenti prodotti dalle singole Direzioni regionali con l’eventuale collaborazione di istituzioni ed enti esterni; e delle informazioni raccolte nelle interviste rivolte ad alcuni referenti regionali, segnalati dalla Direzione Programmazione e Statistica. Tale rassegna non era finalizzata ad esprimere giudizi di merito sul tipo e la qualità delle attività svolte. Lo scopo è stato piuttosto di comprendere le reali esigenze conoscitive che hanno motivato ciascun attore regionale; i metodi e gli strumenti di volta in volta impiegati per dare risposta a tali esigenze; l’utilizzo che viene fatto dei risultati delle valutazioni svolte; la percezione che i diversi attori regionali hanno dell’utilità di tali valutazioni; le risorse professionali, interne ed esterne, coinvolte nella realizzazione delle attività di valutazione.

### ***2.1 Sintesi dell’esame delle leggi regionali<sup>9</sup>***

Nella produzione legislativa della Regione Piemonte dell’ultimo decennio (1990-2001) i riferimenti alla valutazione e al monitoraggio delle politiche e dei programmi pubblici sono numerosi e riguardano quasi tutti gli ambiti delle competenze regionali: solo per citare alcuni settori, dall’Industria alla Formazione Professionale, dall’Ambiente alla Sanità, dai Trasporti all’Artigianato. In ciascuno di questi casi il problema consisteva nell’interpretare il significato dei

---

<sup>9</sup> Per un approfondimento della ricognizione delle leggi regionali in materia di valutazione e monitoraggio operata dal gruppo di lavoro, si veda il rapporto intermedio *Una prima rassegna della attività di monitoraggio e valutazione degli interventi regionali*, Progetto Valutazione – IRES Piemonte, Torino, Giugno 2001.

costrutti normativi contenuti nei testi legislativi: infatti, non sono rari i casi in cui lo stesso termine “valutazione” viene proposto all’interno della medesima legge con significati e sfumature del tutto differenti.

L’esame sulle leggi regionali<sup>10</sup> è stato soprattutto utile nella prima fase della nostra ricerca per orientare la successiva indagine sul campo, effettuata mediante interviste, e per cercare di comprendere meglio i bisogni conoscitivi che hanno motivato la realizzazione di attività di valutazione e monitoraggio. Occorre però sottolineare come uno studio condotto esclusivamente sui testi di legge offra una descrizione superficiale ed assai limitata dell’universo di attività effettuate dalla Regione e riconducibili nell’ambito della valutazione. In primo luogo, non è sempre certo che al mandato legislativo faccia seguito una concreta attività d’analisi e rimane comunque arbitraria l’interpretazione riguardo all’oggetto e al contenuto di tale attività. In secondo luogo non sempre il mandato a “*monitorare e/o valutare*” è contenuto all’interno del testo legislativo; molto spesso esso compare in regolamenti, delibere di Giunta, documenti o atti interni alla singola Direzione. Basare quindi la nostra rassegna soltanto sull’esame dei testi di legge sarebbe stato fuorviante ed è anche per questo motivo che abbiamo optato una successiva discesa sul campo.

Secondo la nostra analisi, il numero di leggi regionali che richiamano attività di monitoraggio e valutazione (in accezioni pertinenti agli scopi di questo rapporto) è pari a 51. Di queste solo 6 fanno esclusivo riferimento ad attività di monitoraggio; 27 parlano soltanto di attività di valutazione; mentre 18 richiamano entrambi i tipi di attività.

**Tavola 3: Richiami di attività di valutazione e monitoraggio nelle leggi regionali (1990-2001)**

Leggi regionali con:	Frequenze
- richiami ad attività di valutazione	27
- richiami ad attività di monitoraggio	6
- richiami ad entrambi i tipi di attività	18
<b>Totale</b>	<b>51</b>

In molte delle leggi esaminate (almeno 15) il concetto di valutazione viene usato per indicare attività di *selezione di progetti*; in questi casi la legge prevede la formazione di gruppi formati da esperti e da tecnici, preposti alla valutazione dei progetti presso le Direzioni dei diversi settori (Artigianato, Turismo, Industria, Agricoltura, Formazione Professionale,...). In altri casi (almeno 13) è più evidente il riferimento ad un’attività che mira all’analisi della *ricaduta degli interventi regionali* su un problema di interesse collettivo; in questo modo interpretiamo le espressioni che più frequentemente compaiono in queste leggi come “*valutazione dell’efficacia*”, “*valutazione dell’impatto economico*” o “*valutazione degli effetti*”. Frequente è anche l’uso del termine valutazione (almeno 7 casi) per indicare la raccolta di informazioni economiche, sociali ed ambientali a supporto dell’attività di *costruzione di piani e programmi*. Il termine monitoraggio viene usato in modo eguale come sinonimo sia di *verifica puntuale sullo stato di avanzamento di*

<sup>10</sup> L’indagine è stata condotta con il supporto del motore di ricerca Arianna sulla legislazione vigente e ha avuto termine nel giugno 2001.

*singoli progetti, sia di lettura ed analisi aggregata sull'implementazione di interi programmi d'intervento.*

L'esame delle leggi regionali è stato anche un modo per testare la solidità del nostro schema interpretativo basato sul ciclo di vita delle PROPP e sull'individuazione dei diversi fabbisogni informativi ad esso connessi. Ulteriori e più ricche conferme sono comunque giunte dalle interviste che abbiamo realizzato con alcuni referenti regionali

## **2.2 Alcune riflessioni sulle interviste**

Da settembre a novembre 2001 abbiamo condotto alcune interviste con funzionari e dirigenti regionali, segnalati come "referenti" del monitoraggio o della valutazione nell'ambito della loro direzione.<sup>11</sup>

Ad un livello molto generale, queste interviste hanno stimolato alcune riflessioni che possono essere così schematizzate:

1. All'interno della Regione Piemonte *non* esiste realmente una "cultura condivisa sulla valutazione", intesa come comunanza di metodi, strumenti, valori, ecc. Esiste un uso ricorrente di alcuni termini che si rifanno alla pratica della valutazione, ma spesso lo stesso termine viene usato in modo differente a seconda del contesto o del settore di riferimento.
2. L'unico elemento di omogeneità terminologica è il ricorso frequente ad alcuni vocaboli chiave (*valutazione ex ante, in itinere ed ex post, indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto*) legati al gergo utilizzato nell'ambito dei fondi strutturali e delle politiche comunitarie di sviluppo: tuttavia nonostante l'uso di termini comuni spesso emerge come l'intendimento del loro significato sia diverso a seconda di chi lo usa.
3. Le esperienze concrete condotte all'interno delle direzioni sono assai diverse tra loro, sia dal punto di vista delle impostazioni, sia per il livello di approfondimento e, soprattutto, per le finalità conoscitive alle quali sono orientate. Anche l'uso concreto a fini decisionali dei risultati di tali attività varia molto per tipologia di attività e per direzione coinvolta.
4. E' mancato chiaramente in questi anni un reale tentativo di "fare sistema" mettendo in rete queste variegata esperienze, anche quando l'uso di un termine comune (ad esempio "sistemi di monitoraggio") avrebbe offerto un buon punto di partenza.
5. Le esperienze svolte sono vissute nella maggioranza dei casi come adempimenti di natura amministrativa, che non suscitano in chi le realizza né volontà di approfondire/migliorare la

---

<sup>11</sup> In alcuni casi, su indicazione degli stessi intervistati, abbiamo incontrato anche i consulenti coinvolti in tali attività. L'appendice 1 contiene l'elenco degli intervistati e la direzione a cui appartengono; l'appendice 2 contiene la traccia dell'intervista fatta pervenire a ciascun funzionario prima dell'incontro.

metodologia impiegata, né volontà di confrontarsi con analoghe esperienze condotte nella stessa Regione Piemonte o in altre regioni italiane. Nei casi in cui tale volontà è presente sembrano mancare risorse, luoghi, tempi e modalità di lavoro che rendano possibile una sua realizzazione.

### 2.3 Quale “valutazione” emerge dalle interviste?

Nel corso delle interviste e attraverso la lettura di alcuni documenti abbiamo cercato di “scavare” intorno alle principali questioni e ai problemi legati alle esperienze di valutazione condotte in Regione. Questi sono gli argomenti che più frequentemente sono venuti alla luce.

#### LA VALUTAZIONE EX ANTE DI PIANI E PROGRAMMI

Il concetto di valutazione *ex ante* inteso come insieme di attività analitiche utili all’elaborazione dei piani e dei programmi è emerso soprattutto nelle interviste con funzionari responsabili di interventi legati ai fondi comunitari. E’ in quel contesto che il termine è divenuto di uso corrente<sup>12</sup>, spesso affiancato dal richiamo alle altre due “tipologie” di valutazione (*in itinere* ed *ex post*). Essa è strettamente legata all’attività di *programmazione* o, secondo la nostra definizione alternativa, di *costruzione del piano*; contribuisce a chiarire gli obiettivi generali e specifici di quest’ultimo, a stabilire la loro rilevanza rispetto ai bisogni locali, e a verificare la congruenza della strategia d’intervento proposta con gli scopi dichiarati e con la situazione esistente nella regione e nei settori interessati [Commissione Europea, 1999]. Questo tipo di analisi è di competenza dell’amministrazione regionale che elabora il programma e viene eseguita da esperti indipendenti, cioè da esperti non direttamente coinvolti nell’ideazione o nella gestione dell’intervento.

Un esempio “tipico” di analisi *ex ante* è la valutazione del Piano di sviluppo rurale 2000-2006 della Regione Piemonte, svolto dall’Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA). La valutazione si compone essenzialmente di tre parti distinte: (a) una descrizione della situazione socio-economica regionale che comprende un’analisi SWOT (*Strengths-Weaknesses-Opportunities.Threats*)<sup>13</sup> che mira ad evidenziare carenze e potenzialità della regione interessata dal programma e della strategia d’intervento adottata; (b) un’analisi della coerenza degli obiettivi e degli interventi adottati con gli orientamenti comunitari in materia di politiche strutturali e di sviluppo rurale; (c) un prefigurazione degli esiti attesi dall’attuazione del programma con l’identificazione e la quantificazione di indicatori di *realizzazione* (che dovrebbero indicare quanto si prevede venga realizzato all’interno di ciascuna misura: n. di progetti finanziati; n. di corsi realizzati;...); di *risultato* (che dovrebbero indicare i “prodotti” di ciascuna misura: ha di superficie rimboschita; % di nuove imprese create su imprese esistenti;...); di *impatto* (che dovrebbero indicare le “conseguenze” degli interventi

---

<sup>12</sup> Cfr. par. 1.3.

<sup>13</sup> L’analisi SWOT è stata sviluppata ormai circa 50 anni fa per aiutare le imprese private a definire una loro strategia di mercato in un ambiente mutevole ed altamente competitivo. Si tratta di uno strumento di *aiuto alle decisioni* che permette di esaminare contestualmente i *punti di forza e di debolezza* dell’organizzazione interna dell’impresa, così come *le minacce e le opportunità* che sembrano caratterizzare il mercato. L’uso di questo strumento è stato recentemente allargato al settore pubblico per la realizzazione di “*diagnosi territoriali*” che permettano di identificare le migliori strategie da adottare per promuovere e stimolare lo sviluppo locale [MEANS, 1999].

compresi in ciascun asse: aumento percentuale del reddito aziendale; aumento percentuale del tasso di sopravvivenza delle imprese;...).

### **LA SELEZIONE DI PROGETTI E DI DOMANDE DI FINANZIAMENTO**

Come avevamo appreso grazie all'esame dei testi di legge, l'uso del termine "valutazione" ricorre molto frequentemente con riferimento alla procedura di *selezione di progetti*, cioè a quel complesso di attività volto all'esame delle proposte progettuali dei soggetti pubblici e/o privati per l'elaborazione di una graduatoria finale per l'ammissione al finanziamento. Nelle parole di un'intervistata: "*se qualcuno pronunciasse a voce alta la parola valutazione nel corridoio tutti penserebbero che si stia parlando dell'istruttoria su progetti e su domande di finanziamento*".

In effetti esempi di valutazione intesa come "disegno e attuazione di una procedura per la selezione di progetti", sono emersi durante le interviste con molti referenti regionali coinvolti nella gestione di interventi che usano fondi provenienti da fonti diverse (comunitarie, statali e regionali), per i quali è prevista la concessione di contributi finanziari con procedure a bando. Nonostante questa diffusione, nella gran parte dei casi non abbiamo riscontrato da parte dei funzionari intervistati una particolare attenzione ad approfondire gli aspetti "di metodo" della selezione (*come verificare la "qualità" dei criteri adottati; come ordinare i criteri; come raccogliere quali informazioni "a preventivo" sui progetti; come giungere all'assegnazione di pesi e punteggi; come formulare una graduatoria tra i progetti*); e comunque i funzionari regionali sembrano mancare di risorse, soprattutto, in termini di tempo per approfondire tali questioni. Questa forma di valutazione viene quindi largamente intesa come un momento dell'iter amministrativo interno, ed è svolta prevalentemente secondo l'applicazione di procedure formali (controllo dell'esistenza dei requisiti minimi d'accesso), accompagnata dal buon senso, dall'esperienza e dall'intuito dei soggetti (esperti esterni e funzionari) coinvolti nella selezione.

Un'eccezione importante a questa regola è rappresentata dal caso della formazione professionale, dove un sistema strutturato di selezione delle domande di finanziamento per i corsi di formazione è stato sperimentato ed applicato in relazione all'accesso per i contributi del Fondo Sociale Europeo.

### **LE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO**

Numerosi sono stati i riferimenti alle attività di monitoraggio, inteso nella gran parte dei casi come rilevazione sistematica sullo stato di avanzamento (finanziario e raramente fisico) di singoli progetti<sup>14</sup>. Di "monitoraggio dei progetti" si è parlato in tutte le interviste, a conferma di una tendenza molto diffusa nell'amministrazione regionale di raccolta dati inerenti ai progetti finanziati per finalità prevalentemente rendicontative e di controllo.

---

<sup>14</sup> Un monitoraggio con finalità del tutto particolari è quello svolto dall'*Osservatorio dei lavori pubblici*, presso la Direzione Opere Pubbliche, che ha il compito di fornire informazioni e dare trasparenza e pubblicità a tutte le attività legate alla realizzazione dei programmi triennali dei lavori pubblici. L'Osservatorio dispone di un sistema informatico di monitoraggio degli appalti che opera mediante un collegamento in tempo reale delle stazioni appaltanti le opere con la banca dati regionale.

Il sistema di monitoraggio viene strettamente legato alla procedura di erogazione dei contributi finanziari e i momenti di rilevazione delle informazioni coincidono con alcune tappe obbligate dell'iter amministrativo: i) presentazione della domanda di finanziamento; ii) ammissione al contributo; iii) erogazioni di quote parti del contributo complessivo in relazione alla progressiva realizzazione delle attività legate al progetto. Il sistema di monitoraggio così disegnato permette perciò di avere una descrizione contabile-finanziaria dell'avanzamento dei singoli progetti e indicazioni sulla capacità/velocità di spesa dei soggetti coinvolti nell'intervento. Lo stesso sistema offre però scarse informazioni sul modo in cui sta davvero "funzionando", al di là degli aspetti meramente contabili, quella particolare politica regionale; ovvero sui problemi legati alla sua implementazione, sulle ragioni di eventuali momenti di *impasse*, sulle reazioni e i comportamenti dei soggetti coinvolti, sui concreti risultati che sta raggiungendo. Sotto questi aspetti, probabilmente di molto interesse per i decisori regionali, i sistemi di monitoraggio costruiti sembrano aver poco da dare. I tentativi di coniugare le due esigenze (la prima di avere un riscontro contabile sulla realizzazione dei progetti, la seconda di formarsi un'idea fondata empiricamente sull'implementazione dei programmi) sembrano non aver avuto fino a questo momento molto successo.

In questa prospettiva deve leggersi la nascente esperienza di MONIT 2000, il nuovo sistema di raccolta dati per i fondi comunitari, coordinato dal Ministero dell'economia, e gestito a livello regionale dalla "postazione zero" con il supporto informatico del CSI Piemonte. Nelle aspirazioni degli ideatori di MONIT 2000, tale sistema dovrebbe permettere di superare *"la passata visione del monitoraggio come mero conteggio o controllo"* [Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2001, pag.2]. Oltre a migliorare le modalità per le rendicontazioni di spesa da parte delle autorità di pagamento, il nuovo sistema dovrebbe *"ampliare e migliorare le funzioni...di supporto ai comitati di sorveglianza degli interventi ed alle attività di valutazione dei programmi; e fornire alle Amministrazioni titolari di intervento uno strumento efficace per la gestione dei programmi"* [Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2001, pag.3].

Per il momento dalle interviste è emersa una generalizzata difficoltà all'organizzazione di MONIT 2000 all'interno delle singole direzioni, sia per la esistenza di precedenti sistemi di monitoraggio aventi le stesse finalità, ma procedure, sistemi software e meccanismi di funzionamento assai diversi<sup>15</sup>; sia per la complessa articolazione ed eterogeneità dei molti interventi sottoposti al monitoraggio che dovrebbero essere ricondotti a schemi e procedure di rilevazione simili; sia per la cadenza estremamente ravvicinata con cui questi dati devono essere raccolti e trasmessi; sia per i numerosi problemi legati all'implementazione di un sistema informatico ancora da rodare. Resta quindi ancora da verificare se MONIT2000 sarà davvero in grado di soddisfare le attese che ne hanno accompagnato la nascita.

---

<sup>15</sup> Uno tra questi è il sistema di monitoraggio organizzato per i corsi di formazione finanziati dal Fondo Sociale Europeo e implementato dalla Direzione Formazione Professionale con l'aiuto del CSI-Piemonte. Nonostante esso rappresentasse la "punta di diamante" dei sistemi di monitoraggio piemontesi, ha creato non pochi problemi adattare i dati in esso contenuti al fine di riversarli e renderli leggibili su MONIT2000.

Al monitoraggio sui progetti e i programmi finanziati dai fondi strutturali sembra collegarsi anche il problema della costruzione di un sistema di indicatori che dovrebbero offrire *“una lettura trasparente ed articolata, su più livelli dell’attuazione del Piano, con la possibilità di raffrontare gli esiti delle diverse politiche... e di seguirne la dinamica nel tempo”* [Regione Piemonte, 2001, pag. 33]. In particolare gli indicatori, denominati “di realizzazione” e “di risultato”, dovrebbero essere costruiti a partire dagli *item* individuati all’interno delle linee di intervento di ogni Misura<sup>16</sup>. Esiste però ancora incertezza (ed un diffuso scetticismo) sulla reperibilità e sull’eventuale attendibilità delle informazioni che dovrebbero “nutrire” un tale sistema di indicatori. Il successo nell’applicazione di un tale sistema di indicatori non è perciò scontato e in pochi, tra i nostri interpellati, intravedono come realistico un suo utilizzo all’interno del processo decisionale regionale.

### **LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLE POLITICHE REGIONALI**

In misura molto minore i nostri interlocutori hanno fatto riferimento durante le interviste alla *valutazione degli effetti delle politiche*, intesa come verifica a posteriori della capacità dell’intervento regionale di produrre un impatto su un particolare fenomeno di interesse collettivo (occupazione, esportazioni, produzione interna, inquinamento,..). In alcuni casi ne hanno parlato come una sorta di Eldorado della valutazione, una meta mitica da tutti desiderata ma così difficile da raggiungere da dubitare che esista davvero. Nelle parole di un intervistato *“Che esista questo tipo di valutazione, che viene anche definita ex post, lo sappiamo grazie ai documenti che provengono da Bruxelles; francamente non ne ho mai visto fare una in modo serio e fatico a intravederne l’utilità”*.

In effetti si tratta di un tipo di attività poco praticata e diffusa all’interno delle Direzioni, sia per la complessità dell’apparato analitico necessario e per la carenza delle professionalità adeguate per portarla a termine, ma soprattutto per la distanza dall’iter amministrativo di erogazione e di gestione dei fondi a cui gli altri tipi di valutazione sono invece intrinsecamente legati. Mentre l’utilità di un monitoraggio finanziario oppure di un’attività di selezione dei progetti è chiara e ben visibile ai funzionari regionali (il primo serve a controllare che non vi siano soldi non spesi e a tentare di eludere il rischio del *disimpegno automatico* sulle risorse comunitarie; il secondo serve a distribuire le risorse tra beneficiari concorrenti); meno chiara appare agli stessi funzionari l’utilità di un’analisi a posteriori che si interroga sulla validità di una politica ormai passata. A chi infatti può interessare un’analisi di questo tipo? Chi ne dovrebbe essere il reale beneficiario?

L’impressione che abbiamo ricavato dalle interviste è che molti dei nostri interlocutori si trovino in una posizione troppo lontana da un certo livello di *policy-making* che, al contrario, potrebbe beneficiare dei risultati di valutazioni d’impatto che mettono in discussione interi approcci e orientamenti di *policy*. Troppo impegnati nella gestione quotidiana delle risorse e degli interventi i nostri interlocutori hanno poco tempo e poco interesse per porsi anche il problema degli “effetti” delle politiche. A queste considerazioni si aggiungono inoltre alcune infelici esperienze con i

---

<sup>16</sup> Il sistema degli indicatori è strutturato secondo quattro articolazioni: indicatori di realizzazione, di risultato, di impatto e di avanzamento procedurale.

valutatori esterni incaricati, per conto della Commissione, di svolgere analisi d'impatto sulle politiche regionali finanziate dai fondi strutturali, che hanno ancor più convinto alcuni funzionari regionali della scarsa utilità di studi di questa natura<sup>17</sup>.

Con riferimento a questo ambito esistono comunque alcune interessanti esperienze; una tra queste è costituita dalla valutazione condotta dall'IRES – Piemonte sulle politiche cofinanziate con risorse comunitarie da fondi strutturali europei, in attuazione del DOCUP ob. 2 (1994-1999). Tra gli scopi dell'analisi vi era infatti quelli di giungere ad una *stima dell'impatto occupazionale* del mix di interventi previsti dal DOCUP e ad una *descrizione dei risultati raggiunti* su specifiche misure quali la realizzazione di *aree per l'insediamento di PMI* e i *Parchi tecnologici*. Al di là delle tecniche d'analisi prescelte e dei risultati raggiunti<sup>18</sup>, è da sottolineare come la valutazione sia stata in questo caso commissionata e condotta totalmente al di fuori del vincolo comunitario; essa al contrario è nata grazie ad uno spontaneo interesse per l'approfondimento di alcuni temi relativi all'attuazione del DOCUP, sorto in seno all'alta dirigenza della Direzione Industria.

### **RIFLESSIONI CRITICHE SULLA GESTIONE DI CICLI DI FINANZIAMENTO**

In alcuni casi la valutazione viene intesa come *riflessione critica sulla gestione di un ciclo di finanziamenti* per la programmazione del ciclo successivo. Si tratta in questo caso di studi ed analisi in grado di fornire indicazioni pratiche per rettificare nel breve periodo il nuovo ciclo di interventi alla luce dei pregi e dei difetti dei cicli precedenti.

Alcune riflessioni di questa natura sono già rintracciabili nelle valutazioni *ex ante* di alcuni programmi comunitari d'intervento 2000-2006 e fanno riferimento alla precedente fase di programmazione 1994-1999. Un esempio di questo tipo d'analisi che descrive e rende conto dei problemi e dei risultati del ciclo di programmazione precedente è ad esempio contenuta nel documento "*Valutazione ex ante del Programma d'Intervento Comunitario Interreg III Italia-Svizzera 2000-2006*", relativo un programma d'intervento che intende promuovere lo sviluppo delle zone di confine e la cooperazione transfrontaliera.

In ambito regionale esiste inoltre l'importante esperienza della valutazione del *Fondo Investimenti Piemonte* (L.R. n. 43/94), condotta anche in questo caso dall'IRES Piemonte, che propone una revisione critica del primo ciclo di gestione del FIP del periodo 1995-97 e dedica particolare attenzione alle raccomandazioni finali rivolte ai decisori regionali per i nuovi cicli di gestione.<sup>19</sup>

Infine, sempre con riferimento a questo ambito, nel corso delle interviste abbiamo avuto la possibilità di incontrare i responsabili della struttura di *back-office*, a cui sono stati demandati

---

<sup>17</sup> Anche per superare tali problemi la Commissione ha redatto su ciascun programma numerosi documenti che dovrebbero spiegare le linee comuni da seguire nella realizzazione delle valutazioni. Ad esempio, in relazione alla valutazione *in itinere ed ex post* dei piani di sviluppo rurale, il Comitato STAR (Comitato per le strutture agricole e lo sviluppo rurale), ha definito un *questionario valutativo comune* contenente "*gli elementi di valutazione da utilizzare ogniqualvolta sia possibile*", nonché alcuni suggerimenti per i valutatori indipendenti incaricati delle analisi.

<sup>18</sup> Si veda più avanti l'approfondimento dal titolo "*L'esperienza della valutazione del DOCUP Ob. 2 1994-1999*".

<sup>19</sup> Fondo Investimenti Piemonte. Studio triennale di valutazione (art.18 L.R. n.43/94). IRES Piemonte. Settembre 2000.

compiti di monitoraggio e valutazione degli interventi regionali per lo sviluppo, la rivitalizzazione e il miglioramento qualitativo di territori turistici (L.R. n. 4/2000)<sup>20</sup>. Nonostante una certa indeterminatezza dell'incarico e il fatto che la struttura fosse, nel momento dell'intervista, ancora in fase di costruzione, i responsabili di tali attività si sono posti come primo obiettivo di produrre una riflessione sistematica sulle modalità di programmazione dell'intervento e di allocazione delle risorse al fine di dare suggerimenti utili a chi dovrà gestire il nuovo ciclo di finanziamenti.

In conclusione occorre comunque precisare come domande di analisi di questo tipo siano fortemente collegate alla flessibilità delle politiche di intervento e, quindi, siano tanto più utili quanto più è possibile modificare la gestione dei programmi già avviati, attraverso la correzione delle modalità d'attuazione o, addirittura, lo spostamento di risorse.

### **LE VALUTAZIONI “AMBIENTALI”**

Un altro ambito in cui il termine “valutazione” ricorre spesso è quello dei settori sensibili alle tematiche ambientali. Solitamente la valutazione in questo campo riporta a due tipi di analisi: la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e la più recente Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Il primo tipo (VIA) prende in esame la compatibilità o l'impatto ambientale di progetti di singole opere infrastrutturali rifacendosi ad analisi di natura tecnica (di marca geologica, biologica...) e quasi sempre rispondenti a procedimenti amministrativi imposti da leggi e norme (comunitarie, nazionali o regionali). Si tratta di un'attività ormai consolidata nella pubblica amministrazione italiana e relativamente alla quale esiste un'ampia manualistica e ormai notevole esperienza applicativa<sup>21</sup>. Il secondo tipo (VAS) non si limita ad analizzare l'impatto di singole opere ma prende in esame la sostenibilità ambientale dei programmi di sviluppo territoriale richiamando il modello teorico dello sviluppo sostenibile e integrando la costruzione dei piani di intervento con la prefigurazione degli effetti nel medio e lungo termine [Spaziante, 2000]. Lo scopo è di stabilire, già a partire dal momento della formulazione degli obiettivi nei piani d'intervento regionali, il grado di compatibilità tra le risorse naturali presenti in una determinata regione e le scelte di trasformazione che si intendono adottare. L'esigenza di avere un'analisi di questo tipo si è posta con forza nel momento in cui la Commissione Europea ha introdotto l'obbligo di accompagnare con una valutazione ambientale preventiva i documenti sui quali vengono richiesti i finanziamenti dei fondi strutturali europei per il quinquennio 2000/2006.

Nonostante la comunanza terminologica, la Valutazione d'Impatto Ambientale risponde a finalità e affronta problemi assai differenti da quelli trattati in questo rapporto e per questo motivo abbiamo deciso di tenerla ai margini della nostra rassegna. Al contrario la Valutazione Ambientale Strategica, data la sua funzione di accompagnare le scelte del piano, si inserisce nel ciclo di vita

---

<sup>20</sup> All'art. 5 la legge prevede che la Giunta regionale possa costituire “una struttura esterna alla Direzione competente in materia di turismo per l'indirizzo, il coordinamento, il monitoraggio e la verifica delle strutture, di cui ai progetti dell'art.4 della stessa legge, realizzate o da realizzare”. L'incarico di costituire tale struttura è stato affidato alla FinPiemonte.

<sup>21</sup> Si veda per approfondimenti Pazienti 1991; Beato, 1991; Viaggi e Zanni, 1999.

delle PROPP e risponde, con riferimento alle tematiche ambientali ai bisogni conoscitivi che abbiamo individuato all'interno della fase di costruzione del piano<sup>22</sup>.

Due interessanti esperienze in quest'ambito sono relative al Programma d'Intervento Comunitario Interreg III Italia-Svizzera e agli interventi previsti nel DOCUP 2000-2006. Entrambe le esperienze si ispirano alle indicazioni fornite in materia nel manuale redatto di concerto dal Ministero dell'Ambiente e dalle amministrazioni regionali, *Linee guida per la valutazione ambientale strategica* [Ministero dell'ambiente, 1999]. Il modello utilizzato in particolare nella prima delle due analisi, PSR (*Pressione-Stato-Risposta*), tende ad esplicitare i nessi causali tra *fattori di pressione* dovute ad attività antropiche (trasporti, attività manifatturiere,...) espressi in termini di erogazioni di sostanze inquinanti o di consumi di risorse ambientali; fattori di *stato ambientale* come la qualità dell'aria, delle acque, del suolo,...; e fattori di risposta sociale che mirano a prevenire e mitigare l'impatto negativo sull'ambiente dovuto ad attività umane (ad esempio installazione di infrastrutture e sviluppo di tecnologie per la depurazione dagli inquinanti; promozione del riciclaggio dei rifiuti).

#### **LA QUESTIONE DEL VALUTATORE INDIPENDENTE**

Un'altra importante questione, legata alla "valutazione" in ambito regionale ed emersa nel corso delle interviste, è relativa alla valutazione affidata mediante bando di gara a "valutatori indipendenti" su mandato esplicito dell'UE e applicabile ai Fondi strutturali. Ad essi "viene affidata la responsabilità tecnica dell'insieme delle attività che concorrono alla definizione del giudizio di merito sulle iniziative in corso di attuazione" [Unità di valutazione degli investimenti pubblici - MTBPE, 2001, pag. 8]. Il connotato di indipendenza dovrebbe derivare dal fatto che esso non è coinvolto nella programmazione e nell'esecuzione delle politiche finanziate dai fondi strutturali.

Le impressioni raccolte tra i funzionari intervistati sull'utilità dei contributi informativi offerti in passato dal valutatore esterno indicano una certa insoddisfazione e una generale disillusione di fondo. Nella maggior parte delle esperienze relative al ciclo di finanziamenti 94-99, i rapporti prodotti dal valutatore esterno sono stati solitamente poco letti, e comunque poco utilizzati, perché ritenuti irrilevanti al sostegno e alla revisione del ciclo dei programmi comunitari. L'intero processo di valutazione in questi casi è stato concepito come un mero adempimento formale svolto essenzialmente a scopo "rassicurativo" sull'avanzamento dei programmi nei confronti della Commissione Europea. In linea di massima le informazioni e le conoscenze prodotte da tali attività valutative sono state considerate poco utilizzabili all'interno del processo decisionale regionale.

In parte tale situazione è frutto delle difficoltà che sembrano caratterizzare il rapporto tra il valutatore esterno, che teoricamente "lavora per Bruxelles", e l'apparato regionale impegnato nella gestione dei fondi; la situazione di "doppia committenza" sembra da questo punto di vista rendere ancora più complicato il processo di definizione delle esigenze conoscitive cui la valutazione dovrebbe rispondere. In teoria il valutatore esterno si trova al centro di un virtuoso rapporto a tre che lo vede addirittura "conteso" tra due committenti e possibili utilizzatori delle sue valutazioni;

---

<sup>22</sup> "La finalità della VAS è la verifica della rispondenza dei Piani di sviluppo e dei Programmi Operativi con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile tenendo conto degli effettivi vincoli ambientali e della diretta incidenza dei piani sulla qualità dell'ambiente" in <http://ambiente.foromez.it/vas.html>.

nella realtà egli finisce per non avere nessun committente reale e questo depotenzia molto il valore conoscitivo delle indagini e delle analisi che compie.

Inoltre, nel corso delle interviste è emerso come in ambito regionale non esista una struttura in grado di dialogare in modo efficace e continuo con il valutatore esterno; in grado di esprimersi direttamente sui possibili indirizzi da assegnare alle analisi in modo che rispondano anche alle esigenze conoscitive delle Direzioni regionali che gestiscono i programmi; in grado di interloquire con il valutatore sull'adeguatezza dei metodi adottati e in certa misura supervisionare la qualità del lavoro svolto. Di tale carenza, comune alla gran parte delle Regioni italiane, sembra esservi consapevolezza anche a livello centrale; l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici ministeriale raccomanda a questo proposito che si individuino dei referenti, a livello regionale, capaci di confrontarsi con il valutatore indipendente sull'applicazione dei metodi di valutazione.

## ***Approfondimento n.1: “L’esperienza della valutazione del DOCUP Ob. 2 1994-1999”***

Di seguito illustriamo l’ultima esperienza di valutazione condotta dall’IRES Piemonte su politiche cofinanziate da fondi strutturali europei [IRES Piemonte, 2001]. Oggetto della valutazione è l’attuazione in Piemonte del DOCUP (Documento Unico di Programmazione) ob.2 1994-1999. Lo scopo di queste pagine è di descrivere ed approfondire alcuni aspetti di metodo riguardanti il lavoro condotto: la definizione delle domande valutative (cosa analizzare e perché), la progettazione e organizzazione delle attività di analisi, il tipo di risultati ottenuti. Già l’attuazione del precedente DOCUP ob.2 (basato sul regolamento CEE 2052/’83 ed al periodo 1989-1993) era stata oggetto di valutazione da parte di un gruppo di ricerca dell’IRES Piemonte<sup>23</sup>. Il lavoro qui descritto ha comunque utilizzato parte dei metodi analitici allora impiegati e si è caratterizzato per una maggiore delimitazione degli obiettivi di ricerca, con un approfondimento di specifici interventi; inoltre non ha considerato aspetti legati alla gestione finanziaria degli interventi.

### **L’OGGETTO DELLA VALUTAZIONE**

Ricordiamo che il DOCUP è un programma pluriennale di interventi di diversa natura, che ricadono su una porzione significativa del territorio piemontese. E’ *cofinanziato* dai *fondi strutturali* destinati all’obiettivo comunitario 2: quello della *riconversione delle regioni gravemente colpite da declino industriale*. Il programma è destinato a tre aree del Piemonte<sup>24</sup>, considerate eligibili dall’UE: (1) una porzione della provincia di Torino; (2) la Valle Scrivia, sub area della provincia di Alessandria; (3) gran parte della provincia del Verbano-Cusio-Ossola.

Il programma interviene su *diversi settori economici*: la riqualificazione delle PMI, la valorizzazione delle potenzialità turistiche, la diffusione di tecnologie ambientali o innovative, la tutela ambientale. Gli strumenti d’intervento impiegati vanno dal sostegno finanziario diretto alle singole PMI; al sostegno alla realizzazione di infrastrutture; alla promozione e sostegno di specifici programmi di sviluppo locale, destinati a comprensori delimitati. In generale gli interventi richiedono la compartecipazione finanziaria dei beneficiari finali degli investimenti (soprattutto imprese ed enti locali). La regia complessiva della gestione del DOCUP è stata affidata alla Direzione Industria della Regione Piemonte.

### **LE ALTRE VALUTAZIONI DISPONIBILI**

Oltre allo studio, oggetto di questo approfondimento, altre *attività di monitoraggio e valutazione* hanno accompagnato l’attuazione del DOCUP in Piemonte. Tra esse le relazioni periodiche dei “valutatori indipendenti” al Comitato di Sorveglianza; le attività di monitoraggio sulle misure DOCUP richieste esplicitamente dalla Commissione Europea; le rendicontazioni svolte dagli uffici regionali; le comparazioni svolte direttamente dagli uffici della Commissione Europea, sulla composizione, l’attuazione, e gli impatti di DOCUP predisposti da altre regioni.

---

<sup>23</sup> Il primo rapporto è stato pubblicato nel 1996, con il titolo *Assi e misure*. Una sintesi dell’esperienza fatta si trova nel numero monografico sulla valutazione delle politiche di Informaires (n° 21 del dicembre 1998).

<sup>24</sup> Nel complesso le tre aree riguardano circa metà della popolazione piemontese.

## LA DEFINIZIONE DELLE ESIGENZE CONOSCITIVE E DELLA STRATEGIA VALUTATIVA

In questo caso la richiesta di valutazione è giunta dal soggetto con le maggiori responsabilità gestionali, la Direzione Industria della Regione Piemonte. In estrema sintesi veniva chiesta un'analisi sull'attuazione e sui risultati conseguiti dal DOCUP, con attenzione all'impatto socio-economico e territoriale. La definizione delle specifiche domande valutative, cioè gli obiettivi della ricerca, ha comunque richiesto tempo e *una progressiva messa a fuoco* effettuata con il diretto coinvolgimento del committente (dirigenti e funzionari della Direzione Industria).

In primo luogo sono state identificate e recepite le diverse esigenze conoscitive di base del committente. Una prima esigenza consisteva nel giungere ad una descrizione riassuntiva della *allocazione degli investimenti coinvolti dal DOCUP* per grandi categorie di intervento (infrastrutture, investimenti delle PMI,..) e della loro *distribuzione territoriale* per subaree regionali e per categorie di soggetti beneficiari. Si tratta di un'esigenza del tutto descrittiva, che però spesso non riesce ad essere soddisfatta dagli uffici regionali che gestiscono gli interventi. La seconda esigenza manifestata riguardava la *verifica puntuale dell'impatto occupazionale* del DOCUP cui i documenti della Commissione hanno sempre dato molta enfasi. In effetti si tratta di un aspetto considerato anche da altre valutazioni disponibili (*ex ante* ed *in itinere*); esse però si limitano a fornire stime dell'impatto occupazionale *atteso*, ottenute attraverso l'uso di parametri medi connessi al tipo di intervento finanziato (investimento produttivo, infrastrutture, servizi alle imprese,..). Nasceva quindi il bisogno di una più precisa verifica a posteriori del contributo netto degli interventi DOCUP all'aumento occupazionale nelle zone interessate, soprattutto per le misure di aiuto finanziario diretto all'investimento delle PMI, misure che assorbono una quota rilevante del contributo pubblico disponibile del DOCUP. La terza esigenza trascende l'interesse del DOCUP, e riguarda semmai l'attuazione e *l'efficacia di specifiche misure*. Nel caso in esame vi era un interesse a considerare la realizzazione di aree per gli insediamenti delle PMI, politica sostenuta finanziariamente dalla Regione da ormai vent'anni, e che ha assunto anche diverse formulazioni (Aree Industriali Attrezzate e Poli Integrati di Sviluppo).

Il gruppo di lavoro ha inoltre formulato due *domande di ricerca ulteriori, integrative* rispetto a quelle citate: una sulla realizzazione dei *Parchi tecnologici*, e un'altra sullo strumento del *Programma integrato di intervento* in materia turistica. Ciò ha richiesto di prendere contatto con uffici regionali coinvolti da tali interventi (Direzione Industria e Direzione Turismo) per verificare l'interesse in merito e individuare le specifiche esigenze conoscitive, e per considerare possibili fonti e modalità informative in merito.

*Una prima ipotesi di lavoro* è stata quindi presentata e discussa con i committenti regionali. In tale sede è stata avanzata anche l'esigenza di disporre di un quadro informativo sugli investimenti realizzati che permettesse la comparazione tra i soggetti realizzatori delle opere; ciò al fine di individuare eventuali *best practices* nella gestione e nella realizzazione delle opere.

## LE ANALISI CONDOTTE

La prima parte del lavoro ha riguardato la *descrizione dell’allocazione complessiva degli investimenti* coinvolti dal DOCUP, con una particolare enfasi alla distribuzione sul territorio degli investimenti che hanno usato i contributi e alla ripartizione per grandi categorie di intervento (ad esempio infrastrutture, investimenti delle PMI, ecc.).

Quindi sono state realizzate *specifiche analisi* riguardanti aspetti di efficacia delle principali componenti del DOCUP. La prima analisi ha riguardato l’efficacia delle iniziative di *incentivazione all’investimento diretto delle PMI*, sviluppato soprattutto attraverso un’erogazione finanziaria diretta alle imprese. In sostanza si è cercato di stimare l’impatto della misura sull’occupazione locale, al netto dei principali fattori economici indipendenti dall’intervento<sup>25</sup>.

Altre due analisi sono relative alle principali misure di *sostegno alla realizzazione di opere di utilità collettiva* a favore del tessuto produttivo locale di PMI (parchi tecnologici, aree industriali). Le indagini realizzate avevano lo scopo di comprendere (i) se e in che misura gli interventi predisposti rispondono a bisogni locali; (ii) se gli interventi incidono sulla dinamica di crescita delle aree coinvolte; (iii) quali conseguenze hanno avuto sul territorio locale ed extralocale.

La terza analisi si è focalizzata su una modalità di intervento che si sta sempre più affermando: il *sostegno a programmi di sviluppo locale che riguardano specifiche aree e bacini territorialmente limitati*. Sono denominati *programmi integrati* per la necessaria compresenza di vari operatori economici di un territorio ed, eventualmente, per il convergere di più strumenti d’azione. Si tratta di una modalità di intervento che mira a stimolare la “progettualità dei territori”, costituiti in questo caso da aree a vocazione turistica. Lo scopo dell’analisi era di dare un giudizio sull’utilità di una politica pubblica che non tende tanto a finanziare la realizzazione di singole opere, quanto ad incentivare gli attori presenti sul territorio a concertare e progettare una strategia di sviluppo comune.

## LE FONTI INFORMATIVE

Le fonti informative impiegate nelle analisi sono di natura diversa. In generale vi è stato un *ricorso limitato a fonti amministrative interne* degli uffici regionali. Essi hanno messo a disposizione soprattutto alcuni dati delle istruttorie dei progetti ammessi a finanziamento. Per quanto concerne l’attuazione degli interventi sono state prese in considerazione le informazioni contenute nei rapporti periodici predisposti dalla segreteria tecnica del DOCUP (incarico affidato alla società Viatec) per il Comitato di Sorveglianza e quelli del valutatore indipendente (incarico affidato alla società Ecoter). In generale però si sono privilegiati i *contatti diretti con i soggetti beneficiari* dei finanziamenti del DOCUP, che hanno realizzato e gestito materialmente gli interventi e gli investimenti (amministratori locali; responsabili delle società di intervento delle AIA; direttori dei Parchi Tecnologici).

---

<sup>25</sup> L’approccio valutativo utilizzato, in termini generali, è un confronto con gruppo di controllo non sperimentale con dati aggregati a livello delle aree ob.2 e delle aree escluse [Bondonio, 2001].

Va rilevato che la mancanza di un raccordo stabile con le varie strutture regionali coinvolte e uno scambio di informazioni assai limitato ha comportato indesiderate sovrapposizioni: i beneficiari, in genere, sono stati oggetto di più rilevazioni da parte degli uffici regionali. Peraltro l'incompletezza, e a volte l'indisponibilità, delle informazioni raccolte ne hanno di fatto impedito l'utilizzo da parte del gruppo di lavoro.

Infine sono stati utilizzati *dati statistici* (sui territori, sulle imprese, sull'occupazione) di fonti esterne alla Regione (INPS, ISTAT, Centri Regionali per l'Impiego, Aziende di Promozione Turistica) ed esistenti indipendentemente dal DOCUP.

### **IL TIPO DI RISULTATI OTTENUTI**

L'analisi della distribuzione territoriale degli investimenti è stata condotta con riferimento alle 49 Sezioni Circostrizionali per l'Impiego: si tratta di partizioni del territorio amministrative, del tutto arbitrarie, ma considerate comunque utili per le finalità conoscitive dell'analisi. Lo studio effettuato ha permesso di evidenziare le differenze tra le aree considerate nella capacità di utilizzare i finanziamenti disponibili. Tali differenze sono di interesse soprattutto con riferimento agli interventi di incentivo diretto alle PMI.

L'indagine sugli incentivi all'investimento delle PMI ha invece misurato l'impatto degli incentivi sull'andamento occupazionale delle aree ob.2.

L'indagine sulle aree attrezzate e sui Poli integrati di sviluppo ha misurato l'attrazione effettiva che queste strutture hanno esercitato sulle imprese piemontesi, e l'impatto economico che le stesse strutture hanno avuto sul territorio che le ospita. L'indagine sui beneficiari ha anche fatto emergere quali sono le percezioni e i punti di vista dei gestori delle strutture riguardo l'intervento e ha permesso di individuare alcuni suggerimenti per le politiche settoriali.

L'indagine sui Parchi tecnologici costituisce la prima ricerca piemontese relativamente ad una politica iniziata con il DOCUP 1989-93 e proseguita nel periodo 1994-99. Essa mette in evidenza l'onerosità di una politica pubblica volta a creare esternalità ampie, con ricadute potenziali sull'intera comunità economica regionale. Attraverso l'analisi sui 13 Progetti Turistici Integrati infine si sono individuate le caratteristiche effettive dell'integrazione. La misurazione delle performance nella realizzazione dei progetti ha permesso di identificare alcune *best practices*.

## ***Approfondimento n.2 “L’esperienza della valutazione del Fondo Investimenti Piemonte”***

La valutazione effettuata dall’ I.R.E.S sull’utilizzo del Fondo Investimenti Piemonte (FIP) nel periodo 1995-1997- come previsto dall’art 18 della L.R. n.43/94- rappresenta un’utile esperienza “pilota” rispetto ai problemi affrontati in questo rapporto. I risultati dello studio<sup>26</sup> offrono infatti numerosi spunti di riflessione rispetto a quella che dovrebbe essere la missione del costituendo Nucleo regionale di valutazione degli investimenti pubblici.

### **L’INTERVENTO SOTTOPOSTO A VALUTAZIONE**

E’ bene ricordare che il F.I.P. è un fondo di investimento finalizzato al finanziamento di investimenti pubblici e privati, che vengono definiti ogni anno con schede operative. Lo scopo ultimo di tale Fondo all’atto della sua creazione era quello di collegare in misura incisiva l’attività di programmazione, il sistema dei bilanci e gli interventi di policy messi in atto dai diversi settori nelle materie di competenza regionale.

Nel primo triennio di attuazione (1995-1997, periodo oggetto dello studio) erano confluite nel FIP risorse per un importo complessivo di circa 257 miliardi, pari a circa il 14% delle risorse libere regionali per spese di investimento (cfr. tab. 1).

***Tavola 4. Rapporto tra risorse del Fondo investimenti Piemonte (FIP) e risorse libere per spese di investimento previste nei bilanci di competenza***

Anno	Risorse stanziare (in mil.)		
	Bilancio regionale	FIP	%
1995	469.227	55.000	12
1996	666.260	109.683	16
1997	746.975	92.888	12
<b>Totale</b>	<b>1.882.462</b>	<b>257.571</b>	<b>14</b>

Fonte: Direzione Programmazione

Tali risorse hanno contribuito alla realizzazione di progetti ed opere che ricadono in dieci campi di intervento: opere igienico- sanitarie, termalismo, agricoltura, turismo, trasporti, presidi socio-assistenziali, macelli, edilizia agevolata, commercio e industria. Per ognuno di questi campi di intervento, gli apparati regionali competenti hanno predisposto specifiche "schede-guida", in cui sono stati indicati gli obiettivi che si desideravano conseguire, i potenziali soggetti beneficiari e i criteri per la selezione delle domande. La lettura delle schede-guida ha consentito di rilevare la notevole eterogeneità degli obiettivi perseguiti tramite il FIP: dal recupero del patrimonio abitativo in regime di edilizia agevolata al potenziamento delle strutture turistiche; dalla realizzazione di opere al servizio di centri intermodali all'incremento quali- quantitativo di presidi socio-assistenziali. Ovviamente, in ragione del campo di intervento e dei relativi obiettivi, il Fondo ha

<sup>26</sup> Cfr. Ires- Regione Piemonte, Fondo Investimenti Piemonte- Studio triennale di valutazione (art.18 L.R.43/94), Torino, 2000, dattil.

sostenuto progetti realizzati da una pluralità di attori, sia pubblici che privati (comuni, imprese, cooperative, ecc.). Nel triennio 1995-1997, sono stati circa 800 i soggetti che hanno beneficiato delle risorse del FIP. In sostanza, nella sua fase realizzativa, il "programma" Fondo Investimenti Piemonte si è tradotto in dieci "sub-programmi" di policy (tanti quanti sono i campi di intervento).

#### **L'APPROCCIO D'ANALISI SEGUITO**

Nello svolgimento dello studio ci si è resi conto che era impossibile predisporre una valutazione sull'efficacia delle politiche settoriali in cui sia articolava il FIP, in quanto avrebbero reso necessario non uno, ma dieci studi. Ci si è allora concentrati sul processo di messa in opera del FIP e su un 'analisi quantitativa delle realizzazioni settoriali di natura finanziaria (con tutti i noti limiti del caso). Ciò ha consentito di sviluppare alcune raccomandazioni finali desunte da quanto appreso sia riguardo alla valutazione del FIP all'interno della politica di programmazione regionale, che alla valutazione del mix di politiche settoriali contenute al suo interno. Ovviamente, tali raccomandazioni presupponevano il mantenimento di un meccanismo di finanziamento degli investimenti del tipo FIP, ovvero attraverso un Fondo di rotazione, e tengono conto di quanto si è *appreso* nel corso del lavoro.

#### **SINTESI DELLE RACCOMANDAZIONI FINALI**

E' bene richiamarle brevemente in quanto comportano dei riflessi sul modello di Nucleo ipotizzato in questo rapporto:

- è necessario utilizzare il FIP in coerenza con la nuova legislazione di bilancio e contabile regionale;
- è necessario utilizzare il FIP in coerenza con i nuovi strumenti della programmazione negoziata;
- è necessario inserire logiche territoriali e intersettoriali nelle scelte di investimento (in parte ciò ci riconduce al precedente punto);
- è necessario predisporre alcune modifiche organizzative e procedurali per la gestione del Fondo.

#### ***Utilizzare il FIP in coerenza con la nuova legislazione di bilancio e contabile.***

Esistono delle somiglianze tra il processo di allocazione settoriale dei fondi finanziati dal FIP e quello della sessione di bilancio dello Stato con la legge finanziaria ed i c.d. collegati. E' noto che la nuova legislazione statale di contabilità (L.94/97, D. Lv n.279/97 e L.208/99) ha previsto sostanziali innovazioni negli strumenti di politica finanziaria dello Stato, che hanno costituito anche norme quadro per la legislazione regionale. Il nuovo meccanismo basato sul DPEF regionale e legge finanziaria può consentire di inserire la politica di investimenti regionali in un quadro più flessibile ed, insieme, più coerente rispetto a quello costituito dal Programma regionale di sviluppo.

#### ***Utilizzare il FIP in coerenza con i nuovi strumenti della programmazione negoziata.***

L'evoluzione della programmazione negoziata, per non dire la sua esplosione negli ultimi anni, rendono necessario la revisione del meccanismo FIP alla luce di questi nuovi strumenti, in termini soprattutto di criteri generali di assegnazione dei fondi nei vari settori.

***Inserire logiche territoriali e intersettoriali nelle scelte di investimento.***

Ciò ci collega al precedente punto e a quanto detto in merito alla ripartizione provinciale dei finanziamenti. Il FIP dovrebbe in qualche maniera diventare uno strumento per politiche intersettoriali di sviluppo di area.

***Predisporre alcune modifiche organizzative e procedurali.***

Tali modifiche dovrebbero essere finalizzate a garantire maggiori interrelazioni tra i settori interessati. Nel corso della valutazione più volte è emersa l'esigenza da parte dei funzionari di una maggiore collegialità nella gestione del FIP. Ad esempio, per la definizione alcuni parametri condivisi di efficienza ed efficacia relativamente ai vari interventi (ad esempio nella fase di definizione delle schede). A tal fine, sarà utile rendere congruenti i meccanismi di valutazione preventiva e consuntiva del FIP con quanto previsto dal D.Lv. n.286/99 sui controlli (in particolare sul controllo strategico). La costituzione di uno specifico gruppo di lavoro coordinato dall'Assessorato alla Programmazione potrebbe costituire soluzione adeguata.

Come si può notare, è emersa la necessità di disporre di un approccio più omogeneo nel disegno nell'implementazione e per la valutazione (in senso lato) delle politiche settoriali finanziate dal FIP. In altre parole, tali politiche costituiscono tipici casi di PROPP<sup>27</sup> articolabili in cinque fasi principali: costruzione del piano, redazione del bando, selezione dei progetti, monitoraggio dei progetti e del piano, verifica sul processo e sui risultati. Da ciò l'idea di costituire un gruppo di lavoro la cui funzione potrebbe invece essere svolta dalla struttura organizzativa del nucleo delineata nel rapporto<sup>28</sup>. In effetti, dai diversi settori regionali era emersa in misura abbastanza diffusa una domanda di supporto tecnico a fini valutativi per quanto concerne le rispettive PROPP.

Un secondo profilo di analisi rilevante desumibile dallo studio è stato quello relativo al tentativo di "tipizzazione" degli investimenti finanziati dal FIP. Utilizzando una definizione più rigida di investimenti di quella utilizzata nel rapporto, che include alcuni interventi di natura corrente come la formazione professionale, sono state identificate due categorie principali:

- ✓ investimenti infrastrutturali finalizzati ad accrescere e migliorare la disponibilità di beni collettivi;
- ✓ investimenti rivolti alla promozione dello sviluppo economico.

Rientrano tra i primi gli interventi per l'edilizia pubblica, le opere igienico- sanitarie , i presidi socio-assistenziali e commercio; i secondi- turismo, macelli, termalismo, agricoltura e trasporti- sono invece prevalentemente rivolti all'incentivazione dell'attività di impresa.

Tali tipologie possono semplificare il soddisfacimento dei bisogni conoscitivi presenti nelle cinque fasi delle PROPP. Spieghiamo brevemente perché. Questa griglia risulta utile per identificare meglio i criteri di priorità per i finanziamenti all'interno dei vari settori per quanto concerne il ranking delle domande dei beneficiari potenziali, il legame con alcuni indicatori oggettivi di

---

<sup>27</sup> Si veda il par. 1.1.

<sup>28</sup> Si veda il par. 4.3.

fabbisogno e l'introduzione di indicatori di efficacia. Le modalità dell'intervento pubblico nei due ambiti possono essere infatti disegnate e valutate in maniera diversa. La selezione preventiva delle iniziative di sviluppo presenta notevoli margini di discrezionalità legati al giudizio economico dei piani di impresa; la loro valutazione ex post richiede a rigore metodologie rigorose di controllo degli effetti attraverso tecniche sperimentali costruendo gruppi di controllo di soggetti non beneficiari. Per quanto concerne invece le iniziative legate alla fornitura di beni pubblici è possibile limitare la discrezionalità individuando alcuni indicatori oggettivi di fabbisogno con l'obiettivo di arrivare ad alcune soglie di copertura standard. Ugualmente la valutazione ex post di questo tipo di interventi può limitarsi ad una misurazione del raggiungimento della copertura dei fabbisogni. In questa maniera la valutazione legata al controllo acquisirebbe un maggiore spessore per quanto concerne le politiche settoriali sottese ai vari campi di intervento, anche se non si può dimenticare che disegni valutativi di questo tipo- specialmente per le politiche di promozione dello sviluppo- possono risultare ridondanti e eccessivamente costosi rispetto al valore relativamente limitato degli investimenti effettuati.

### 3. Quale ruolo per il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici?

Per la formulazione di una proposta sul ruolo da assegnare al *Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici* (Nuval) nella Regione Piemonte, occorre partire da alcuni assunti, alcuni dei quali trovano giustificazione nelle pagine precedenti:

- il ciclo delle “politiche regionali che operano per programmi e progetti” genera all’interno della Regione un flusso molto *eterogeneo* di *bisogni di informazione e conoscenza*, la cui soddisfazione viene attribuita a non meglio identificate attività di “valutazione”;
- se da un lato le Direzioni regionali si sono specializzate nella gestione amministrativa del ciclo delle PROPP, dall’altro esse sembrano essere poco attrezzate al loro interno sia per mettere a fuoco i bisogni informativi che tali politiche generano, sia per tentare di rispondere in modo adeguato a tali bisogni. Avvertire l’esigenza di maggiori informazioni sulle politiche da attuare o già attuate non significa essere capaci di tradurre tale esigenza in una precisa domanda, e ancor meno essere capaci a trovare una risposta attraverso l’uso rigoroso di un determinato strumento analitico;
- il ricorso a “consulenti” esterni per risolvere tale carenza interna non è una soluzione sempre adeguata. In effetti non esiste ancora una comunità di “valutatori” consolidata e matura da cui “pescare” per soddisfare tali bisogni. Occorre perciò compiere un investimento ad hoc, senza mai illudersi che “qualcun altro”, da qualche parte al di fuori della Regione, sappia come rispondere in modo adeguato al mandato di “valutazione”.

#### 3.1 Una missione per il Nucleo

La missione del Nuval può essere riassunta in tre enunciati che dovrebbero guidarne le attività almeno per i suoi primi anni di vita:

- **AIUTARE GLI ATTORI REGIONALI NELLA DEFINIZIONE DELLE DOMANDE DI VALUTAZIONE**
- **RIEMPIRE LA CASSETTA DEGLI ATTREZZI DEL VALUTATORE REGIONALE**
- **FORMARE DI PIÙ OGGI PER VALUTARE “MEGLIO” DOMANI**

Con una missione così definita, il ruolo fondamentale del Nuval consiste nel garantire “*uno stimolo intellettuale e un supporto allo sviluppo della cultura della valutazione; un’assistenza metodologica; e un sostegno formativo*” alle Direzioni che individuano bisogni conoscitivi connessi al ciclo di vita delle PROPP ma che, per mancanza di risorse, di esperienza e di *expertise*, non sanno come muoversi per attivare i processi necessari a soddisfare tali bisogni.

#### **AIUTARE GLI ATTORI REGIONALI NELLA DEFINIZIONE DELLE DOMANDE DI VALUTAZIONE**

La funzione di *stimolo intellettuale e di supporto allo sviluppo della cultura della valutazione* assegnata al Nucleo parte dal presupposto che gestire le PROPP richiede un certo “flusso di

informazioni”; richiede cioè che a certi snodi del processo di formulazione e/o di attuazione delle politiche gli attori regionali coinvolti si pongano domande relative alla propria azione, trovino delle risposte e utilizzino tali risposte per le decisioni successive.

Le Direzioni non possiedono al loro interno questo tipo di cultura, anche se spesso avvertono l’esigenza di “saperne di più per decidere meglio”. Il ruolo di stimolo che può svolgere il Nucleo consiste nell’interloquire con quelle Direzioni che gestiscono le PROPP e *sollecitare riflessioni* su come vengono gestite tali politiche e su come un migliore supporto informativo potrebbe migliorarle (cioè renderle più rispondenti ai bisogni dei destinatari, più mirate ai problemi, più efficienti nell’utilizzare le risorse, più capaci di individuare gli strumenti di intervento adeguati).

### **RIEMPIRE LA CASSETTA DEGLI ATTREZZI DEL “VALUTATORE” REGIONALE**

La funzione di *assistenza metodologica* sarebbe il logico complemento alla funzione di stimolo intellettuale. Una volta individuato con una Direzione (o un gruppo di Direzioni) un bisogno informativo insoddisfatto, o mal soddisfatto, il Nucleo investe una parte delle proprie risorse intellettuali per approfondire quel problema e per individuare una soluzione, utilizzando strumenti esistenti o mettendone in campo di nuovi. Gli approfondimenti realizzati dal Nucleo non avranno natura occasionale, ma saranno concepiti e realizzati al fine di lasciare a chi si occupa, o si occuperà, di valutazione all’interno della Regione un bagaglio di esperienze e di strumenti concreti a cui attingere e fare riferimento.

Un ruolo particolare ma importante che il Nucleo può svolgere è quello di fare da supporto alle Direzioni nel loro rapporto con i “valutatori indipendenti” a cui è affidata la valutazione *in itinere* ed *ex-post* nell’ambito dei fondi strutturali. Nel rapporto con tali valutatori le Direzioni scontano spesso le proprie carenze metodologiche che impediscono loro di rapportarsi “alla pari” con tali soggetti, finendo per trarre meno da tali valutazioni di quanto invece potrebbero.

### **FORMARE DI PIÙ OGGI PER VALUTARE “MEGLIO” DOMANI**

La terza funzione dovrebbe concretizzarsi in un’azione formativa costante che abbia come destinatari i funzionari e i dirigenti che lavorano all’interno delle diverse direzioni. L’idea è che il Nucleo metta in moto e sostenga attivamente un processo di apprendimento organizzativo allargato alle diverse direzioni e finalizzato alla maturazione di una maggiore consapevolezza riguardo almeno alle possibilità d’utilizzo di differenti strumenti analitici. Accanto a tale opera di contaminazione diffusa è necessario prevedere una formazione più specifica verso una nuova leva di figure professionali destinate a supportare in futuro i processi informativi interni alla Regione.

### ***3.2 Quello che il Nucleo non fa...***

Per chiarire ancor meglio la missione del Nucleo ed evitare possibili fraintendimenti specifichiamo ancor meglio ciò di cui esso *non* dovrebbe occuparsi.

## **IL NUCLEO NON FA “VALUTAZIONE”**

Nonostante il suo nome, il Nucleo non “valuta” nulla, nel senso che non interviene all’interno del processo decisionale nel mettere timbri o apporre sigilli a scelte riguardanti l’erogazione di finanziamenti particolari a questi o a quei soggetti. Questo compito è già svolto dalle Direzioni su ciascun settore d’intervento regionale ed è inutile, oltre che dannoso, duplicare funzioni e organi già esistenti.

*Questa è una scelta strategica:* attribuire al Nucleo la facoltà di emettere “pareri” su qualsivoglia materia significa imboccare una strada che rischia di mettere in crisi i delicati equilibri decisionali all’interno dell’amministrazione regionale.

*La nostra opinione è netta in proposito:* è raccomandabile tenere il Nucleo al di fuori dei processi decisionali veri e propri. Il Nucleo ha il compito in senso lato di “supporto” al disegno e all’utilizzo di “strumenti che servono a produrre, interpretare e far circolare informazione utile alle decisioni”. Ma di fatto non decide nulla.

La legge 144 dice all’art. 1 che il Nucleo “*garantisce il supporto tecnico*” e così a nostro parere deve essere, senza distinguo. Questa è una scelta che a nostro parere va fatta in modo netto, senza eccezioni e riserve mentali.

## **IL NUCLEO NON VALUTA, MA AIUTA A VALUTARE**

(dove però “valutare” significa in senso lato “*trovare le informazioni giuste per decidere meglio*”)

Il Nucleo è un luogo in cui la Regione investe una “massa critica” di risorse per innescare dei “processi intellettuali” di un certo tipo, mirati al miglioramento dei processi decisionali. Questi processi però non sono delle attività di “studio e di ricerca” genericamente intesi.

## **IL NUCLEO NON FA “STUDI E RICERCHE”**

A questo scopo esistono sia l’IRES-Piemonte sia numerosi “Osservatori” sparsi per l’amministrazione regionale, nonché un numero cospicuo di consulenti esterni, più o meno connessi con il mondo accademico. Il ruolo del Nucleo deve distinguersi nettamente da questo ambito di “studio e ricerca”. Il suo compito non è quello di descrivere scenari, raccogliere dati, studiare i problemi. Il suo compito è ben distinto da tutte queste attività.

Il compito del Nucleo è quello di portare all’interno di quei settori dell’Amministrazione regionale che gestiscono un insieme ben definito di politiche una cultura nuova, la cultura dell’ “informazione mirata alle decisioni”. Alcuni preferiscono una definizione più altisonante, la “cultura della valutazione”. Siamo disposti ad accettare questo termine per la sua valenza simbolica, purché sia chiaro quello che ci sta dietro.

L’importazione di questa cultura va fatta in modo estremamente graduale, pragmatico e, per usare un termine di moda, “partecipato”. Quindi il Nucleo non si pone in modo antagonistico rispetto alle

Direzioni, non formula mai alcun parere sul loro operato o sulle decisioni che esse sono in procinto di prendere, non giudica i risultati delle loro politiche, ma cerca in modo intelligente di connettersi ai processi decisionali relativi a quelle politiche per individuare, assieme agli attori di quei processi decisionali, cosa “c’è da sapere per decidere meglio.”

### ***3.3 Quello di cui il Nucleo ha bisogno***

Il Nucleo ha bisogno, per perseguire questo obiettivo ambizioso, di due risorse essenziali: **legittimazione e figure professionali adeguate.**

Senza una forte legittimazione ad operare, collaborare con le strutture regionali già esistenti e, in sostanza, ad essere ascoltato, esiste per il Nucleo il rischio dell’irrelevanza e della marginalità. Il rischio è soprattutto connesso alla nostra scelta, che però ci appare come irrinunciabile, di non farlo partecipare attivamente ai processi decisionali relativi alla gestione e all’allocazione delle risorse.

D’altra parte il ruolo di stimolo e di supporto prefigurato richiede l’acquisizione all’interno del Nucleo di competenze professionali specializzate. Senza le persone “giuste” gran parte dei compiti individuati per il Nucleo andrebbero disattesi e lo stesso Nucleo perderebbe la sua ragion d’essere.

La sezione che segue descrive la nostra proposta del modo in cui dovrebbe essere strutturato e quindi funzionare il Nucleo. Il filo conduttore di questa proposta è appunto la ricerca di legittimazione da un lato e l’individuazione del livello ottimale di risorse professionali dall’altro.

#### 4. Una proposta organizzativa per il Nuval Piemonte

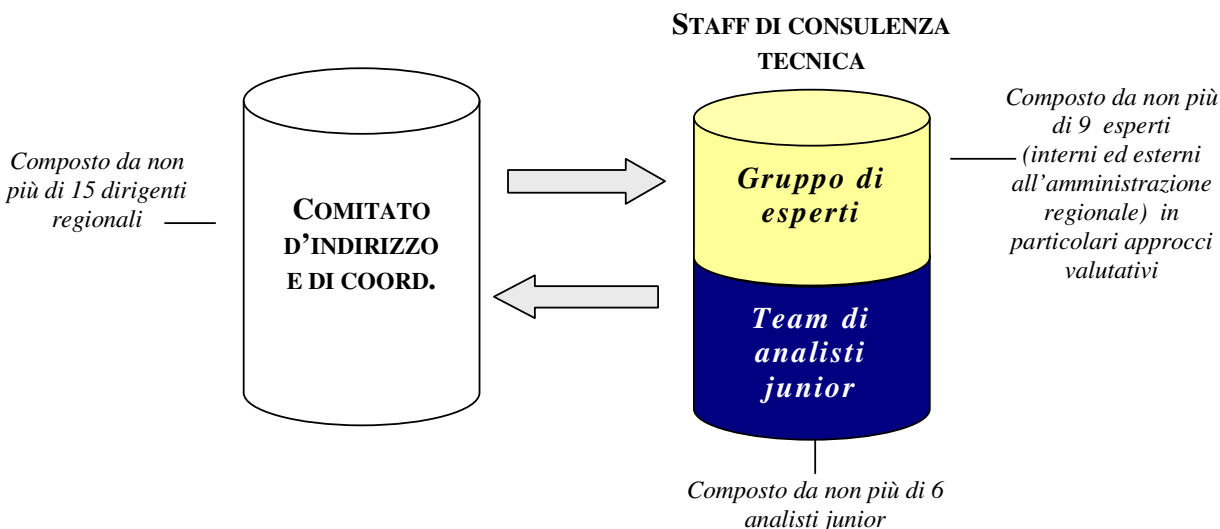
L'essenza della nostra proposta è che il Nucleo di Valutazione sia strutturato in due componenti distinte in termini di composizione e di funzioni:

- Il *Comitato di indirizzo e coordinamento*, composto da dirigenti regionali
- Lo *Staff di consulenza tecnica* composto a sua volta da:
  - un *Gruppo di esperti senior* (interni ed esterni alla Regione) da coinvolgere e far lavorare su approfondimenti specifici e nel momento in cui emergono particolari esigenze conoscitive
  - un *Team di analisti junior* formato da un coordinatore e da giovani analisti da reclutarsi *ad hoc* e sui quali investire per far crescere all'interno della Regione nuove professionalità nel campo della valutazione

Nessuna di queste componenti sarebbe di per sé il "Nucleo", né andrebbe mai indicata come tale. Il Nucleo sarebbe invece la somma di tutte e due le componenti. Tuttavia, eventuali decisioni ufficialmente attribuite al Nucleo, vengono assunte all'interno del Comitato d'indirizzo e coordinamento.

Il primo elemento del Nucleo (*il Comitato di indirizzo*) è pensato essenzialmente per attribuire una adeguata legittimazione interna al Nuval e per assicurare un forte ancoraggio alle attività e alle esigenze della Regione. Il secondo elemento (*il Gruppo di esperti senior*) è pensato tenendo conto sia l'aspetto della legittimazione sul piano tecnico-scientifico sia il problema del reperimento (nel breve periodo) e della formazione di risorse professionali adeguate. Il terzo elemento (*il Team di analisti junior*) è invece pensato solo dal lato delle risorse umane e rappresenta l'investimento di più lungo periodo in termine di crescita interna di professionalità.

**Tavola 5 – Le componenti del NUVAL Piemonte**



#### **4.1 Il Comitato di indirizzo e coordinamento del Nuval**

E' composto da dirigenti regionali di alta qualifica. A fondamento di questa scelta sta l'idea che all'interno del Comitato siedano dirigenti che occupano posizioni chiave nei processi decisionali e che potrebbero o dovrebbero beneficiare dei risultati di attività di "valutazione" (qualora esse fossero svolte e svolte bene).

##### **I COMPITI DEL COMITATO D'INDIRIZZO E COORDINAMENTO**

Il Comitato d'indirizzo e coordinamento ha i seguenti compiti:

- esprimere un parere e ratificare il programma di lavoro dello Staff di consulenza tecnica, nonché proporre ulteriori oggetti d'analisi e di approfondimento
- ascoltare e commentare i risultati più importanti dell'attività svolta dalle componenti tecniche del Nucleo e gli approfondimenti da queste svolte su particolari attività o studi di valutazione
- proporre, attraverso l'adozione di risoluzioni, l'attivazione e lo sviluppo di pratiche e strumenti utili a fornire supporto informativo ai processi decisionali regionali
- essere promotore all'interno delle singole direzioni di iniziative volte a diffondere la "cultura dell'informazione mirata alle decisioni"
- emettere pareri ufficiali (solo se necessario e in seduta ristretta).

Il Comitato si riunisce indicativamente in seduta plenaria almeno tre volte all'anno: ascolta, discute, dà voce ai suoi membri che vogliono esprimere pareri. Esso rappresenta la sola componente decisionale interna al Nuval (le altre due sono componenti tecniche); in linea di principio però il Comitato non dovrebbe prendere decisioni che possano direttamente influenzare le politiche regionali di settore. Nella sua prima riunione annuale esamina e approva il piano di lavoro dello Staff di consulenza tecnica per l'anno in corso.

##### **COME SI DIVENTA MEMBRI DEL COMITATO D'INDIRIZZO E DI COORDINAMENTO**

Naturalmente è difficile dettare una regola precisa su chi includere e chi escludere dal Comitato d'indirizzo. In alcuni casi i membri ideali potrebbero essere i Direttori; in altri casi, dirigenti che, pur occupando posizioni meno elevate nella gerarchia dell'organizzazione, hanno una buona conoscenza ed una visione privilegiata delle politiche regionali del loro settore. In altre parole nel Comitato d'indirizzo dovrebbero essere inclusi i "gate-keeper" delle PROPP, ovvero quegli attori che hanno a disposizione le risorse necessarie (intelletuali, carismatiche, organizzative) per governare gli snodi salienti dei processi decisionali.

Sarebbe importante "reclutare" i suoi componenti facendo intravedere loro l'utilità di partecipare piuttosto che restarne fuori. Da questo punto di vista la condizione di membro del Comitato d'indirizzo e di coordinamento non dovrebbe essere percepita dai dirigenti come un'imposizione o considerata l'ennesima perdita di tempo. Per tentare di scongiurare tale rischio (che rimane

comunque sempre presente) la nostra ipotesi è di dar vita ad una procedura diversa di reclutamento, che preveda un'adesione "volontaria" dei suoi membri.

Posta una serie di requisiti e di condizioni (non troppo rigidi) per entrare a fare parte del Comitato, potrebbe essere svolta un'opera di "sensibilizzazione" nei confronti dei singoli individui che dovrebbero diventarne membri. La sfida è di renderli informati della missione generale del Nucleo, convinti della rilevanza della sua funzione, consapevoli del ruolo (in realtà davvero poco oneroso) che dovranno svolgere come membri del Comitato d'indirizzo e di coordinamento. Sarebbero perciò gli stessi dirigenti su invito ufficiale, supportato da un ulteriore intervento di convincimento, ad auto-candidarsi come membri; candidatura che a quel punto sarebbe accettata "d'ufficio".

Il numero dei componenti del Comitato di indirizzo e di coordinamento può arrivare ad un massimo di 15 membri. La sua dimensione non è di ostacolo alla sua funzionalità in quanto il Comitato ha limitati compiti decisionali, ma una dimensione eccessiva avrebbe effetti disincentivanti sulla partecipazione attiva alle riunioni e alle attività del Nucleo.

Del Comitato di indirizzo e di coordinamento non dovrebbero far parte i "referenti del monitoraggio" nelle singole direzioni, che sono spesso funzionari con compiti prevalentemente operativi. I "referenti del monitoraggio" sono interlocutori importanti per lo Staff di consulenza tecnica, ma non sono adatti a svolgere le funzioni di rappresentanza, legittimazione e "cassa di risonanza" pensate per il Comitato. Ancor meno lo sono i funzionari che gestiscono direttamente singoli programmi d'intervento, troppo presi nell'amministrazione quotidiana delle pratiche e delle procedure relative all'intervento e privi dell'interesse necessario per prestare attenzione ad attività di natura analitica.

Quale ne sia la composizione, il Comitato d'indirizzo e coordinamento è presieduto e coordinato dal dirigente che nel Comitato stesso rappresenta la Direzione Programmazione. Tale dirigente ha in particolare la funzione di convocare le riunioni del Comitato e deciderne l'ordine del giorno, d'intesa con lo Staff di consulenza tecnica.

#### ***4.2 Il Gruppo di esperti del Nuval***

Si tratta del primo elemento costitutivo dello Staff di consulenza tecnica. E' composto da un massimo di 9 membri, scelti sulla base o di una comprovata esperienza professionale nell'uso di strumenti analitici utili alle varie fasi della "valutazione" o sulla base dell'esperienza acquisita in ambito regionale nell'utilizzo di questi strumenti, garantendo la presenza bilanciata delle due componenti.

#### **I COMPITI DEL GRUPPO DI ESPERTI**

Il compito del Gruppo di esperti è quello di essere (o provare ad essere) il "*think tank*" sulla valutazione all'interno della Regione, quantomeno per ciò che attiene alle politiche regionali che

operano per programmi e progetti. Usiamo questa espressione per sottolineare la natura al tempo stesso “proattiva” e “reattiva” del ruolo che deve svolgere il Gruppo di esperti del Nucleo.

Il Gruppo innanzitutto “va a cercarsi le cose da fare”, sollecitando le Direzioni a rivedere criticamente le modalità con cui raccolgono e utilizzano le informazioni lungo il ciclo di vita delle PROPP, proponendo miglioramenti tesi a rendere tali procedure più utili e produttive a fini decisionali. Esempi possono essere: proporre affinamenti delle procedure di selezione dei progetti per rendere più efficace e trasparente il processo di selezione; suggerire modalità con cui integrare sistemi di monitoraggio oggi gestiti separatamente; proporre sistemi di *follow-up* delle imprese beneficiarie di agevolazioni o di contributi per investimenti al fine di stimare quali effetti agevolazioni e contributi hanno sulla loro performance successiva.

Il Gruppo mantiene però anche una funzione consulenziale, di risposta agli stimoli e alle sollecitazioni che possano provenire spontaneamente dalle Direzioni. I due ruoli sono in realtà intimamente connessi: la possibilità del Nucleo di porsi come interlocutore credibile e punto di riferimento a livello regionale su questa materia dipende in modo critico sia dalla capacità del Gruppo di esperti di individuare aspetti critici nel funzionamento delle Direzioni sia da quella di proporre soluzioni ai problemi che le Direzioni stesse via via individuano.

#### **LA COMPOSIZIONE DEL GRUPPO DI ESPERTI**

La composizione *iniziale* del Gruppo di esperti è proposta dalla Direzione Programmazione ed approvata dal Comitato di indirizzo e coordinamento nella sua prima seduta. Quindi tale composizione dipenderà da quali aspetti della “valutazione” saranno ritenuti più rilevanti dalla Direzione Programmazione. Per questo motivo è opportuno non irrigidire troppo la composizione del Gruppo di esperti che dovrebbe poter facilmente mutare nel tempo man mano che l’attenzione del Nuval si sposta su aspetti diversi. Formalmente, le variazioni nella composizione del Gruppo saranno sempre effettuate con l’approvazione del Comitato di indirizzo.

Un nodo da sciogliere riguarda comunque il processo di selezione degli esperti facenti parte del Gruppo e, quindi, la loro legittimazione a lavorare a fianco delle strutture regionali. Il trapianto di esperti esterni nel tessuto organizzativo di un’amministrazione spesso produce risultati insoddisfacenti e lontani dalle aspettative iniziali. Solitamente nelle attività concrete di monitoraggio e valutazione della Regione esistono già enti e persone di diversa affiliazione che operano in qualità di consulenti, e quindi a loro volta di esperti, a supporto degli uffici e dei funzionari regionali. A questo proposito vi sono in particolare nomi di istituzioni ed enti di varia natura che ricorrono più di altri: dalla FinPiemonte al CSI-Piemonte, dalle tre Università piemontesi allo stesso IRES-Piemonte. Il problema perciò si pone in questi termini: come evitare il rischio di far percepire gli esperti dello Staff di consulenza tecnica una sorta di appendice consulenziale (non desiderata, ma quasi imposta) in concorrenza con i consulenti tradizionali di ciascuna Direzione?

Un’ipotesi da esplorare potrebbe essere quella di cercare una rappresentanza, laddove possibile, di queste istituzioni all’interno del Gruppo di esperti, in modo tale che il Nucleo venga ad inserirsi in

un *milieu* non conflittuale e sia nello stesso tempo considerato un utile approfondimento delle attività già avviate. Attenzione però: questa “accortezza” istituzionale non dovrebbe rompere la logica sulla quale è costruito il Gruppo di esperti, ovvero la scelta dei membri sulla base dell’*expertise* e dell’esperienza tecnica e professionale di singoli individui nell’utilizzo di ben definiti strumenti d’analisi.

Una soluzione che mette insieme queste esigenze consiste nel dar vita ad un Gruppo che abbia tra i propri membri sia esperti che partecipano esclusivamente a titolo individuale, sia esperti che partecipano in quanto appartenenti ad istituzioni depositarie di particolari *expertise* professionali. In entrambi i casi faranno parte del Gruppo degli individui in possesso di competenze tecniche e ai quali saranno assegnati compiti specifici; ciò che cambierà sarà il rapporto contrattuale che li lega al Nucleo e la diversa fonte di legittimazione. Nel primo caso alla base vi sarà un rapporto di collaborazione individuale fondato sul riconoscimento del possesso di doti personali; nel secondo caso verrà stipulata una convenzione tra enti e la partecipazione dell’esperto sarà motivata dalla sua appartenenza ad una istituzione riconosciuta.

Una prima e sommaria indicazione delle figure tra cui selezionare la composizione iniziale del Gruppo di esperti è la seguente:

- Un esperto/a di tecniche di supporto alla decisione, in particolare di analisi multi-criteri, possibilmente con esperienza di applicazione di queste tecniche ad ambiti rilevanti per la selezione di progetti
- Un esperto/a in tecniche d’analisi *ex ante* (analisi SWOT, Valutazione Ambientale Strategica,...) da applicarsi su programmi d’intervento regionale al fine di prefigurarne i possibili impatti, desiderati e non, sul contesto sociale ed ambientale
- Un esperto/a nel disegno di sistemi informativi e del loro utilizzo a supporto delle decisioni
- Un esperto/a nel disegno di rilevazioni campionarie e nel disegno di questionari, con esperienza di applicazione alla valutazione delle politiche
- Un esperto/a di modellazione statistica per l’analisi degli effetti delle politiche
- Un esperto/a di analisi economiche e di studi di fattibilità di investimenti infrastrutturali
- Un funzionario/a regionale con esperienza di committenza ed utilizzo della valutazione dei fondi strutturali
- Un funzionario/a regionale con esperienza nel disegno di procedure competitive di selezione di progetti
- Un funzionario/a regionale con esperienza nella raccolta ed elaborazione di informazioni statistiche a livello regionale

#### **COME LAVORA IL GRUPPO DI ESPERTI**

I lavori dello Staff di consulenza tecnica dovrebbero essere improntati alla massima informalità: si tratta di un “insieme organizzato di gruppi di lavoro dedicati ad approfondimenti su temi specifici” e non di un comitato con poteri decisionali. Il compito di coordinare le riunioni del Gruppo di esperti e di garantire e supportare l’evoluzione dei lavori è assegnato al dirigente che rappresenta la

Direzione Programmazione in seno al Comitato di indirizzo, coadiuvato dal Coordinatore del Team di analisti junior. Il Gruppo si riunisce in seduta plenaria solo raramente, non più di tre o quattro volte all'anno (solitamente in preparazione degli incontri con il Comitato d'indirizzo), seguendo un preciso calendario deciso dal Gruppo stesso. Più frequenti sono gli incontri organizzati tra sottogruppi interni allo Staff di consulenza, nel corso dei quali vengono approfonditi aspetti o temi particolari.

Il lavoro dei membri del Gruppo di esperti non si limita quindi alla partecipazione alle riunioni plenarie, ma implica soprattutto un'attività svolta a livello individuale o in piccoli sottogruppi, in ragione di un impegno complessivo che si può pensare nell'ordine di quattro giornate al mese (fondamentalmente un giorno alla settimana). Gli esperti reclutati all'esterno della struttura regionale sono retribuiti in ragione di questo impegno secondo le tariffe professionali prevalenti, mentre ai funzionari regionali coinvolti nel Gruppo questo impegno andrebbe riconosciuto ai fini della determinazione del proprio carico di lavoro.

Durante le giornate di impegno al Nucleo, i membri del Gruppo lavorano a stretto contatto con il team di analisti junior, i cui membri sono impegnati a tempo pieno. Fondamentale per il successo dell'attività dello Staff di consulenza tecnica è il costante coinvolgimento, come testimoni e collaboratori, dei funzionari regionali via via individuati come referenti del particolare segmento della "valutazione" o del processo decisionale sotto esame.

#### **GLI OBIETTIVI DEL GRUPPO DI ESPERTI NEL PRIMO ANNO DI ATTIVITÀ**

E' utile provare a prefigurare il contenuto dell'attività del Gruppo di esperti per il *primo anno*. L'asse portante del lavoro del Gruppo per il primo anno è quello di preparare un "libro bianco" sull'uso di "monitoraggio e valutazione" all'interno dell'amministrazione regionale piemontese, individuando punti di forza e di debolezza, aree di criticità, necessità di approfondimenti e miglioramenti metodologici, opportunità per l'adozione di un lessico comune. Quando ne ravvisi la necessità, il Gruppo può anche includere nelle sue riflessioni un confronto con pratiche analoghe adottate da altre regioni o da enti nazionali o sopranazionali.

Questo libro bianco andrebbe improntato al massimo del pragmatismo, evitando con cura la ripetizione dei luoghi comuni di cui abbonda la letteratura sulla "valutazione". Lo scopo non è quello di scrivere un ennesimo trattato sulle proprietà salvifiche della "valutazione", bensì quello di capire *se e come* questo insieme assai eterogeneo di strumenti analitici può davvero servire a supporto dei molti processi decisionali che seguono le politiche regionali nel loro ciclo di vita. Le conclusioni vanno lasciate aperte, compresa la possibilità di concludere che la "valutazione" è di limitata utilità a supporto delle decisioni regionali.

La seguente è una lista, incompleta e solo indicativa, dei dilemmi e dei quesiti che potrebbero trovare risposta o almeno considerazione all'interno del libro bianco.

- **Fase della formulazione di piani e programmi**
  - In che misura la redazione di piani e programmi (e altri simili atti di programmazione) ha usufruito di procedure di “valutazione ex-ante”, nel senso di utilizzare sistemi strutturati di verifica di bisogni/opportunità/criticità dei sistemi oggetto di intervento?
  - Queste analisi sono state affidate all'esterno o svolte da personale della Direzione? Se svolte da esterni, in che misura sono state fatte proprie dallo staff della Direzione?
  - Sono state utilizzate procedure di previsione e/o simulazione di risultati attesi?
  - Sono stati fissati target espliciti da raffrontare alle realizzazioni?
  
- **Fase della redazione dei bandi**
  - Con quale meccanismi gli obiettivi posti nei documenti di programmazione vengono tradotti in criteri esplicitati nei bandi?
  - Le procedure di definizione dei bandi attualmente in uso garantiscono una soddisfacente raccolta di informazioni riguardanti i progetti e le loro probabilità di successo?
  - L'informazione sollecitata è sufficientemente credibile/verificabile/esaustiva da consentire un giudizio che realmente discrimini tra “buoni” e “cattivi” progetti?
  
- **Fase della selezione dei progetti**
  - Quali procedure sono utilizzate per formare i “comitati di valutazione/selezione”?
  - Quanto è prevalente la presenza di funzionari interni alla regione? Si sente la necessità di un supporto esterno? E' realistico/opportuno favorire la crescita all'esterno della regione di una comunità di “valutatori/selettori di progetti”?
  - Quali verifiche vengono fatte del tipo di difficoltà incontrate dai presentatori dei progetti?
  - Quali segni ci sono dell'emergenza di un “mercato consulenziale” a supporto della redazione dei progetti? E' uno sviluppo da considerarsi positivamente o negativamente?
  - Che evidenza esiste sulla correlazione tra “qualità del progetto presentato” e “qualità della sua realizzazione”?
  
- **Fase del monitoraggio dei singoli progetti**
  - Quali obiettivi perseguono realmente le procedure di monitoraggio oggi in uso? In che misura gli scopi gestionali del monitoraggio sono tenuti distinti dagli scopi di tipo conoscitivo/informativo?
  - Qual è il ruolo degli enti sovraordinati al livello regionale nell'attivazione di sistemi di monitoraggio? In che misura le informazioni raccolte da sistemi di monitoraggio imposti dall'esterno sono utilizzate all'interno della regione? Quali ostacoli si frappongono a tale utilizzo?

- **Fase della verifica del successo di piani e programmi nel perseguire i loro obiettivi**
  - Quali tipi di riflessioni critiche vengono condotte alla conclusione del periodo di attuazione dei piani e dei programmi regionali? In che misura tali riflessioni sono incorporate in documenti scritti? In che misura le informazioni raccolte nella fase di monitoraggio dei progetti sono utilizzate per tali riflessioni?
  - Esistono esempi concreti in cui le informazioni raccolte in fase di implementazione sono effettivamente servite a orientare le decisioni in fase di riprogrammazione degli interventi?

### **4.3 *Il Team di analisti junior del Nuval***

Si tratta del secondo elemento dello Staff di consulenza tecnica. E' composta da 5/6 analisti junior; giovani laureati caratterizzati da un percorso accademico di eccellenza, conclusosi con laurea in materie economiche o statistiche e/o master in materie affini. Almeno una di queste persone dovrebbe avere una maggiore *seniority*; aver cioè maturato una significativa esperienza in ambito regionale e essere in grado per le sue qualità personali e professionali da fungere da *coordinatore e responsabile* del gruppo. La presenza di un tale coordinatore è essenziale sia per guidare l'attività dei membri più junior del gruppo sia per rappresentare un costante punto di riferimento per il Gruppo di esperti.

Il ruolo del Team di analisti junior dovrebbe mutare nel tempo, evolvendo progressivamente da quello di assistenti del Gruppo di esperti a quello di "*professional*" dotati di capacità autonoma di muoversi ed assumere iniziative. Nel lungo periodo l'obiettivo è infatti quello di ridurre progressivamente il ruolo del Gruppo di esperti e di fare in modo che il Team di analisti junior accumuli sufficienti competenze in merito ai vari aspetti della valutazione da potere agire sempre più autonomamente ed interfacciarsi direttamente con il Comitato di indirizzo. I tempi previsti per una tale transizione sono da prevedersi attorno ai 3-5 anni.

Si tratta perciò di dare inizio ad un processo di formazione interno alla Regione su persone, reclutate in virtù della loro conoscenza di alcuni strumenti analitici e di interesse per una carriera professionale di analista/valutatore di politiche pubbliche, alle quali sia affidato il compito di operare, dall'interno, a supporto dei processi decisionali regionali. Far crescere cioè una prima nuova generazione di persone con competenze trasversali rispetto ai settori d'intervento regionale e lontani dalla gestione amministrativa delle procedure d'intervento.

## Riferimenti bibliografici

- ATI - Ernst & Young SpA, R&P, *Valutazione ex ante del PIC Interreg III Italia Svizzera 2000-06*, Torino, 2001
- Beato, F., *La valutazione di impatto ambientale. Un approccio integrato*, Milano, FrancoAngeli, 1991
- Bezzi, C., *Il disegno della ricerca valutativa*, Milano, FrancoAngeli, 2001
- Bondonio, D., *Come valutare l'impatto occupazionale dei programmi di aiuto alle imprese co-finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo regionale? Il caso delle aree a declino industriale del Piemonte*, Torino, 2001, datt.
- Commissione Europea – DG VI, *Valutazione dei programmi agro-ambientali*, Bruxelles, 1998
- Commissione Europea – DG VI, *Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006*, Bruxelles, 1999
- Commissione Europea – DG XVI, *Il nuovo periodo di programmazione 200-2006: documenti di lavoro metodologici - Indicatori per la sorveglianza e la valutazione: una metodologia orientativa*, doc. 3, Bruxelles, 2000
- Ecoter, *DOCUP ob. 2 1994-1996 – Primi elementi per il rapporto di valutazione finale*, Roma, 1999
- Ecoter, *DOCUP ob. 5b 1994-1999 – Rapporto di valutazione intermedia*, Roma, 1999
- Florio, M., *La valutazione degli investimenti pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1991
- Comitato tecnico paritetico, *Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*, Roma, 2001
- Grana, M., *Pratica di valutazione e metodologia della ricerca sociale nella selezione di progetti formativi*, Relazione presentata al convegno AIS-AIV “Qualità e quantità nella valutazione” tenutosi a Genova, dicembre 2001
- INEA, *Piano di sviluppo rurale 2000-2006. Valutazione ex-ante*, Torino, 1999
- IRES - Piemonte, *Valutare per modernizzare: un progetto per il successo dell'attività pubblica*, numero monografico di “InformaIRES”, n.2 – Anno X, Torino, 1998
- IRES - Piemonte, *Assi e Misure*, Torino, 1996
- IRES - Piemonte, *Fondo Investimenti Piemonte- Studio triennale di valutazione (art.18 L.R.43/94)*, Torino, 2000, documento interno
- IRES - Piemonte, *L'attuazione del DOCUP 1994-1999 (obb.2) in Piemonte*, Torino, 2001, documento interno
- MEANS, *Evaluating socio-economic programmes: evaluation design and management*, vol. N. 1, Luxembourg, European Commission, 1999
- MEANS, *Evaluating socio-economic programmes: principal Evaluation Techniques and tools*, vol. N. 3, Luxembourg, European Commission, 1999
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Vademecum per il monitoraggio*, Roma, 2001
- Owen, J. M., *Program Evaluation*, London, SAGE Publications, 1999
- Palumbo, M., *Il processo di valutazione*, Milano, FrancoAngeli, 2001
- Pawson, R., Tilley, N., *Realistic Evaluation*, London, SAGE Publications, 1997
- Pazienti, M., *Lo studio di impatto ambientale: elementi per un manuale*, Milano, IRSPEL - FrancoAngeli, 1991
- Regione Piemonte, *Complemento al POR ob. 3*, Torino, 2001

- Regione Piemonte, *DOCUP Piemonte*, Torino, 2001
- Regione Piemonte, *DOCUP Piemonte – Valutazione ambientale ex ante*, Torino, 2001
- Regione Piemonte, *Relazione annuale 2000 al Piano di sviluppo rurale 2000-2006*, Torino, 2001
- Regolamento (CE) n.1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, GU L 161 del 26 giugno 1999
- Stame, N., *L'esperienza della valutazione*, Roma, Ed. SEAM, 1998
- Spaziante, A., *La valutazione ambientale di piani e programmi*, Quaderni della pianificazione, Torino, Regione Piemonte, 2000
- Unità di valutazione degli investimenti pubblici – MTBPE, *Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia dei programmi operativi*, Roma, 2001
- Viaggi, D., Zanni, G., *La valutazione d'impatto ambientale in Italia – Organizzazione amministrativa, metodologie di ricerca e casi applicativi*, Milano, FrancoAngeli, 1999

## Appendice n. 1

### INTERVISTE CONDOTTE CON I REFERENTI REGIONALI SEGNALATI DALLA DIREZIONE PROGRAMMAZIONE E STATISTICA

1. Arch. Baracchino	Direzione Turismo	6 settembre 2001
2. Dott. Prina Pera	Dir. Programmazione agricoltura	12 settembre 2001
3. Dott. Perosino	Dir. Programmazione agricoltura	12 settembre 2001
4. Dott. Canepa	Dir. Economia montana e Foreste	12 settembre 2001
5. Dott.ssa Corradin	Struttura speciale gabinetto d. Presidenza	26 settembre 2001
6. Arch. Perlo	Finpiemonte	5 ottobre 2001
7. Dott. Russo	Dir. Industria	9 ottobre 2001
8. Arch. Schiavone	Dir. Industria	16 ottobre 2001
9. Dott.ssa D'Andrea	Dir. Industria	16 ottobre 2001
10. Dott. Inzerillo	CSI Piemonte	18 ottobre 2001
11. Ing. Bianchi	Dir. Pianificazione d. Risorse Idriche	18 ottobre 2001
12. Dott. Perfumo	Dir. Formazione professionale- Lavoro	24 ottobre 2001
13. Dott. Durando	Osservatorio regionale al lavoro	25 ottobre 2001
14. Arch. Giudice	Dir. Pianificazione e Gestione urbanistica	6 novembre 2001
15. Ing. Quero	Dir. Trasporti	13 novembre 2001
16. Arch. Tomasini	Dir. Opere pubbliche	21 novembre 2001

## Appendice n. 2

### TRACCIA DI INTERVISTA

Questo documento contiene la traccia per le interviste che lo staff di Progetto Valutazione condurrà con i referenti di ogni Direzione regionale coinvolta nella fase di costituzione del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici.

Nome e Cognome dell'intervistato

---

Direzione

---

Posizione ricoperta all'interno della Direzione

---

Al fine di rendere più proficuo lo svolgimento dell'intervista, La pregheremmo di riflettere anticipatamente su alcuni punti. In particolare, Le chiederemmo di appuntare come promemoria nello spazio sottostante quelle che a Suo parere sono le singole attività di "monitoraggio e valutazione" che la Direzione è *stata* o *sarà* in un prossimo futuro chiamata a *svolgere* o *far svolgere da altri*.

Per "monitoraggio e valutazione" (M&V) intendiamo tutte quelle attività che comportano la *raccolta sistematica di informazioni* per documentare, rendicontare, giudicare o selezionare *progetti o programmi di intervento*. Si tratta di una definizione molto ampia, ma opportuna come primo approccio: lo scopo dell'intervista consiste anche nel tentare di giungere ad una migliore definizione di "monitoraggio e valutazione" così come si applica nell'ambito della Sua Direzione.

#### ***Lista delle singole attività di M&V già svolte dalla Direzione o programmate per il futuro***

1.

---

2.

---

3.

---

4.

---

5.

---

6.

---

7.

---

Per aiutarLa ad identificare meglio ogni *singola* attività di M&V, tenga presente che per *ciascuna* di queste attività durante l'intervista vorremmo toccare i seguenti punti: la fonte del mandato a "monitorare e valutare", il contenuto delle attività di M&V, i soggetti che concretamente le svolgono, le modalità di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni, le difficoltà eventualmente incontrate, il destinatario ultimo dell'informazione prodotta. La pagina seguente contiene una traccia dell'intervista che riassume gli argomenti, sotto forma di domande, che vorremmo approfondire relativamente ad ogni attività da Lei segnalata.

*Per ciascuna attività di M&V, durante l'intervista vorremmo rivolgerLe le seguenti domande*

- a. Qual è in questo caso la fonte del mandato a “monitorare e valutare”?*
- regionale
    - legge
    - regolamento
    - richiesta interna all'amministrazione
  - statale
  - accordo quadro stato-regioni
  - comunitaria
  - iniziativa spontanea della Direzione
- b. In che termini si può sinteticamente descrivere il contenuto dell'attività di M&V?*
- istruttoria e selezione di progetti
  - elaborazione di studi di fattibilità
  - supporto informativo per specifici atti di programmazione
  - “valutazione *ex-ante*” di programmi comunitari
  - verifica dello stato di avanzamento fisico/finanziario di singoli progetti
  - verifica della realizzazione fisica/finanziaria di interi programmi di spesa/investimento
  - analisi della ricaduta di interventi sul contesto socio-economico
- c. Quali soggetti hanno svolto/stanno svolgendo/svolgeranno l'attività di M&V?*
- soggetti interni all'amministrazione regionale
  - enti strumentali della Regione
  - consulenti esterni (singoli)
  - società di consulenza/centri studi
- d. Quali sono le modalità di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni?*
- e. Qual è il destinatario finale dell'attività di M&V?*
- f. Quali sono le principali difficoltà che si sono incontrate o si prevedono per questa attività?*
- g. Qual è la Sua opinione sull'effettiva utilità di questa attività di M&V?*
- h. Quale tipo di supporto allo svolgimento di questa attività potrebbe venire dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici?*
- Infine, La invitiamo a riflettere più in generale sul ruolo del Nucleo di Valutazione Verifica degli Investimenti Pubblici rispetto al complesso delle attività di M&V svolte dalla Sua Direzione.**
- i. Quali benefici si attende dalla costituzione del Nucleo di valutazione e quale aiuto concreto potrebbe offrirvi?*
- j. In che modo ritiene sia più opportuno organizzare le attività del Nucleo di valutazione?*