

STRATEGIA E NEGOZIATO

**STUDIO DI VALUTAZIONE SULL'INTESA
ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA
STATO-REGIONE PIEMONTE**



IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
Via Nizza, 18 – 10125 TORINO
tel. 011/6666411
e-mail: editoria@ires.piemonte.it

Il presente studio è stato affidato all'IRES dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Piemonte (NUVAL) nell'ambito del suo programma di lavoro 2003-2005. Esso è frutto di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro dell'IRES composto da Stefano Piperno (IRES, coordinatore della ricerca), Davide Barella (MAPP, Università di Torino), Giorgio Brosio (Università di Torino) sulla base delle indicazioni fornite dal Nucleo. La realizzazione del lavoro è stata effettuata con la costante collaborazione e supporto della Direzione Programmazione e Statistica della Regione Piemonte, in particolare da parte di Gualtiero Reinerio (Settore Programmazione e delegato alla presidenza del NUVAL), Guglielmo Bruna (Settore Programmazione), Maria Cavallo Perin, Clara Varricchio, Sonia Catalano (Settore Valutazione progetti e proposte di programmazione negoziata).

Contributi specifici sono stati realizzati da Mario Vella e Francesco Sciortino (Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo), Carlo Alberto Dondona e Maurizio Maggi (IRES), Muriel Gigli (MAPP), Giovanni Lepri (Regione Piemonte – Settore Sontrollo di Gestione), Franco Prizzon (Politecnico di Torino).

Lo studio si è avvalso anche della proficua collaborazione dei funzionari regionali e del CSI impegnati nella gestione degli Accordi di Programma Quadro settoriali. In particolare si ringraziano: Alberto Vanelli, Daniela Formento e Luciano Catena per l'APQ Beni Culturali; Salvatore De Giorgio, Orazio Ruffino, Assunta Sportelli, Pietro Scognamiglio per l'APQ Infrastrutture Idriche; Andrea Freddo e Maurizio Fiorentini per il CSI.

La valutazione dei risultati esterni dell'Accordo di Programma Quadro sui Beni Culturali è stata realizzata con la collaborazione della Direzione Beni Culturali, Settore Musei e Patrimonio culturale, della Regione Piemonte e di tutti i soggetti oggetto dell'indagine ai quali va il nostro ringraziamento.

La stesura delle diverse parti del lavoro deve essere attribuita nel modo seguente:

| | |
|--------------|---|
| Introduzione | <i>Stefano Piperno</i> |
| Capitolo 1 | <i>Mario Vella e Francesco Sciortino</i> |
| Capitolo 2 | <i>Davide Barella</i> |
| Capitolo 3 | <i>Davide Barella</i> |
| Capitolo 4 | <i>Davide Barella</i> |
| Capitolo 5 | <i>Franco Prizzon</i> |
| Capitolo 6 | <i>Giovanni Lepri</i> |
| Capitolo 7 | <i>Carlo Alberto Dondona e Maurizio Maggi</i> |
| Capitolo 8 | <i>Muriel Gigli</i> |
| Capitolo 9 | <i>Giorgio Brosio</i> |

PREMESSA

La Regione Piemonte, nell'ambito del programma di attività del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NUVAL), ha incaricato l'IRES Piemonte di svolgere uno studio "esplorativo" di valutazione dell'Intesa Istituzionale di Programma, sottoscritta con il Governo nel marzo del 2000. Le Intese Istituzionali di Programma e i relativi Accordi di Programma Quadro (APQ) attuativi, sono stati introdotti nel nostro ordinamento con la legge 23/12/1996 n. 662. Essi costituiscono uno degli strumenti della programmazione negoziata, insieme ai Patti Territoriali, ai Contratti di Programma, ai Contratti d'Area, nonché alle ulteriori tipologie di contrattazione programmata eventualmente individuate dal CIPE con apposita procedura. Più in generale, si collocano all'interno del fenomeno della "contrattualizzazione delle politiche pubbliche", una delle novità più rimarchevoli intervenute nel sistema di funzionamento della pubblica amministrazione del nostro paese a partire dalla seconda metà degli anni novanta. La natura negoziata dell'Intesa ha poi suggerito di svolgere questo studio in stretta relazione con il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia, che ringraziamo sentitamente per la collaborazione offerta e per il contributo contenuto nel primo capitolo del rapporto.

Attraverso l'Intesa e gli APQ, la nostra Regione ha avviato significativi investimenti in numerosi settori di intervento (beni culturali, risorse idriche, trasporti, difesa del suolo, ricerca, aeroporti, sviluppo locale, ecc.), introducendo e consolidando forme di programmazione fondate su rapporti di negoziazione e concertazione tra Stato, Regione ed enti locali. L'introduzione di queste nuove forme di governance, così come di qualsiasi altra innovazione, richiede agli apparati politico-amministrativi molto impegno – per appropriarsi delle nuove modalità di lavoro – e notevole attenzione – per osservare criticamente l'esperienza nel suo evolversi. Il lavoro svolto dall'IRES costituisce un contributo all'analisi di questo primo quinquennio di esperienza nell'attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma e dei relativi APQ.

Al fine di identificare le categorie di problemi da sottoporre a valutazione, lo studio – anche tenendo conto del suo carattere esplorativo – ha ripercorso il ciclo della politica analizzata, distinguibile, in termini semplificati, nelle fasi della formulazione, attuazione e verifica. L'analisi ha evidenziato luci e ombre del processo all'interno delle diverse fasi, consentendo di elaborare anche alcune raccomandazioni finali al fine di rendere più efficace questo modello di programmazione negoziata. È bene sottolineare come invece non sia stato possibile valutare i risultati esterni conseguiti attraverso l'Intesa e gli APQ, se non attraverso una prima sperimentazione "pilota" sull'Accordo di Programma Quadro sui Beni culturali. Il limitato periodo trascorso dalla stipula degli APQ rende infatti assai difficile una verifica sistematica degli effetti finali degli interventi e, non casualmente, questo profilo di analisi non è stato sinora introdotto nelle procedure di verifica "istituzionali". Nell'ipotesi di uno sviluppo della politica delle Intese non è però da escludere che in futuro il Ministero dell'Economia promuova una procedura di verifica *ex post* sulla falsariga di quelle previste per i fondi strutturali della UE. Per quanto concerne le modalità di tali verifiche, in termini non solo di metodi ma anche di procedure da seguire per la predisposizione di studi valutativi, l'esperienza francese – attentamente analizzata nel capitolo 8 dello studio ricerca – offre poi utili suggerimenti. In conclusione, il presente studio la Regione ha voluto mettere in luce gli elementi di forza e le criticità di questa esperienza, che ha comunque prodotto effetti positivi sul governo del territorio, anche al fine di promuovere la cultura del progetto e del monitoraggio e di facilitare la sperimentazione di nuovi metodi di valutazione all'interno delle strutture amministrative.

Il Vice Presidente
Gianluca Susta

La Presidente
Mercedes Bresso

INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUZIONE E SINTESI | 5 |
| 1. FINALITÀ E CARATTERISTICHE DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA PIEMONTESE | 13 |
| 1.1 Introduzione | 13 |
| 1.2 Partenariato istituzionale | 13 |
| 1.3 Integrazione di finanziamenti e interventi | 13 |
| 1.4 Luci e ombre delle attività di monitoraggio | 14 |
| 1.5 Conclusioni | 16 |
| 2. GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA | 17 |
| 3. IL MECCANISMO "INTESE E ACCORDI": CARATTERISTICHE E MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO | 23 |
| 3.1 Un'Intesa e tre generazioni di Accordi Quadro | 24 |
| 3.2 Intese e Accordi Quadro: contenuto e processi di formulazione | 28 |
| 3.3 Le modalità di verifica e monitoraggio | 32 |
| 3.4 Gli strumenti incentivanti: premi e sanzioni | 34 |
| 4. INTESA E ACCORDI: L'ESPERIENZA PIEMONTESE | 37 |
| 4.1 Il contenuto dell'Intesa | 37 |
| 4.2 Gli Accordi di Programma Quadro piemontesi: caratteristiche generali | 37 |
| 4.3 L'attuazione degli Accordi di Programma Quadro e il monitoraggio degli interventi | 42 |
| 4.3.1 Infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane | 46 |
| 4.3.2 Beni e sistemi culturali | 48 |
| 4.3.3 Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano | 52 |
| 4.3.4 Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche | 54 |
| 4.3.5 Mobilità sostenibile | 57 |
| 4.3.6 Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali | 59 |
| 4.3.7 Difesa del suolo | 61 |
| 4.4 L'esperienza piemontese: alcune considerazioni di sintesi | 63 |
| 5. ITER PROCEDURALE, TEMPI E COSTI DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI: CONFRONTO TRA LE RISULTANZE DELL'OSSERVATORIO REGIONALE DEI LAVORI PUBBLICI E DEL MONITORAGGIO DEGLI APQ | 71 |
| 5.1 Introduzione | 71 |
| 5.2 L'esperienza dell'Osservatorio Regionale sui Lavori Pubblici | 72 |
| 5.3 Un confronto con i risultati del monitoraggio sugli APQ | 75 |

| | | |
|----|---|-----|
| 6. | ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: LA GESTIONE FINANZIARIA | 77 |
| | 6.1 Accordo di Programma Quadro Beni culturali. | |
| | Sistema delle residenze sabaude | 77 |
| | 6.1.1 Introduzione | 77 |
| | 6.1.2 Il quadro <i>ex-ante</i> delle risorse finanziarie all'atto della stipula | 77 |
| | 6.1.3 La fase della previsione delle spese per tipologia d'intervento | 78 |
| | 6.1.4 Meccanismi di finanziamento dell'APQ | 81 |
| | 6.1.5 Il quadro <i>ex-post</i> delle risorse finanziarie complessive | 82 |
| | 6.1.6 Il quadro <i>ex-post</i> delle spese regionali e settoriali | 83 |
| | 6.1.7 APQ e bilancio regionale: capitoli movimentati e relativi saldi | 84 |
| | 6.2 Accordi di Programma Quadro relativi alle risorse idriche | 86 |
| | 6.2.1 Introduzione | 86 |
| | 6.2.2 Il quadro <i>ex-post</i> delle spese regionali e settoriali | 89 |
| | 6.2.3 Il quadro <i>ex-post</i> di dettaglio dei capitoli regionali movimentati | 89 |
| 7. | PRIMI RISULTATI DELL'INDAGINE PER LA VALUTAZIONE DEI RISULTATI ESTERNI DELL'APQ SUI BENI CULTURALI | 91 |
| | 7.1 Introduzione | 91 |
| | 7.2 L'indagine sul pubblico e sui cittadini | 91 |
| | 7.3 Reti e sistemi museali: il contesto europeo | 95 |
| | 7.4 Alcuni interrogativi finali | 98 |
| | Allegato 1 | 99 |
| | Allegato 2 | 101 |
| 8. | LA VALUTAZIONE DEI <i>CONTRATS DE PLAN</i> IN FRANCIA: PROFILI DI ANALISI COMPARATA. | 103 |
| | 8.1 Programmazione negoziata e relazioni intergovernative in Francia | 103 |
| | 8.1.1 Il governo locale, le relazioni intergovernative e la programmazione negoziata | 103 |
| | 8.1.2 Il modello francese e quello italiano | 104 |
| | 8.2 I <i>Contrats de Plan</i> e le Intese Istituzionali di Programma | 106 |
| | 8.2.1 Natura e caratteristiche | 106 |
| | 8.2.2 Contenuti | 107 |
| | 8.2.3 Messa in opera | 110 |
| | 8.2.4 I finanziamenti | 111 |
| | 8.3 Sistema di monitoraggio | 113 |
| | 8.3.1 Cosa si intende per monitoraggio | 113 |
| | 8.3.2 Messa in opera | 115 |
| | 8.3.3 Gli indicatori | 116 |
| | 8.3.4 La chiusura dei monitoraggi: l'andamento della spesa | 117 |
| | 8.4 Sistema di valutazione dei <i>Contrats de Plan</i> | 119 |
| | 8.4.1 Il sistema codificato a livello nazionale | 119 |
| | 8.4.2 L'adeguamento delle Regioni | 123 |
| | 8.4.3 I casi regionali | 123 |
| | 8.5 Gli studi di valutazione sulle misure dei CPER | 127 |
| | 8.5.1 Obiettivi della valutazione | 127 |
| | 8.5.2 Il sistema operante oggi e gli studi conclusi | 128 |
| | 8.5.3 Tre rapporti di valutazione | 129 |
| | 8.6 Insegnamenti dell'esperienza francese | 134 |
| | Annessi | 139 |

| | | |
|-----|--|---------|
| 9. | IL MECCANISMO DELLE INTESI E DEGLI ACCORDI NEL QUADRO DELLE RELAZIONI FINANZIARIE INTERGOVERNATIVE IN ITALIA | 151 |
| 9.1 | Un sistema di trasferimenti negoziato per la spesa di capitale | 151 |
| 9.2 | Un meccanismo per colmare le differenze nelle dotazioni infrastrutturali delle regioni | 153 |
| 9.3 | Partnership multilivello con finalità di razionalizzazione della spesa | 153 |
| 9.4 | L'incentivazione dell'accelerazione dei tempi | 154 |
| 9.5 | La diffusione della cultura del progetto e del monitoraggio | 155 |
| | BIBLIOGRAFIA | 157 |

INTRODUZIONE E SINTESI

In questo rapporto vengono presentati i risultati dello studio di valutazione sull'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte, commissionato dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Piemonte (NUVAL) all'IRES-Piemonte nel luglio 2003. Questa introduzione vuole offrire ai lettori una breve sintesi dei principali risultati del lavoro per facilitare una loro lettura trasversale.

GLI OBIETTIVI DELLO STUDIO

Quando si vogliono riassumere i risultati di una ricerca è bene partire dal contesto in cui è maturato il progetto e dalle domande alle quali si vuole offrire risposta. Il contesto di riferimento è l'avvio del programma di attività del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici in Piemonte (NUVAL), divenuto pienamente operativo tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003¹. In particolare, nel programma di lavoro del NUVAL Piemonte 2003-2005², sono state specificate le principali linee di attività in cui esso si doveva articolare:

- i) approfondimenti metodologici trasversali ai diversi ambiti settoriali;
- ii) supporto alla realizzazione di progetti di analisi, monitoraggio e valutazione di singoli interventi settoriali;
- iii) certificazione degli studi di fattibilità presentati dalle pubbliche amministrazioni per l'accesso a fondo perduto della progettazione preliminare, da parte della Cassa Depositi e Prestiti.

Tra le esigenze di supporto alla realizzazione di progetti di analisi, monitoraggio e valutazione di singoli interventi settoriali è emerso un particolare interesse della Direzione Programmazione e Statistica – Settore Valutazione Progetti e Proposte di Programmazione Negoziata allo svolgimento di uno studio di valutazione dell'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte che comprendesse anche un monitoraggio sul suo stato di attuazione in Piemonte.

Le Intese Istituzionali di Programma e i relativi Accordi di Programma Quadro (APQ) attuativi, sono stati introdotti nel nostro ordinamento con la legge 23/12/1996 n. 662. Esse costituiscono uno degli strumenti della programmazione negoziata, insieme ai patti territoriali, ai contratti di programma, ai contratti d'area, nonché alle ulteriori tipologie di contrattazione programmata eventualmente individuate dal CIPE con apposita procedura. Più in generale, si collocano all'interno del fenomeno della "contrattualizzazione delle politiche pubbliche", una delle novità più rimarchevoli intervenute nel sistema di funzionamento della pubblica amministrazione del nostro paese a partire dalla seconda metà degli anni novanta. La contrattualizzazione segna il passaggio dal principio gerarchico di autorità/supremazia a quello più "paritario" del contratto nell'attività delle amministrazioni pubbliche nei confronti dei terzi (che, nel caso delle Intese, sono altre amministrazioni pubbliche). L'aspetto negoziale implica che "la scelta pubblica assume la veste di un accordo esplicito, redatto in forma scritta, in cui le parti dichiarano pubblicamente di approvare un progetto o una linea di intervento, o si assumono pubblicamente impegni reciproci, mettendo proprie risorse (non necessariamente finanziarie) a disposizione di un'azione comune di cui concordano tempi e modalità"³. È difficile trovare ormai un settore dell'intervento pubblico che ne sia immune e sin dall'inizio ci è sembrato importante sottolineare con il committente l'importanza di questo profilo di analisi.

¹ Secondo le linee contenute in: IRES-Pro.VA, 2001.

² Approvato dal Comitato di indirizzo e di Coordinamento del nucleo nella seduta del 10 marzo 2003.

³ Cfr. Bobbio, 2000, p. 112.

Inoltre, da questo punto di vista, il lavoro risulta coerente con gli orientamenti pluriennali di ricerca dell'IRES nel campo delle relazioni intergovernative e dei processi di decentralizzazione politica e fiscale per almeno due ordini di considerazioni. In primo luogo, vi è l'opportunità di analizzare la pratica della negoziazione tra amministrazioni pubbliche non solo da un punto di vista giuridico-formale ma anche in termini comportamentali. In secondo luogo, rispetto al profilo delle relazioni finanziarie, esso aiuta a comprendere in che misura l'Intesa e gli Accordi possono essere ricondotte alla logica del sistema di finanziamento delle Regioni previsto dal nuovo art. 119 della Costituzione.

La richiesta sottolineava però l'esigenza di valutare l'Intesa, rendendo necessario chiarire preventivamente quale tipo di valutazione potesse essere proponibile all'interno di una esperienza di programmazione non ancora consolidata. Diverse ragioni hanno fatto considerare non ancora maturi i tempi per effettuare un vero e proprio rapporto di valutazione assimilabile alla valutazione intermedia prevista dall'Unione Europea per i Fondi strutturali: (i) il relativamente limitato lasso temporale trascorso dalla sigla dell'Intesa (marzo 2000) sino all'ultimo monitoraggio compreso nello studio (dicembre 2004), durante il quale sono stati firmati 14 Accordi di Programma Quadro, alcuni dei quali recentissimi; (ii) la disomogeneità dei singoli APQ per settore di policy, data di stipula, dimensione finanziaria, stato di progettazione degli interventi; (iii) la necessità di un'analisi preliminare del funzionamento dell'intesa e degli APQ prima di poter definire un possibile disegno di valutazione intermedia a livello regionale, che comunque renderebbe necessario un indirizzo metodologico unitario da parte del centro (MEF)⁴.

Considerata anche un'iniziale (comprensibile) genericità delle domande di valutazione da parte del committente⁵, lo studio si è proposto di svolgere una prima esplorazione rispetto ai seguenti obiettivi conoscitivi:

- ricostruzione del processo di formulazione dell'Intesa e degli APQ in Piemonte;
- analisi delle caratteristiche generali dei diversi APQ al fine di individuarne le tipologie principali;
- analisi del funzionamento delle procedure di monitoraggio previste dal Ministero dell'Economia;
- ricognizione sulle possibili metodologie di valutazione utilizzabili per l'Intesa nel suo complesso e per gli Accordi di Programma Quadro (vedi *infra*);
- analisi di esperienze di politiche contrattualizzate in altri paesi europei. Tra queste è parsa di particolare rilievo quella relativa ai *Contrats de Plan* tra Stato e Regioni in Francia, che ha sicuramente ispirato il modello italiano, e che ormai copre circa un quarto di secolo della vita amministrativa di quel paese che, nel frattempo, ha compiuto anche sostanziosi passi in avanti nel processo di decentralizzazione.

Per quanto concerne più in specifico la valutazione lo studio ha inteso:

- a) analizzare i processi politico-amministrativi innescati in seguito all'istituzione dell'intesa. Si è utilizzato un approccio di tipo valutativo processuale, analizzando le caratteristiche strutturali delle politiche contrattualizzate dal punto di vista dei processi decisionali ed attuativi (ruolo dei diversi attori) nelle fasi di impostazione ed attuazione degli APQ;
- b) verificare la possibilità di valutare i risultati esterni conseguiti (conseguibili) attraverso l'Intesa, a partire dal monitoraggio periodico delle sue realizzazioni. A tal fine è stata anche avviata una sperimentazione per valutare i risultati dell'insieme dei progetti contenuti nell'APQ sui Beni Culturali (il più rilevante in termini di impegno finanziario e di attori coinvolti) con l'obiettivo di ottenere una prima stima degli effetti esterni che l'APQ Beni Culturali si proponeva di ottenere. La metodologia di lavoro si è basata sull'effettuazione di un'indagine sul pubblico, un'indagine attraverso testimoni privilegiati e una analisi comparata di altri sistemi culturali operanti a livello italiano ed europeo.

⁴ Si pensi ai vari tipi di indirizzo metodologico offerti dalla Commissione UE e dal MEF. Cfr. UE, 2003; MEF, 2001 (a); MEF, 2001 (b); Sistema nazionale di valutazione-UVAL-INEA-ISFOL/struttura di valutazione FSE, 2004.

⁵ Che era la Direzione Programmazione e Statistica, non direttamente coinvolta nella gestione dei singoli APQ.

SINTESI DEI CONTENUTI DELLO STUDIO

Al fine di identificare le categorie di problemi da sottoporre a valutazione – anche tenendo conto del suo carattere esplorativo – lo studio ha ripercorso il ciclo della politica analizzata distinguibile, in termini semplificati, nelle fasi della *formulazione, attuazione e verifica*.

La formulazione della politica delle Intese Istituzionali di Programma

Le caratteristiche peculiari dell'esperienza piemontese di attuazione dell'Intesa rispetto agli obiettivi e strumenti della politica di sviluppo e ai risultati ottenuti in altre Regioni – in particolare quelle del Centro-Nord – sono sinteticamente messe in luce nel Capitolo 1 con un contributo del Dipartimento Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia. Ciò al fine di consentire al lettore di inquadrare sin dall'inizio i risultati della ricerca in una prospettiva nazionale.

Nel secondo capitolo vengono brevemente richiamati gli aspetti salienti dei diversi strumenti di programmazione negoziata introdotti nel nostro paese nell'ultimo decennio. È bene ricordare che la deliberazione CIPE 21 marzo 1997, "Disciplina della programmazione negoziata", ha definito l'Intesa come: "lo strumento con il quale sono stabiliti dal Governo e la Giunta di ciascuna Regione o Provincia autonoma gli obiettivi da conseguire e i settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta degli organismi predetti. Essa rappresenta l'ordinaria modalità del rapporto tra governo nazionale e Giunta di ciascuna Regione e Provincia autonoma per favorire lo sviluppo, in coerenza con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista. Oggetto dell'intesa è la collaborazione finalizzata alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati da realizzare nel territorio della singola Regione o provincia autonoma e nel quadro della programmazione statale e regionale."

All'interno dell'Intesa dovrebbero trovare collocazione tutte le altre modalità della programmazione negoziata: contratti di programma, contratti di area, patti territoriali. L'Intesa, rispetto agli altri strumenti, risulta, così, quello a valenza più generale, costituendo un punto di riferimento programmatico per lo sviluppo del territorio regionale. Il terzo capitolo analizza le caratteristiche e le modalità di funzionamento delle Intese Istituzionali di programma e degli Accordi di Programma Quadro alla luce della normativa che ha visto significative modifiche negli ultimi anni tanto che nel testo si identificano tre "generazioni" di APQ, l'ultima delle quali – dal 2002 ad oggi – caratterizzata da significativi elementi di innovazione.

I primi tre capitoli costituiscono lo sfondo entro il quale si colloca il Capitolo 4 dedicato alla ricostruzione delle varie fasi di formulazione, attuazione e verifica dell'Intesa e dei successivi APQ in Piemonte per identificare le caratteristiche distintive di questa politica e le sue modifiche nel tempo.

In linea di principio, l'Intesa dovrebbe risultare un contenitore entro il quale ricondurre – all'interno di una logica programmatica e funzionale – i principali finanziamenti settoriali dello Stato alle Regioni⁶. In effetti, in Piemonte si riscontra una precisa linea di continuità tra l'Intesa e le precedenti modalità di accordo generale Stato-Regione (in particolare l'accordo Stato-Regione Piemonte del 1994). Ciononostante, sono emersi alcuni aspetti problematici:

- i) la lettura dei documenti rende abbastanza evidente come permangano logiche e strategie differenziate all'interno dell'Intesa, con una scarsa integrazione tra i diversi Accordi di Programma Quadro e tra questi e gli altri strumenti di programmazione negoziata (in particolare i patti territoriali). Ciò non è necessariamente negativo in quanto gli obiettivi di ogni APQ e dei loro parte-

⁶ Il modello di finanziamento basato sull'Intesa potrebbe essere ricondotto a quello originariamente previsto dall'art. 9 della L.281/70 – la prima legge statale che definì il sistema di finanziamento delle Regioni – che prevedeva il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo con un apposito fondo statale, ma che di fatto si tradusse successivamente in un veicolo di finanziamento di una miriade di fondi settoriali.

- cipanti possono ben rimanere separati⁷ (purché non contraddittori), ma rende non praticabile una valutazione dell'Intesa nel suo complesso. Un problema di questo tipo è presente anche in Francia dove – nonostante questi meccanismi siano in vigore da più di venti anni – la valutazione dei *Contrats de Plan* nel loro complesso non è mai stata di fatto realizzata (cfr. il Capitolo 8);
- ii) si può ipotizzare che, soprattutto nelle prime fasi, siano esistiti due processi paralleli di definizione delle Intese e degli APQ; l'uno, di natura prevalentemente formale, in cui si determina la coerenza degli interventi (*allegato tecnico*) all'interno di alcuni indirizzi di carattere molto generale; l'altro, di natura sostanziale, attraverso il quale gli interventi sono definiti all'interno delle diverse aree di intervento in maniera non molto diversa da quanto avveniva in passato nella gestione delle leggi statali di finanziamento settoriale alle Regioni;
 - iii) questa forma di programmazione negoziata è influenzata dal centro essendo basata su finanziamenti settoriali statali. Lo Stato centrale è un contraente forte dell'Intesa, perché controlla, almeno in parte, il “cordone della borsa”. Tale caratteristica sembra accentuarsi nell'ultimo ciclo di APQ, definito a seguito della delibera CIPE n. 17/2003, anche se questo richiama “*la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista*”, riferendosi ai principi del nuovo art. 119 della Costituzione⁸.

L'attuazione delle Intese: la definizione e la gestione degli Accordi di programma Quadro

Gli APQ definiti nell'intesa sono stipulati simultaneamente alla sua sigla o in seguito. Nel Capitolo 4 viene approfondito il concreto funzionamento degli APQ per quanto concerne la gestione degli Accordi. Gli APQ hanno, infatti, una natura composita: da un lato, risultano dei meri programmi di investimenti pubblici, dall'altro, degli strumenti di gestione di tali investimenti, che dovrebbero migliorare la capacità realizzativa degli enti attraverso le clausole previste al loro interno. Questa seconda caratteristica degli APQ non risulta però sempre sviluppata in misura adeguata a causa della impreparazione iniziale delle strutture amministrative dei soggetti riceventi.

Il Comitato istituzionale di gestione e il Comitato paritetico di attuazione sono i due organismi intergovernativi che, il primo a livello politico, il secondo a livello tecnico, hanno il compito di gestire e verificare la realizzazione dell'Intesa. Nei primi quattro anni di attuazione dell'Intesa questi Comitati hanno però svolto un ruolo marginale mentre in futuro il loro ruolo potrebbe essere maggiormente valorizzato.

La verifica: monitoraggio dell'Intesa e degli APQ

Affrontare il tema del monitoraggio richiede una preliminare chiarificazione terminologica. Questa attività, alla luce delle metodologie in uso per la valutazione dei fondi strutturali dell'UE, viene generalmente ricompresa all'interno della *valutazione in itinere*, che analizza il processo di attuazione di un intervento pubblico e ne descrive i risultati parziali attraverso le informazioni raccolte attraverso le attività di monitoraggio. In particolare, con esso si intende “*il processo di raccolta di dati e informazioni sullo stato di avanzamento di una politica. È utile per confrontare gli elementi raccolti con le previsioni iniziali e giudicarne gli eventuali scostamenti*”⁹. A rigore, il monitoraggio dovrebbe descrivere qualcosa di più dell'attuazione finanziaria e fisica di una politica – articolata in più interventi – verificando se questa va effettivamente a favore dei destinatari previsti inizialmente ed è attuata in maniera efficiente.

⁷ Anche se la definizione dell'Intesa riportata in precedenza parla di interventi di *interesse comune* (tra Stato e Regione) e *funzionalmente collegati*.

⁸ Nella Delibera CIPE n. 17/2003 si afferma che “*vengono istituiti, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero delle Attività Produttive i Fondi per le aree sotto-utilizzate nei quali si concentra e si dà unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi, a finanziamento nazionale, che, in attuazione dell'art.119, comma 5, della Carta Costituzionale, sono rivolti al riequilibrio economico e sociale fra aree del paese*”.

⁹ Cfr. Vecchi, 2001.

Un buon monitoraggio dovrebbe infatti consentire la rimodulazione di una politica, dall'introduzione di opportune modificazioni volte al superamento degli ostacoli incontrati nella realizzazione concreta dei singoli interventi fino alla sua eliminazione in caso di risultati ritenuti insoddisfacenti. La procedura di monitoraggio delle IIP e degli APQ prevede diversi passaggi definiti in varie delibere del CIPE. Alcune Direzioni regionali hanno però, soprattutto all'inizio, considerato questa attività più come un obbligo burocratico – addirittura, per certi APQ inizialmente non è stata svolta – che come una risorsa atta a rendere più efficaci le sue politiche, senza valutarne a pieno le potenzialità. Ciò è dipeso – oltre che da alcuni problemi di natura tecnica (rigidità delle applicazioni informatiche) – da una non sufficiente chiarificazione degli obiettivi del monitoraggio all'interno delle strutture responsabili dei vari APQ. L'attività di monitoraggio è invece ritenuta cruciale dal Ministero dell'Economia in quanto l'attuazione degli APQ in numerose Regioni è in ritardo ed i meccanismi di riprogrammazione non sono stati ancora così drastici come nel caso dei fondi strutturali UE, lasciando così spazio per aggiustamenti successivi che consentono il mantenimento dei finanziamenti e non sanzionano adeguatamente i ritardi. A tal fine è stato introdotto¹⁰ un meccanismo di rafforzamento della procedura di monitoraggio tramite uno specifico finanziamento e l'introduzione di un meccanismo di premi e sanzioni per chi stipula gli Accordi entro le date previste e garantisce il rispetto di alcuni standard nel profilo di spesa programmato.

Nel capitolo sono state approfondite le procedure di monitoraggio in essere, anche attraverso una rielaborazione originale dei dati disponibili che ha permesso la costruzione di indicatori sintetici sullo stato di attuazione degli interventi, che potranno essere utilizzati anche in futuro. Ciò ha consentito anche una riflessione critica sulle procedure amministrative seguite nei diversi settori. Ad esempio, l'elaborazione dei rapporti di monitoraggio svolta dai responsabili dei singoli Accordi di Programma Quadro si affida, per gli interventi che ricadono nel campo delle opere pubbliche, sulle informazioni fornite dai responsabili dei singoli interventi inclusi nell'Accordo. In realtà, sono proprio questi ultimi ad assumere un ruolo cardine nelle fasi di formulazione e attuazione dei singoli interventi (o, almeno, così appare da una indagine sommaria sulla documentazione finora esaminata). Se questa ipotesi risultasse confermata, si verificherebbe una situazione in cui la premialità sarebbe attribuita o meno alla Regione con riferimento a parametri (rispetto delle tempistiche procedurali e di spesa) su cui essa non ha sempre la possibilità di incidere.

Altri aspetti rilevanti del processo attuativo degli APQ

La maggior parte degli interventi contenuti negli APQ è costituita da infrastrutture pubbliche. Nel corso dell'indagine si sono affrontati i problemi connessi al ciclo realizzativo delle varie opere. Questo può essere distinto in due grandi fasi, articolate al loro interno in sottofasi: quella della programmazione/progettazione (programmazione, eventuale studio di fattibilità, progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva) e quella dell'esecuzione (gara, consegna dei lavori, realizzazione e collaudo). È però difficile trovare delle osservazioni che colleghino la fase delle programmazioni delle opere pubbliche con quella della loro realizzazione per identificare i nodi attuativi all'interno del processo complessivo. Da questo punto di vista, l'esperienza di monitoraggio degli APQ risulta in una certa qual misura complementare rispetto a quella messa in atto dell'Osservatorio regionale dei lavori pubblici prevista dalla legge n. 109/94 (Merloni). Il Capitolo 5 evidenzia come nella banca dati dell'Osservatorio non si sia ancora riusciti a fare dialogare i dati riferiti alla programmazione delle opere con quelli relativi alla realizzazione degli interventi. L'analisi delle realizzazioni mette poi in luce come ormai il 90 per cento delle opere viene portata a compimento entro tre anni dalla data di inizio dei lavori. Attraverso le informazioni disponibili dall'analisi del monitoraggio sugli APQ effettuata nel Capitolo 4 si può invece notare che i ritardi nella politica delle opere pubbliche si concentrano nelle prime fasi del processo, cioè quelle relative alla progettazione (tabella seguente). Anche in una recente ricerca

¹⁰ Con le delibere CIPE n. 36/2002 e n. 17/2003.

dell'ANCE è emerso come i tempi di attivazione delle opere siano molto lunghi nella fase di programmazione/progettazione: quattro anni per opere di dimensioni inferiori a 50 milioni di euro e sei anni per opere di importo maggiore¹¹. Tale ricerca segnala però anche una lunghezza dei tempi tra il completamento del progetto esecutivo e l'aggiudicazione dei lavori molto superiore a quella riscontrata nella gestione degli APQ, probabilmente perché il dato è riferito alle opere di dimensione maggiore che richiedono sempre tempi più lunghi (sono comunque tutte superiori ai 10 milioni di euro). In generale, le analisi compiute lasciano però intravedere interessanti prospettive di sviluppo per un monitoraggio efficace dei tempi di realizzazione all'interno del ciclo di vita delle opere pubbliche che possano anche chiarire meglio dove si trovano le maggiori strozzature¹². Esistono a questo proposito spazi di innovazione procedurale a livello regionale che potrebbero essere introdotti con una nuova

Tempi effettivi per APQ e per fase procedurale. Confronto con analoghi indicatori nazionali dell'Osservatorio L.L.P.P.

| Accordi di Programma Quadro (APQ) | Fase procedurale | | | | |
|---|-----------------------------|--------------------------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| | Da sdf a prelim. (gg) | Da prelim. a defin. (gg) | Da defin. a esec. (gg) | Da esec. ad agg. lav. (gg) | Da agg. lav. a in. lav. (gg) |
| <i>Osservatorio nazionale L.L.P.P.*</i> | 427° | 517° | 486° | 521°° | 74°°° |
| <i>APQ Acque Reflue Urbane</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 411 | 408 | 319 | 158 | 112 |
| Mediana (gg.) | 335 | 393 | 279 | 136 | 84 |
| N. casi (u.m.) | 8 | 9 | 18 | 16 | 17 |
| <i>APQ Beni Culturali</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 522 | 301 | 177 | 185 | 52 |
| Mediana (gg.) | 319 | 169 | 130 | 132 | 28 |
| N. casi (u.m.) | 23 | 61 | 58 | 74 | 76 |
| <i>APQ Acque Consumo Umano</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 382 | 400 | 270 | 169 | 90 |
| Mediana (gg.) | 351 | 275 | 213 | 133 | 91 |
| N. casi (u.m.) | 13 | 24 | 18 | 20 | 19 |
| <i>APQ Acque Gestione Integrata</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 445 | 307 | 222 | 160 | 76 |
| Mediana (gg.) | 278 | 214 | 190 | 119 | 72 |
| N. casi (u.m.) | 16 | 41 | 37 | 36 | 29 |
| <i>APQ Mobilità Movicentro</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 306 | 612 | 202 | 139 | 66 |
| Mediana (gg.) | 196 | 412 | 84 | 79 | 69 |
| N. casi (u.m.) | 25 | 30 | 25 | 24 | 20 |
| <i>APQ Difesa del Suolo</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 279 | 551 | 1064 | 114 | 51 |
| Mediana (gg.) | 141 | 483 | 114 | 101 | 38 |
| N. casi (u.m.) | 29 | 151 | 141 | 253 | 212 |

° Opere di importo inferiore ai 50 milioni di euro; dati riportati in ANCE, 2005 (vedi nota 11).

°° Importo superiore a 15 milioni di euro.

°°° Importo sino a 5,3 milioni di euro.

* Fonte Osservatorio nazionale L.L.P.P. Rapporto 2002, dati riportati in ANCE, 2005 (vedi nota 11).

¹¹ Cfr. ANCE, 2005.

¹² Anche il progetto Monitoraggio promosso dal MEF va in questa direzione.

legge regionale sui lavori pubblici¹³. Da questo punto di vista, l'esperienza del monitoraggio degli APQ risulta certamente positiva.

Anche aspetti più tecnici come quelli relativi ai flussi di trasferimento di fondi da parte dello Stato alla Regione a fronte dei pagamenti di questa in favore dei soggetti attuatori sono stati analizzati nel Capitolo 6 al fine di mettere in luce la rilevanza di questi processi per la politica di cassa della Regione e i legami con la Tesoreria dello Stato.

La verifica: valutazione degli effetti esterni dell'Intesa e degli APQ

Si tratta del profilo di analisi più complesso, che dovrebbe valutare i risultati esterni conseguiti attraverso l'Intesa e gli APQ. Il limitato periodo trascorso dalla stipula degli APQ rende assai difficile una verifica degli effetti finali degli interventi e, non casualmente, questo profilo di analisi non è stato sinora introdotto nelle procedure di verifica "istituzionali". Nell'ipotesi di uno sviluppo della politica delle Intese non è però da escludere che in futuro il Ministero dell'Economia promuova una procedura di verifica ex post sulla falsariga di quelle previste per i fondi strutturali della UE. Una valutazione di questo tipo è però ipotizzabile solo per i singoli APQ. Nel Capitolo 7 vengono riportati i primi risultati della valutazione dei risultati esterni dell'APQ sui Beni Culturali, che – è bene ricordare – risulta l'accordo più importante per ammontare di risorse finanziarie impiegate, oltre ad essere quello con una più lunga "storia" alle spalle. Si tratta di un esperimento che utilizza una metodologia originale basata sulla rilevazione diretta tramite questionario e interviste a testimoni privilegiati. L'indagine ha dato luogo a ulteriori approfondimenti sui risultati e di tipo metodologico contenuti in un'altra pubblicazione (IRES, Ministero dell'Economia, Regione Piemonte, 2006).

Uno sguardo al di fuori dai nostri confini

Nel Capitolo 8 sono presentati i risultati finali dell'indagine sulle modalità di funzionamento del sistema dei "contratti di piano" (contrats de plan) tra lo Stato e le Regioni in Francia. L'indagine ha riguardato quattro regioni francesi (Aquitaine, Limousin, Nord-Pas-de-Calais e Rhône-Alpes) e consente una riflessione comparata di grande interesse con il supporto di una ricca documentazione amministrativa raccolta direttamente *in loco*. I *Contrats de Plan* sono lo strumento attraverso il quale il sistema centralizzato di programmazione nazionale è stato reso coerente con il processo di decentramento politico avviato in Francia a partire dalle riforme del 1980. La crescita del ruolo delle Regioni – fino alla loro costituzionalizzazione nel 2003 – e delle altre autonomie locali ha quindi favorito l'emergere di un modello negoziale di amministrazione anche in un paese a forte tradizione gerarchico/centralista come la Francia. Al capitolo è allegato un dossier di documentazione amministrativa che offre anche indicazioni pratiche sulle modalità concrete con cui vengono svolti monitoraggio e valutazione dai nostri cugini d'oltralpe. In generale, l'analisi comparata offre alcune indicazioni importanti:

- i) l'esperienza francese suggerisce di abbandonare per il momento qualsiasi ipotesi di valutazione ex post complessiva delle IIP, almeno nel breve medio periodo;
- ii) il dispositivo di valutazione partenariale dei vari programmi contenuti nei Contrats de Plan presenta invece aspetti molto interessanti per quanto concerne i meccanismi di concertazione per la scelta dei programmi, l'indipendenza e la trasparenza dell'attività di valutazione e il processo di apprendimento all'interno delle varie unità della Pubblica Amministrazione al quale dà luogo;
- iii) per quanto concerne il monitoraggio, il sistema francese appare molto disomogeneo tra le varie regioni e molto meno strutturato di quello italiano: una volta tanto ci collochiamo bene in un confronto internazionale.

¹³ Un disegno di legge regionale in materia di lavori pubblici è stato discusso ma non approvato alla fine della passata legislatura (febbraio 2005).

IN CONCLUSIONE...

Nell'ultimo capitolo (Capitolo 9) sono riportate alcune riflessioni finali. In particolare, sono emersi alcuni aspetti positivi di questo nuovo meccanismo basato su forme di partnership contrattuale tra amministrazioni, ma non mancano carenze che potrebbero essere ovviate attraverso adeguate riforme procedurali e organizzative. Tra queste si segnalano:

- i) la possibile rideterminazione dei criteri di ripartizione dei fondi tra regioni introducendo una competizione intratemporale e interregionale nei fondi. Ciò imporrebbe una revisione dell'attuale meccanismo premiale;
- ii) un rafforzamento della capacità di coordinamento regionale delle varie politiche settoriali attraverso un maggiore ruolo del DPEFR e possibili innovazioni organizzative. Ciò dovrebbe risultare facilitato anche per il graduale esaurimento dei fondi settoriali che hanno alimentato inizialmente diversi APQ;
- iii) un affinamento del sistema di monitoraggio degli APQ insieme ad una sua integrazione con gli altri sistemi di monitoraggio utilizzati dalla Regione (a partire da quello sui lavori pubblici);
- iv) la promozione dei processi di *learning* delle strutture amministrative al fine di diffondere la cultura del progetto e del monitoraggio e di facilitare la sperimentazione di nuovi metodi di valutazione. Per quanto concerne le modalità di tale sperimentazione, in termini non solo di metodi ma anche di procedure da seguire per la predisposizione di studi valutativi, l'esperienza francese offre utili suggerimenti.

1. FINALITÀ E CARATTERISTICHE DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA PIEMONTESE

1.1 INTRODUZIONE

L'Accordo di Programma Quadro (APQ) si configura oggi come la principale esperienza di programmazione negoziata, dal momento in cui con questo strumento si è riuscito a far dialogare amministrazioni centrali e locali su un progetto di sviluppo locale. Un risultato che non deve apparire scontato, ma che va interpretato alla luce di esperienze di confronto tra Amministrazioni con diverse esperienze e punti di vista o basato su linguaggi talvolta non omogenei.

L'APQ è uno strumento mediante il quale il governo, le regioni e gli enti locali condividono obiettivi e risorse per la promozione dello sviluppo economico e sociale a livello territoriale. Uno strumento per lo sviluppo impegnativo, perché basato su uno sforzo partenariale che costringe le Amministrazioni a ricercare un terreno comune sul quale basare iniziative di valorizzazione delle risorse locali, e allo stesso tempo un passaggio sempre più obbligato, dal momento in cui gli stessi enti sono spesso consapevoli di non disporre da soli di sufficiente competenze e risorse per guidare le politiche di sviluppo. Tra gli aspetti importanti connessi alla formulazione e attuazione degli APQ e analizzati in questo lavoro è bene evidenziarne almeno tre: (i) il partenariato istituzionale, (ii) l'integrazione di finanziamenti e interventi e (iii) l'esperienza dell'attività di monitoraggio.

1.2 PARTENARIATO ISTITUZIONALE

La logica partenariale costituisce uno dei punti più qualificanti degli APQ, ed è il fattore che più risalta nei casi di successo di questo strumento, presenti in diverse esperienze nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno. Ad esempio, esaminando l'esperienza piemontese descritta in questo rapporto, l'aver messo insieme competenze e risorse provenienti da diversi livelli dell'amministrazione pubblica è uno dei tratti salienti delle modalità attuative dell'APQ Beni Culturali.

In questo accordo, grazie a un grande sforzo strategico e manageriale sono stati fatti convergere iniziative e finanziamenti provenienti dall'Unione Europea, dal governo centrale e dalle amministrazioni locali, così come da istituzioni private locali ed è stato creato un quadro strategico degli investimenti nel settore.

All'interno di un APQ trovano quindi naturale collocazione interventi di sviluppo di natura e con esigenze diverse. I tavoli concertativi, prima della sottoscrizione, e le riunioni successive per esaminare l'attuazione degli interventi assumono sempre più connotati di "momenti decisionali" dai quali scaturiscono determinazioni che sono poi cristallizzate in atti complessi (provvedimenti, decisioni direttoriali, proposte al Comitato Paritetico di Attuazione).

Sono un esempio chiaro in tale senso gli atti istruttori dell'APQ relativo al potenziamento delle infrastrutture aeroportuali in vista dei XX Giochi olimpici. La lunga istruttoria portata avanti per perfezionare questo atto, durata circa 18 mesi, ha in ogni caso permesso il confronto tra due Ministeri, la Regione Piemonte, due Comuni, la Provincia di Torino, un ente pubblico, due società per azioni di gestione aeroportuale. Si tratta di enti tra loro diversi, che ben difficilmente avrebbero potuto trovare uno strumento giuridico diverso dall'APQ tale da giustificare un "sedersi a un tavolo comune" e prendere insieme decisioni utili alla realizzazione di un evento di rilevanza internazionale.

1.3 INTEGRAZIONE DI FINANZIAMENTI E INTERVENTI

La complessità nelle procedure e nel governo degli interessi collegati a un APQ è spesso particolarmente gravosa nella fase di avviamento dell'accordo, quando la necessità di definire in dettaglio gli accordi tra i vari enti ha avuto un marcato impatto sul procedere degli interventi. Tuttavia, nel medio

termine ha portato i suoi frutti, consentendo alle varie amministrazioni di avere un unico strumento mediante il quale coordinare e dare sinergia alle varie iniziative avviate per la valorizzazione del prezioso patrimonio culturale della regione.

Queste ultime valutazioni possono essere facilmente trasposte all'esperienza scaturita dal settore idrico. Un settore nel quale il Piemonte ha investito notevoli risorse finanziarie statali, e in particolare del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), e locali e che ha portato a definire un ampio e regolarmente aggiornato programma di interventi, in grado di qualificare – per ampiezza e rilevanza strategica – l'investimento pubblico in un'area nevralgica per lo sviluppo sia sociale che economico della regione.

Esaminata nel complesso, l'esperienza piemontese presenta da questo punto di vista peraltro anche qualche ombra. Considerando i dati relativi alle coperture finanziarie come un indicatore del grado di sinergie e coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche nell'Intesa Istituzionale del Piemonte si rileva, da una parte, come un ammontare rilevante di finanziamenti proviene dai fondi aggiuntivi – sia a carattere nazionale come il FAS (39,4%) sia comunitario (6,6%) – in misura significativamente superiore dalla media delle regioni del Centro-Nord (rispettivamente pari al 9,9% e al 1,9%); dall'altra parte, come è meno rilevante la quota del finanziamento settoriale ordinario statale (16,7% contro una media nel Centro-Nord del 51,7%).

Il comportamento della Regione sembra quindi in parte discostarsi da quello di altre Regioni e Province Autonome, che hanno spesso utilizzato gli APQ come strumento per programmare, e quindi anche dare coerenza, alle iniziative e relativi finanziamenti provenienti dal governo centrale. L'esperienza piemontese da questo punto di vista appare invece in parte debole: con gli APQ si sono finora programmati soprattutto i fondi aggiuntivi nazionali, mentre sono stati poco utilizzati i fondi provenienti dai programmi statali. L'APQ non sembra quindi essere stato l'occasione per fare sinergia tra le programmazioni provenienti dai diversi livelli del sistema pubblico, per sistematizzare e dare maggiore forza ai programmi di investimento che interessano il territorio piemontese.

Un esempio a supporto di queste valutazioni può trarsi da questa constatazione: al contrario di quanto avviene nelle maggiori regioni dell'Italia settentrionale – tra queste la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna – in Piemonte gli APQ hanno interessato solo in modo marginale il settore delle infrastrutture di trasporto, sia stradale che ferroviario. Questa delicata e cruciale area dello sviluppo economico non è stata interessata da APQ. Una scelta probabilmente collegata al fatto che gli ingenti investimenti in questo settore – vedasi le opere collegate al “Quadruplicamento ferroviario” – sono stati trattati mediante altre tipologie di accordo con il governo, ma dall'altra parte fornisce qualche indicazione sulle limitate sinergie attivate all'interno degli APQ con i finanziamenti settoriali ordinari.

1.4 LUCI E OMBRE DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO

Un ulteriore aspetto qualificante dell'esperienza in Piemonte è legato alle attività di monitoraggio sviluppate con gli APQ, e analizzate in maniera approfondita in successivi capitoli di questo lavoro.

In queste attività la Regione svolge un compito fondamentale, che non consiste nella semplice raccolta di informazioni provenienti da altri enti locali, come inizialmente (ed erroneamente) è stato concepito. Attraverso i responsabili di APQ e del settore Programmazione, l'amministrazione analizza i dati sull'andamento degli interventi finanziati, prende visione dei problemi collegati alla loro attuazione e individua le connesse soluzioni; valuta l'efficacia delle politiche di sviluppo adottate, al fine di permettere decisioni consapevoli per le future scelte regionali.

Sono queste le vere finalità del monitoraggio semestrale: conoscere i fenomeni e gli eventi per interpretarli e orientare la programmazione degli investimenti pubblici. Non è quindi un ulteriore “appesantimento burocratico” da parte dell'amministrazione centrale, ma uno strumento conoscitivo, con procedure individuate e regole certe e omogenee, mediante il quale acquisire dati conoscitivi sull'andamento dei programmi d'investimento.

È inoltre da rilevare come la Regione abbia raccolto positivamente e valorizzato al proprio interno le innovazioni introdotte dal 2003 nelle metodologie e procedure collegate al monitoraggio degli investimenti pubblici inseriti in APQ.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze insieme alle Regioni e Province Autonome hanno negli

ultimi anni attribuito una crescente importanza a questa fase della programmazione e attuazione degli investimenti pubblici. Queste istituzioni hanno dato il dovuto seguito all'impegnativa iniziativa lanciata dal CIPE mediante il "Progetto Monitoraggio". A fronte di un'ingente mole di risorse pubbliche destinate a finanziare l'infrastrutturazione del paese e al regolare ritardo riscontrato nel procedere dei relativi lavori, il governo ha deciso di investire in una riqualificazione delle attività di monitoraggio effettuate ai diversi livelli dell'amministrazione pubblica, al fine di creare le condizioni per farle meglio contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di una reale accelerazione nell'attuazione delle opere pubbliche.

La Regione Piemonte ha subito risposto positivamente alle novità proposte dal Progetto Monitoraggio, nell'ambito di un forte rilancio al proprio interno delle attività di monitoraggio. In un contesto di risorse pubbliche destinate al finanziamento dello sviluppo sempre più scarse e quindi della connessa necessità di un migliore utilizzo delle stesse, è infatti in sensibile crescita l'esigenza da parte delle amministrazioni pubbliche di conoscere e verificare il progredire dei progetti finanziati. Il monitoraggio è uno degli strumenti a loro disposizione per disporre di queste informazioni.

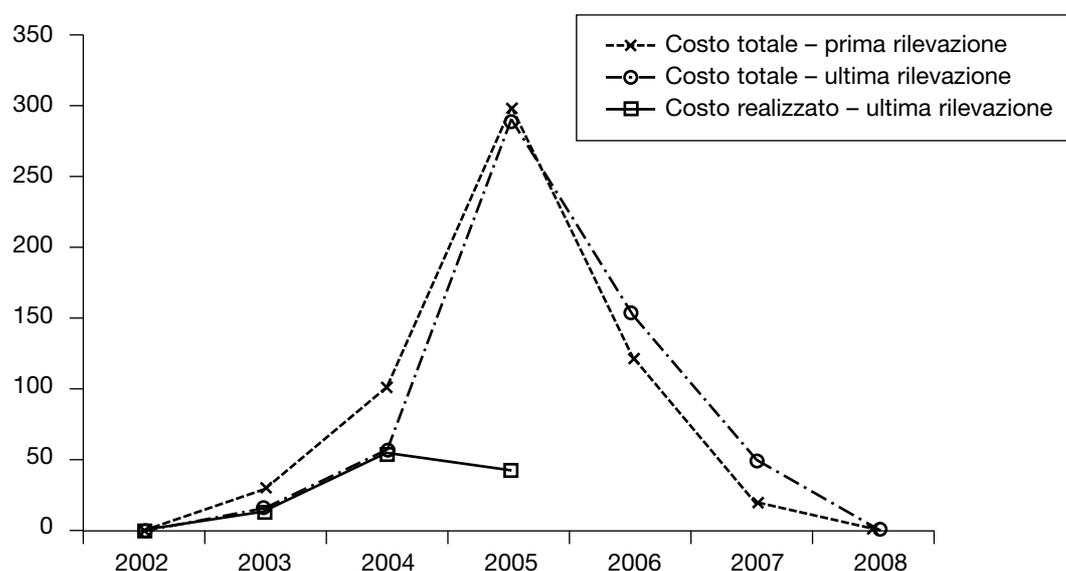
Tuttavia, così come in altre Regioni, anche in Piemonte l'esperienza collegata alle attività di monitoraggio era caratterizzata da un elevato impiego di risorse – sia umane che tecnologiche – e allo stesso tempo da un limitato ritorno, di uno scarso valore aggiunto delle stesse attività, a parte il mero formale adempimento dell'obbligo del monitoraggio.

Un esito principalmente legato alla farraginosità delle procedure adottate e alla limitata affidabilità dei dati raccolti.

Un'analisi dei dati di stima e a consuntivo relativi alla distribuzione dei costi degli APQ aiuta a comprendere meglio quest'ultima valutazione. Prendendo in considerazione gli 11 APQ per i quali è stato effettuato almeno un monitoraggio e confrontando quindi la distribuzione dei costi prevista al momento della stipula dell'accordo (prima rilevazione) con quelli scaturiti dal più recente monitoraggio, effettuato il 30 giugno 2005 (ultima rilevazione), risulta evidente lo scarto esistente tra previsioni e consuntivi. Ad esempio, per l'anno 2004 si prevedeva di realizzare costi per circa 100 milioni di euro, mentre a consuntivo l'ammontare effettivo del realizzato è stato pari a circa la metà.

Una simile riflessione scaturisce anche dall'esame dei dati relativi al 2005. Al momento della stipula dell'accordo in questo periodo si prevedeva di realizzare costi per quasi 300 milioni di euro; l'analisi di quanto già realizzato nella prima metà dell'anno, circa 40 milioni di euro, avrebbe dovuto indurre a ritenere estremamente impegnativo un così elevato target di spesa per la seconda metà dell'anno in corso, 6/7 volte superiore a quanto raggiunto nei primi sei mesi del 2005.

Distribuzione del costo totale e dei costi realizzati degli APQ alla prima rilevazione e all'ultima rilevazione



Dati di monitoraggio che quindi spesso mostrano tutta la loro debolezza, dal momento in cui si è consapevoli dell'elevata probabilità che le stime effettuate al momento della stipula o del monitoraggio potranno essere marcatamente riviste nei 6 o 12 mesi successivi.

La scarsa attendibilità delle previsioni non deriva peraltro sempre dalle limitate capacità di chi produce o rileva i dati, ma anzi sono spesso collegate alla debolezza degli stessi interventi inseriti in APQ. Non mancano i riscontri anche per questo caso: ad esempio, esaminando i codici di "criticità" utilizzati nel monitoraggio degli APQ emerge come in media in ogni sessione il 23% degli interventi mostra forti ritardi nei cronoprogrammi procedurali o sensibili aumenti nei costi¹.

È quindi lo stesso intervento, l'oggetto della rilevazione, che è in diversi casi carente – e quindi ogni sei mesi deve essere in pratica ripianificato dal punto di vista procedurale, economico e di conseguenza finanziario, soprattutto nei primi 2/3 anni di vita, fino al raggiungimento della fase di appalto dei lavori – e il monitoraggio non può fare altro che metterlo in evidenza. Questa situazione si affronta in modo efficace migliorando il processo di selezione degli interventi, individuando quelli che hanno adeguate e verificate condizioni tecniche, economico-finanziarie e politiche per potere essere portati a termine. Il monitoraggio può contribuire a creare queste condizioni, sfruttando la sua posizione all'interno del ciclo di programmazione e attuazione degli investimenti pubblici, attraverso il patrimonio di informazioni e valutazioni che può mettere a disposizione dei funzionari e dirigenti coinvolti nel processo di selezione.

1.5 CONCLUSIONI

In conclusione, si può dire che l'esperienza piemontese porta con sé alcuni importanti risultati, avendo accumulato attraverso gli APQ alcune esperienze di ottime pratiche nella programmazione e attuazione degli investimenti pubblici, sicuramente da considerare e ulteriormente valorizzare nella politica di sviluppo regionale.

Allo stesso tempo, vi sono ulteriori spazi di crescita qualitativa nella definizione degli APQ, facendoli diventare momenti di forte coordinamento nelle iniziative centrali e locali per lo sviluppo piemontese.

Dall'altra parte si ritiene forte l'esigenza di una riqualificazione delle attività di monitoraggio, al fine di esaminare gli aspetti organizzativi, procedurali e metodologici collegati alla rilevazione, trasmissione e analisi dei dati e comprendere in quale modo possa essere migliorata l'affidabilità delle informazioni raccolte. Queste sono le finalità del Progetto Monitoraggio, e se questa iniziativa sarà adeguatamente sfruttata da parte della Regione Piemonte le consentirà di porre le basi per una sensibile crescita di efficienza ed efficacia delle attività di monitoraggio effettuata ad ogni livello – regionale, provinciale, comunale – e conseguentemente favorirà un loro più forte contributo alle iniziative di accelerazione degli investimenti pubblici locali a livello regionale.

¹ Sono stati presi in considerazione gli interventi con un codice di criticità "1" (ovvero per i quali è stato registrato un aumento del costo superiore al 15% rispetto al monitoraggio precedente) o "5" (interventi con un ritardo in una qualsiasi attività del cronoprogramma procedurale superiore a 180 giorni rispetto al monitoraggio precedente).

2. GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

Nel corso dell'ultimo decennio, la cassetta degli attrezzi delle amministrazioni pubbliche si è arricchita di strumenti di intervento che si ispirano ai principi della cooperazione interistituzionale (tra soggetti pubblici) e della negoziazione/concertazione tra istituzioni pubbliche e soggetti privati. Si tratta di un fenomeno diffuso in tutti i campi di intervento pubblico riconducibile, sotto il profilo normativo, sia alle principali leggi di riforma amministrativa degli anni novanta (a partire dalle leggi 142 e 241 del 1990), sia alle diverse riforme di settore (ad esempio in materia di opere pubbliche, trasporti e urbanistica) che, seppur in misura diversa, hanno introdotto e/o consolidato in specifici istituti organizzativi e procedurali i suddetti principi della cooperazione, concertazione e negoziazione tra attori pubblici e tra questi e i soggetti privati.

Tale fenomeno ha assunto particolare rilevanza nel settore delle politiche per lo sviluppo delle aree depresse (oggi "sottoutilizzate") in parziale coincidenza con la conclusione dell'intervento straordinario del mezzogiorno (sancito dalla legge 488/92). In questo ambito di policy, infatti, gli interventi volti a colmare il divario economico sociale esistente tra le diverse aree del paese hanno conosciuto diverse modificazioni sia nelle caratteristiche degli strumenti da impiegare per finalità di riequilibrio, sia nell'ampliamento dei territori ammissibili al sostegno dell'operatore pubblico nazionale. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto – la definizione delle aree eligibili al sostegno finanziario nazionale – il legislatore ha allineato la normativa nazionale con le regole vigenti a livello europeo, per cui possono far ricorso alle risorse finanziarie nazionali destinate a finalità di riequilibrio i territori ammissibili al sostegno comunitario (ovvero le aree obiettivo 1, 2 e *phasing out* dell'attuale politica regionale europea)¹. A seguito di tale decisione, gli interventi rivolti allo sviluppo economico e sociale hanno esteso il loro raggio d'azione: dalle regioni del solo mezzogiorno alle aree sottoutilizzate presenti sull'intero territorio nazionale.

Assai più complesso è stato invece il processo che ha condotto alla definizione (o ridefinizione) degli strumenti che possono essere utilizzati per promuovere lo sviluppo locale e, più in generale, il riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del paese. In questa materia, riconducibile alle vicende delle "programmazione negoziata", la produzione normativa è stata "ricca", "sovrabbondante", "scoordinata", "episodica" e "disordinata"². Esula dagli obiettivi della ricerca una puntuale ricostruzione del processo sotteso all'elaborazione del quadro normativo complessivo degli istituti e delle procedure relative alla programmazione negoziata. Al tempo stesso pare tuttavia opportuno richiamare i caratteri (e la rilevanza empirica) dei diversi strumenti che formano la cassetta degli attrezzi della programmazione negoziata per evidenziarne similarità e differenze. Nella ricognizione che segue si è pertanto scelto di procedere ad una sintetica analisi dei singoli istituti, richiamando norme ed esperienze laddove sono apparse utili per cogliere meglio le caratteristiche peculiari dell'Intesa Istituzionale di Programma e dell'Accordo di Programma Quadro (oggetti specifici della nostra indagine).

I principali strumenti di programmazione negoziata sono cinque: il contratto di programma, il patto territoriale, il contratto d'area, l'Intesa Istituzionale di Programma e l'Accordo di Programma Quadro³. Al-

¹ Una puntuale ricostruzione del processo relativo alla definizione di tali aree in Minterio del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. Terzo Rapporto sullo Sviluppo Territoriale. 1999-2000, Roma, pp. 62 e sgg. (consultabile presso sito Internet del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione: www.dps.tesoro.it).

² Così si esprimono G. D'Auria, *Interventi per l'occupazione e programmazione negoziata*, in "Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale", n. 1, 1988, p. 84; A. Marzanati, *La programmazione della spesa pubblica. Tra coordinamento e concertazione*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 73; R. Ferrara, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, in "Diritto Amministrativo", Anno VII, Fasc. 3-4, 1999, p. 437.

³ L'ordine rispecchia, grosso modo, il periodo di introduzione nel quadro normativo (a partire dal meno recente) dei diversi istituti o di strumenti ad essi assimilabili.

cuni di questi istituti (in particolare il contratto di programma e il patto territoriale) sono stati oggetto di ripetute codificazioni normative nel corso dell'ultimo decennio e hanno alle spalle una serie di esperienze attuative; altri invece (ad es. l'Accordo di Programma Quadro) sono stati introdotti solo di recente nel quadro normativo – con la legge 662/96 attraverso la quale il legislatore ha cercato di ricondurre a sistema i vari strumenti della programmazione negoziata – e sono ancora in “fase di rodaggio” per quanto concerne procedure operative e regole di funzionamento.

Il *contratto di programma* è uno strumento rivolto alla realizzazione di progetti di investimento di grandi dimensioni al fine di favorire la creazione di occupazione attraverso l'attivazione e/o ampliamento di impianti produttivi. Le procedure di formulazione, approvazione e stipula del contratto di programma attribuiscono l'iniziativa ai soggetti privati (grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese, rappresentanze di distretti industriali) e la fase di istruttoria, di verifica della validità e affidabilità del progetto, agli apparati centrali (tra cui il Ministero del Bilancio e il Ministero delle Attività Produttive)⁴; quest'ultimi sulla base dell'istruttoria delle singole iniziative progettuali contenute nella proposta definiscono l'ammontare delle agevolazioni di cui possono beneficiare i singoli interventi (iniziative imprenditoriali). Il contratto di programma viene formalmente approvato attraverso una deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica. In sostanza, attraverso il contratto di programma lo Stato sostiene l'investimento di soggetti privati nelle aree sottoutilizzate mediante l'erogazione di risorse a fondo perduto (a valere per lo più, ma non solo, sulla legge 488/92). Tra gli istituti della programmazione negoziata è quello che vanta una maggior esperienza attuativa; affonda infatti le sue radici nella stagione della contrattazione programmata degli anni settanta ed è stato rilanciato negli anni ottanta per dare attuazione alla disciplina comunitaria (Piani Integrati Mediterraneo). Il CIPE ne ha disciplinato caratteristiche e procedure nel 1994 (deliberazione n. 10 del 25 febbraio) a cui sono poi state apportate modifiche e integrazione (quali l'attribuzione dell'iniziativa alle rappresentanze dei distretti industriali e l'ampliamento del raggio d'azione ai settori del turismo, dell'agricoltura e della pesca). Nel corso degli ultimi anni (aprile 1996-dicembre 2003), sono stati approvati 57 contratti di programma⁵, la maggior parte dei quali relativi ad interventi situati nelle regioni del Sud (16 nella sola regione Campania) per investimenti complessivi pari a circa 6.000 milioni di euro (2.800 milioni di agevolazioni), e un incremento occupazionale previsto pari a circa 22.300 unità. In Piemonte, al momento attuale, risulta presente un unico contratto di programma (deliberato dal CIPE nel novembre 2003), promosso su iniziativa del Consorzio Sviluppo Agroindustriale Piemontese e con il quale si prevedono investimenti per circa 28 milioni di euro, con un onere a carico della finanza pubblica pari a circa 11,5 milioni di euro, e un incremento occupazionale di 70 unità.

Il *patto territoriale* è un istituto orientato alla promozione dello sviluppo locale attraverso la realizzazione di un programma integrato di interventi (nei settori dell'industria, dei servizi, del turismo, dell'agricoltura, della pesca e dell'apparato infrastrutturale) in grado di valorizzare le risorse presenti in uno specifico e delimitato territorio. L'istituto può essere attivato in tutto il territorio nazionale ma solo i patti situati in aree sottoutilizzate possono beneficiare delle risorse stanziare per finalità di riequilibrio; solo questi ultimi possono infatti ottenere un finanziamento, a valere sulle risorse destinate alle aree sottoutilizzate, per un importo massimo di circa 50 milioni di euro (100 miliardi di lire), con il vincolo per cui gli investimenti in infrastrutture non possono assorbire più del 30% di tali risorse. Le procedure di formulazione, approvazione e sottoscrizione attribuiscono il ruolo di promotore ad una coalizione di attori composta da enti locali, rappresentanze degli imprenditori e dei lavoratori, soggetti privati e altri soggetti pubblici locali, a cui spetta il compito di formulare il contenuto del patto (iniziative imprenditoriali e infrastrutture pubbliche) attraverso un processo di negoziazione e concertazione. Per ottenere il finanziamento nazionale, la procedura affida ad istituti di credito convenzionati

⁴ A partire dal novembre 2001 il Ministero delle Attività Produttive ha assunto le competenze in materia fino ad allora attribuite al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁵ Ministero delle Attività Produttive – Direzione generale Coordinamento Incentivi alle Imprese e Istituto per la Promozione Industriale, *Contratti di Programma. Primo Rapporto*, dicembre 2003.

il compito di formulare un giudizio sulle iniziative imprenditoriali (con criteri analoghi a quelli previsti per la legge 488/92) e agli apparati centrali (Ministero del Tesoro e Ministero delle Attività Produttive) il compito di istruire e approvare il patto territoriale. Inoltre, per la realizzazione delle iniziative previste nel patto (di ogni intervento devono essere indicati le tempistiche, il piano finanziario e relative fonti di finanziamento), la normativa prevede l'istituzione di un soggetto responsabile che, oltre a rappresentare in modo unitario gli interessi dei sottoscrittori, svolge fondamentali attività nel processo di attuazione (tra le più importanti, l'intermediazione tra soggetti sottoscrittori e apparati pubblici erogatori di eventuali finanziamenti ed il coordinamento e il monitoraggio degli interventi). Per quanto concerne le sue origini, il patto territoriale è stato promosso nelle regioni del sud, soprattutto per iniziativa del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, nel periodo immediatamente successivo all'abrogazione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno (l. 488/92) nell'intento di attivare processi endogeni di sviluppo locale. La prima organica codificazione normativa risale al 1995 (delibera CIPE del 10 maggio); da allora sono state introdotte modificazioni e integrazioni talmente significative da condurre ad una distinzione tra le diverse "generazioni" e categorie (generalisti e agricoli⁶) di patti territoriali. Con deliberazione CIPE del 25 luglio 2003 (n. 26) è stato attivato il processo di regionalizzazione dello strumento, affidando alle Regioni funzioni di programmazione e coordinamento (fino ad oggi, tranne qualche eccezione, le Regioni sono state sostanzialmente escluse dal processo di formulazione e attuazione del patto territoriale). Al 31 dicembre 2003, i patti territoriali attivi nel territorio nazionale (ovvero quelli che hanno effettivamente ricevuto contributi per le aree sottoutilizzate) erano 208, di cui 118 "generalisti" e 90 specializzati nel settore agricolo, per un investimento totale previsto di circa 10.500 milioni di euro un incremento occupazionale pari 75.000 unità. Tra le regioni del Centro Nord, il Piemonte è la regione che registra il maggior numero di patti territoriali (17), seguita dalla Toscana (13); in Piemonte sono infatti attivi 6 patti agricoli e 11 patti generalisti (vedi tabella 2.1)⁷.

Il *contratto d'area* è uno strumento con il quale ci si propone di riavviare lo sviluppo economico (e promuovere l'occupazione) in "aree di crisi"⁸, ovvero in territori in cui si è verificata una repentina caduta dei livelli produttivi, di reddito e occupazionali a seguito di eventi contingenti (ad es. ristrutturazione di settori produttivi portanti per l'economia locale) e in aree di sviluppo industriale. Le procedure di approvazione del contratto d'area affidano l'iniziativa (d'intesa) alle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro il compito di verifica e validità complessiva dell'intervento, nonché l'attività di coordinamento delle amministrazioni statali eventualmente coinvolte, agli apparati centrali (Ministero del Bilancio, Ministero delle Attività Produttive e Presidenza del Consiglio – Comitato di Coor-

Tab. 2.1 Patti Territoriali in Piemonte (valori finanziari in migliaia di euro)

| <i>Patti territoriali</i> | <i>N.</i> | <i>Investimenti totali*</i> | <i>Onere pubblico</i> | <i>Erogazioni</i> | <i>Occupazione aggiuntiva iniziative imprenditoriali (v.a.)</i> |
|---------------------------|-----------|-----------------------------|-----------------------|-------------------|---|
| Generalisti | 11 | 1.290.166,3 | 295.658,3 | 63.968,0 | 7.499 |
| Agricoli | 6 | 45.913,9 | 23.992,1 | 8.495,7 | 137 |
| Totale | 17 | 1.336.080,2 | 319.650,4 | 72.463,7 | 7.636 |

* Gli investimenti complessivi includono sia quelli imprenditoriali che quelli infrastrutturali.

Fonte: Ministero del Tesoro, 2004

⁶ Per i patti a specializzazione agricola sono previste procedure di formulazione e approvazione ad hoc.

⁷ I dati citati sono tratti da Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione generale sulla situazione economica del paese (2003)*, Roma, 2004, vol. II, pp. 131 e sgg. (sito Internet: www.tesoro.it).

⁸ Le aree di crisi sono definite dalle leggi 236/93 e 488/99; esse possono anche non coincidere con le aree sottoutilizzate.

dinamento delle Iniziative per l'Occupazione). Per beneficiare delle risorse destinate alle aree sottoutilizzate (limite massimo consentito pari a circa 150 milioni di euro), le singole iniziative imprenditoriali contenute nel contratto d'area devono essere preventivamente istruite da istituti di credito convenzionati con il Ministero del Bilancio. Al pari dei patti territoriali è prevista la figura di un "responsabile unico" con compiti fondamentali in fase di attuazione (coordinamento e monitoraggio delle diverse iniziative). In fase di attuazione, inoltre, possono essere formulati protocolli aggiuntivi qualora si rendessero possibili ulteriori iniziative d'investimento. La peculiarità di questo strumento, rispetto al contratto di programma, è l'esplicita previsione, tra i suoi contenuti, di misure orientate ad incidere sul mercato lavoro. Infatti, il contratto d'area risulta composto, oltre che dalle iniziative imprenditoriali che si intendono avviare e sottoporre al sostegno pubblico⁹, da specifiche misure di flessibilità del lavoro (contratti di formazione, d'inserimento per disoccupati di lungo periodo, contratti week-end, ecc.), in parziale deroga ai limiti imposti dai contratti di categoria. Anche questo istituto di programmazione negoziata, come i due precedenti esaminati, affonda le sue radici in esperienze pregresse che risalgono all'inizio degli anni novanta quando si sperimentarono nuove modalità di intervento per far fronte a gravi crisi occupazionali connesse ai processi di privatizzazione e ristrutturazione di importanti settori produttivi nazionali (siderurgia, chimica, ecc.). Nel periodo 1998-2003 sono stati sottoscritti 18 contratti d'area (e 14 protocolli aggiuntivi) per un investimento totale pari a circa 3.150 milioni di euro (2.100 milioni di euro le risorse a carico dell'operatore pubblico) e un'occupazione prevista pari a circa 21.000 unità¹⁰. Nella nostra regione non si è mai fatto ricorso a tale strumento di programmazione negoziata.

L'*Intesa Istituzionale di Programma* è uno strumento finalizzato alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi volti a favorire lo sviluppo nel territorio regionale¹¹; ne sono soggetti principali e promotori il governo nazionale e le giunte regionali (ovvero i massimi organi esecutivi delle due amministrazioni). Il processo di formulazione dell'*Intesa Istituzionale di Programma* consta di due fasi: una fase di ricognizione dei rispettivi programmi e progetti (e relative risorse finanziarie disponibili) a cui segue la fase di predisposizione dell'*Intesa Istituzionale* con la quale vengono definiti i programmi di interventi di interesse comune delle due amministrazioni (statale e regionale) e le relative modalità di verifica e aggiornamento. I programmi di intervento previsti in sede di intesa vengono successivamente realizzati avvalendosi dell'*Accordo di Programma Quadro* che si configura così come strumento di attuazione dell'*Intesa Istituzionale di Programma*. In particolare, in sede di definizione dell'*Accordo di Programma Quadro* (articolati in ragione dei campi di interventi previsti in sede di *Intesa Istituzionale*) devono essere indicati i singoli interventi da realizzare, i soggetti responsabili dell'attuazione e le necessarie risorse finanziarie. Anche per gli *Accordi di Programma Quadro*, come per le *Intese Istituzionali di Programma*, la normativa ne affida l'iniziativa al governo nazionale e alla giunta regionale, prevedendo tuttavia, in questo caso, la possibilità di coinvolgere, in sede di stipula, altri soggetti pubblici e privati. In linea generale, la definizione del contenuto degli *Accordi di Programma Quadro* avviene al termine di un processo che coinvolge, oltre al Ministero del Bilancio e gli organismi regionali incaricati di governare e amministrare il meccanismo intese e accordo, i vertici delle direzioni regionali e i ministeri competenti nelle materie oggetto di intervento¹². Se gli strumenti di programmazione negoziata precedentemente illustrati (contratti di programma, patti territoriali e contratti d'area)

⁹ Avvalendosi delle risorse messe a disposizione ai sensi della legge 488/92 e di altri finanziamenti pubblici settoriali.

¹⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali, *Il contratto d'area: strumento di attivazione e sviluppo degli investimenti produttivi nelle aree di crisi*, Roma, s.d., sito Internet: www.governo.it/Presidenza/DSET.

¹¹ Le stesse norme e procedure si applicano anche nel caso delle province autonome.

¹² Per una descrizione più dettagliata dei processi di formulazione degli *Accordi di Programma Quadro* si rinvia, per l'esperienza piemontese, alle altre parti del rapporto.

affondano le loro radici in esplicite esperienze già in atto all'inizio degli anni novanta, è assai più difficile ricostruire la genealogia del meccanismo "Intese e Accordi" introdotto con la legge 662/96. Una figura analoga all'Intesa Istituzionale di Programma era già stata introdotta nel quadro normativo della programmazione negoziata (il riferimento è all'Intesa di Programma prevista dalla deliberazione CIPE n. 133/1995), pare tuttavia più corretto individuare nel combinato "Intese-Accordi" una sorta di evoluzione (con le opportune distinzioni) dei vari Accordi Stato-Regione adottati nel corso degli anni novanta¹³. In ogni caso è forse più importante osservare la rilevanza che tali strumenti hanno assunto nel corso degli ultimi anni; ogni Regione ha infatti stipulato con il governo nazionale l'Intesa Istituzionale di Programma, e sulla base di queste, sono stati sottoscritti (nel periodo 1999-2004) 256 Accordi di Programma Quadro per un ammontare complessivo di investimenti pari a circa 50 milioni di euro (di cui 149 Accordi per 22.425 milioni di euro nelle regioni del Centro Nord)¹⁴. I progetti e le iniziative previste in questi Accordi di Programma Quadro spaziano in diversi campi di policy: beni culturali, trasporti, difesa, del suolo, innovazione tecnologica, sviluppo locale, servizi sociali, ecc. Il tratto che maggiormente accomuna tali progetti risiede nel carattere delle iniziative promosse (infrastrutture materiali e immateriali) e, di conseguenza, nell'essere assoggettate alla normativa in materia di opere pubbliche. Con riferimento alla nostra regione, l'Intesa Istituzionale di Programma tra la giunta regionale e il governo nazionale è stata sottoscritta nel marzo 2000, in seguito ad essa sono stati stipulati (nel periodo marzo 2000-dicembre 2004) 14 Accordi di Programma Quadro, per un ammontare di risorse pari a circa 870 milioni di euro (il 90% a carico dell'operatore pubblico).

Per quanto sconti un certo grado di approssimazione e di sintesi, la ricostruzione svolta nelle pagine precedenti consente di individuare caratteristiche comuni e elementi distintivi dei diversi istituti esaminati. In linea generale, e seguendo il quadro normativo in materia, gli strumenti di programmazione negoziata condividono i seguenti aspetti:

- a) promuovono interventi che sono riferiti a finalità di sviluppo (economico, sociale, infrastrutturale, di incremento dell'occupazione) e di riequilibrio tra le diverse aree del paese;
- b) coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici (Comuni, Regioni, Ministeri e loro articolazioni) e privati (singole imprese, organizzazioni di rappresentanza sindacali, imprenditoriali, ecc.);
- c) attivano risorse finanziarie provenienti da una pluralità di fonti, private e pubbliche (comunali, regionali, leggi nazionali di settore, comunitarie);
- d) presuppongono una valutazione complessiva delle attività svolte dai diversi soggetti e implicano numerose decisioni la cui competenza è distribuita tra soggetti istituzionali che appartengono a diversi livelli di governo;
- e) esigono, pertanto, attività negoziali e cooperative volte a promuovere il coordinamento dei diversi soggetti coinvolti.

Se questi aspetti sono i tratti tipici comuni degli strumenti di programmazione negoziata, è opportuno rilevare anche le differenze che li contraddistinguono; tra queste le più rilevanti sono:

- a) l'attribuzione del ruolo di promotore a diversi soggetti (i massimi livelli di governo nel caso del meccanismo intese e accordo, singole imprese e/o organizzazioni di rappresentanza nel caso dei contratti di programma e d'area);
- b) il diverso significato assunto dalla dimensione territoriale (i patti territoriali si estendono su aree intercomunali mentre i contratti di programma fanno spesso riferimento a porzioni di territorio più ristrette e gli Accordi di Programma Quadro spesso prevedono interventi diffusi sul territorio regionale);

¹³ La stessa Intesa Istituzionale di Programma piemontese richiama espressamente un precedente accordo stato regione, siglato nel 1994.

¹⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Politiche di Sviluppo, *Rapporto annuale 2004*, Roma, 2005; indirizzo Internet: www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2004.asp.

- c) la diversa proporzione tra iniziative imprenditoriali e opere infrastrutturali (nei contratti di programmi e i patti territoriali l'enfasi è posta sulle iniziative imprenditoriali, il meccanismo Intese e Accordi è composto pressoché esclusivamente di opere infrastrutturali);
- d) l'impatto sul sistema occupazionale (intenzionalmente diretto nel caso dei contratti di programma, d'area e dei patti territoriali assai più mediato nel caso degli Accordi di Programma Quadro).

Tab. 2.2 Gli strumenti di programmazione negoziata: finalità e soggetto promotori

| <i>Denominazione</i> | <i>Finalità</i> | <i>Soggetti promotori</i> |
|-----------------------------------|--|---|
| Intesa Istituzionale di Programma | Realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati | Governo nazionale, giunta regionale (o di provincia autonoma) |
| Accordo di Programma Quadro | Definizione e realizzazione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati in attuazione di un'Intesa Istituzionale di Programma | Amministrazione centrale, regionale o delle province autonome |
| Atti territoriali | Attuazione di un programma integrato di interventi nei settori dell'industria, agroindustria, servizi, turismo ed in quello dell'apparato infrastrutturale, volto alla promozione dello sviluppo locale | Enti locali, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori, soggetti privati |
| Contratti d'area | Realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo | Rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro |
| Contratti di programma | Realizzazione di nuovi impianti produttivi (o ampliamenti di quelli esistenti) e creazione di occupazione aggiuntiva | Imprese di grandi dimensioni o gruppi nazionali o internazionali di rilevante dimensione industriale; consorzi di medie e piccole imprese, anche operanti in più settori; rappresentanze di distretti industriali |

Fonte: nostra elaborazione su deliberazioni CIPE n. 10/1994, n. 29/1997 e legge 662/1996

3. IL MECCANISMO “INTESE E ACCORDI”: CARATTERISTICHE E MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO

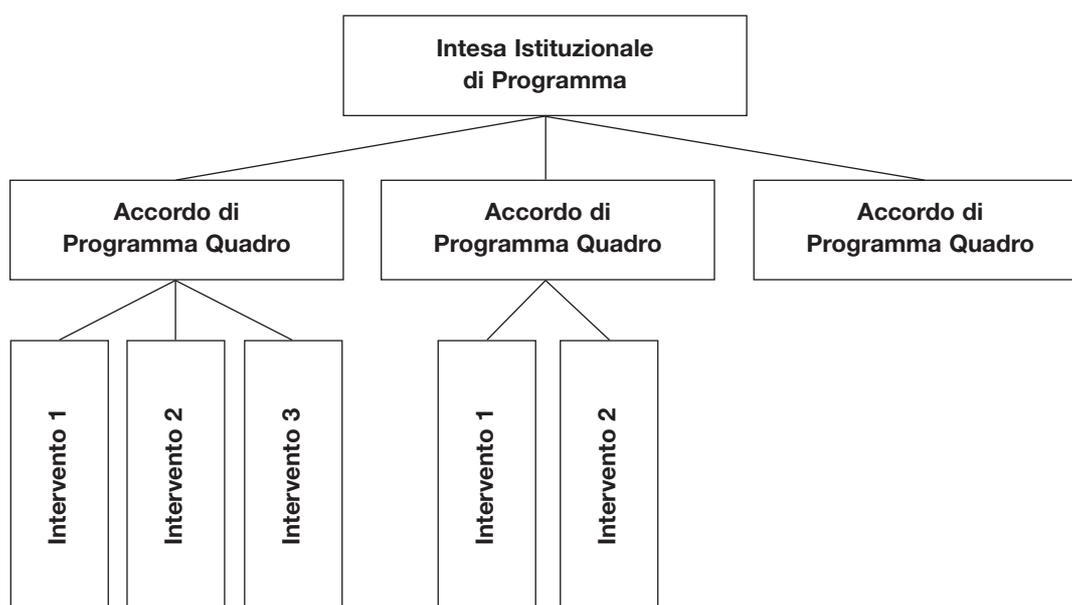
Le Intese Istituzionali di Programma (d’ora in poi Intese) e gli Accordi di Programma Quadro (d’ora in avanti Accordi Quadro) sono stati istituiti con la legge 662/1996 e resi effettivamente operativi nel luglio 1998 quando, per la prima volta, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha assegnato a tali strumenti una dotazione finanziaria pari a 3.500 miliardi di lire per realizzare studi di fattibilità, progetti ed interventi infrastrutturali situati in aree depresse.

Il meccanismo Intese e Accordi è articolato in tre componenti:

- l’*Intesa Istituzionale di Programma*, che rappresenta il quadro di riferimento generale in cui vengono definite le scelte strategiche, i settori e gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari per lo sviluppo economico regionale;
- gli *Accordi di Programma Quadro*, strumenti di attuazione dell’intesa, adottati in ragione dei diversi settori di policy (risorse idriche, beni culturali, sviluppo locale, ecc.);
- i singoli *interventi* e progetti, puntualmente definiti nelle loro caratteristiche, che si intendono realizzare o concludere in attuazione dell’accordo quadro. Adottando una prospettiva sequenziale e a cascata il meccanismo Intese e Accordi può quindi essere rappresentato in tre macro fasi (vedi figura 3.1): le prime due finalizzate alla formulazione, approvazione e stipula, rispettivamente, delle Intese e degli Accordi Quadro; la terza relativa alla realizzazione degli interventi previsti in sede di accordo quadro.

Dal 1998 ad oggi, il meccanismo Intese e Accordi è stato oggetto di numerose modificazioni¹; alcune di carattere marginale o di semplice “assestamento” procedurale, altre invece di maggior rilevanza (quali ad es. l’introduzione di premialità e sanzioni). Tali modificazioni, senza variare l’intelaiatura generale, hanno sostanzialmente condizionato il contenuto e le “regole del gioco” sottese alla formula-

Fig. 3.1 Articolazione e fasi del meccanismo Intese e Accordi



¹ Varie le fonti: leggi finanziarie, deliberazioni CIPE, circolari ministeriali.

zione e attuazione delle Intese e degli Accordi Quadro. Nelle pagine che seguono ci proponiamo di ricostruire sommariamente i passaggi principali che hanno segnato la vicenda del meccanismo Intese e Accordi (paragrafo 3.1) e di illustrare le caratteristiche generali del meccanismo Intese e Accordi, ovvero le sue componenti e modalità di funzionamento (paragrafi 3.2, 3.3 e 3.4)

3.1 UN'INTESA E TRE GENERAZIONI DI ACCORDI QUADRO

È possibile distinguere *tre periodi* nell'esperienza attuativa del meccanismo Intese e Accordi. Il primo periodo coincide (e si esaurisce) con la prima assegnazione di risorse (1998) al meccanismo Intese e Accordi da parte del CIPE ed è caratterizzato da due elementi: i finanziamenti sono prevalentemente destinati al completamento di opere infrastrutturali e l'individuazione delle opere da finanziare avviene attraverso un sistema di punteggi e graduatorie. Il secondo periodo (1999-2001) si differenzia dal precedente poiché le risorse finanziarie non sono più destinate al completamento di opere bensì (soprattutto) alla realizzazione di nuove iniziative e l'individuazione degli interventi non avviene con un sistema di punteggi e graduatorie, ma è la conseguenza di un processo di concertazione (negoziazione e cooperazione) tra apparati statali e regionali. Oltre a ciò, in questo periodo si registra un'importante novità: la formalizzazione e messe in atto delle procedure del monitoraggio.

Il terzo ed ultimo periodo (dal 2002 ad oggi), oltre al consolidamento delle procedure di monitoraggio, si contraddistingue per un'innovazione che contribuisce a ridefinire le "regole del gioco": l'introduzione di strumenti incentivanti (premi e sanzioni) volti a promuovere, in primo luogo, l'accelerazione delle procedure e la velocità di spesa e, in secondo luogo, le capacità di programmazione e previsione degli apparati regionali. Alcune delle modificazioni apportate nei tre periodi incidono in misura così rilevante sulle fasi di formulazione e attuazione, che non pare scorretto parlare di diverse generazioni di Accordi Quadro. Ad ogni periodo corrisponde una specifica generazione di Accordi Quadro, che presenta caratteristiche peculiari (sotto uno o più profili: finalità degli interventi, meccanismi procedurali, regole del gioco, ecc). Esaminiamo i diversi periodi con maggior attenzione.

Il primo periodo – attivazione e prima operatività – coincide con la prima assegnazione di risorse finanziarie al meccanismo Intese e Accordi. Il punto di partenza può essere collocato nel luglio 1998 quando, per la prima volta, il CIPE² assegna specificamente alle Intese Istituzionali di Programma la dotazione di 3.500 miliardi di lire, a valere sulla legge 208/1998³, per realizzare studi di fattibilità, progetti ed interventi infrastrutturali situati in aree depresse. La chiave di riparto territoriale, utilizzata anche negli anni successivi, prevede che l'85% delle risorse sia destinato alle regioni del Sud (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) e la restante quota del 15% alle aree depresse delle altre regioni (Centro Nord). Il chiaro orientamento di privilegiare le regioni del mezzogiorno tende a configurare il meccanismo Intese e Accordi quale strumento (non unico) volto a colmare il vuoto lasciato dall'abrogato intervento straordinario. Tale prima esperienza attuativa presenta alcune significative specificità, che non si riscontreranno nei periodi successivi, legate alla fase di avvio del nuovo meccanismo e ad alcune variabili contingenti. Innanzitutto, le risorse finanziarie vengono destinate quasi esclusivamente al completamento di opere infrastrutturali (ovvero interventi già avviati ma non conclusi⁴) e per una quota ridotta agli studi di fattibilità (circa il 3%). Inoltre, la puntuale individuazione dei progetti e degli interventi da finanziare si svolge attraverso un meccanismo di selezione che non verrà replicato, se non in misura marginale, nel periodo successivo. In par-

² Deliberazione CIPE n. 70 del 9 luglio 1998, "Riparto risorse di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 208/1998"

³ Legge 30 giugno 1998, n. 208, "Attivazione delle risorse preordinate della legge finanziaria per l'anno 1998 al fine di realizzare interventi nelle aree depresse. Istituzione di un Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse".

⁴ Con priorità a quelli previsti dal cosiddetto decreto "sblocca cantieri", poi legge 135/97.

ticolare, alle amministrazioni centrali e regionali è affidato il compito di formulare proposte di interventi, successivamente vagliate da un apposito comitato (composto da funzionari ministeriali), che provvede a formulare una graduatoria dei progetti e delle opere ammissibili al finanziamento. Infine, ultima peculiarità di questo periodo, la stipulazione degli Accordi di Programma Quadro – che nelle intenzioni del legislatore sono concepiti come strumenti attuativi dell’Intesa Istituzionale di Programma – e la concreta attribuzione dei finanziamenti per il completamento delle opere selezionate, avviene per lo più in assenza delle Intese Istituzionali. La presentazione e selezione dei progetti da finanziare si svolge, infatti, in parallelo con l’attività di elaborazione, approvazione e stipula delle intese⁵.

Nel periodo successivo, di *sviluppo e assestamento* (1999–2001), si conclude il processo di formulazione delle Intese Istituzionali di Programma; le prime intese tra governo nazionale e regioni risalgono infatti al marzo 1999 (Lombardia, Toscana e Umbria), mentre le ultime sono sottoscritte nella seconda metà del 2001 (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Valle d’Aosta). Il rinnovato finanziamento della legge 208/98 (disposto annualmente con la legge finanziaria) contribuisce inoltre ad alimentare ed istituzionalizzare il meccanismo Intese e Accordi⁶.

Le regole per la ripartizione delle risorse regionali attribuite alle Intese Istituzionali di Programma

La ripartizione della quota regionale è articolata in due fasi: prima tra macro-aree (Centro Nord e sud) e poi all’interno della singola macro-area. La chiave di riparto tra macro aree prevede di assegnare l’85% delle risorse alle regioni del Sud e il 15% alle regioni del Centro Nord mentre i valori attualmente impiegati per individuare la quota spettante a ciascuna Regione sono stati elaborati in ragione della popolazione e del tasso di disoccupazione delle rispettive aree depresse (Deliberazione CIPE n.138/2000).

Chiavi di riparto risorse regionali per Intese Istituzionali di Programma

| Centro Nord (15%) | | Sud (85%) | |
|-----------------------|--------------------|------------|--------------------|
| REGIONI | Valori percentuali | REGIONI | Valori percentuali |
| Emilia-Romagna | 3,24 | Abruzzo | 4,31 |
| Lazio | 18,66 | Basilicata | 4,45 |
| Liguria | 8,96 | Calabria | 12,33 |
| Lombardia | 10,53 | Campania | 23,92 |
| Piemonte | 18,57 | Molise | 2,59 |
| Toscana | 14,45 | Puglia | 16,40 |
| Veneto | 10,18 | Sardegna | 12,00 |
| Valle d’Aosta | 0,63 | Sicilia | 24,00 |
| P.A. Trento | 0,54 | Totale | 100,00 |
| P.A. Bolzano | 1,09 | | |
| Friuli-Venezia Giulia | 3,07 | | |
| Marche | 4,45 | | |
| Umbria | 5,63 | | |
| Totale | 100,00 | | |

⁵ La concreta attribuzione dei finanziamenti è disposta dal CIPE tra aprile e agosto 1999 con quattro diverse deliberazioni distinte per oggetto (studi di fattibilità e completamento di opere) e per area territoriale (regioni del Sud e del Centro Nord), mentre il processo di formulazione, approvazione e stipula delle Intese si svolge nel biennio 1999-2001.

⁶ Nel biennio 1999-2001, il CIPE assegna al meccanismo Intese e Accordi risorse finanziarie per circa 5,6 milioni di euro (con le delibere n. 142/1999 e n. 84 e 138/2000).

In questo secondo periodo sono stipulati i primi Accordi di Programma Quadro effettivamente attuativi delle intese⁷. In particolare, al settembre 2001 risultano stipulati 81 Accordi di Programma Quadro (46 nelle regioni del Centro Nord e 33 nelle regioni del sud) per un ammontare complessivo di risorse pari a circa 98.000 miliardi di lire (di cui solo l'11.2% è riconducibile a fondi CIPE per le intese)⁸. Tali Accordi non riguardano più il completamento di opere bensì nuove iniziative, che ricadono in una pluralità di settori di intervento, alcuni dei quali (mobilità, ciclo integrato dell'acqua, riassetto idrogeologico) indicati come prioritari dal CIPE in sede di attribuzione delle risorse finanziarie ma, in ogni caso, individuati al termine di un confronto tra apparati statali e regionali.

In questo periodo, infatti, l'accordo quadro tende a consolidarsi come strumento di cooperazione interistituzionale attraverso il quale le diverse componenti dell'amministrazione statale e regionale (talora con il coinvolgimento di altri soggetti, pubblici e privati), collaborano e negoziano nell'individuare settori e interventi puntuali da ammettere al finanziamento (in attuazione delle priorità indicate dalle singole intese e dalle deliberazioni del CIPE). Le concrete modalità di formazione e attuazione degli Accordi Quadro (vedi oltre per il caso piemontese) tendono sempre più ad affidare agli apparati centrali e regionali funzioni di promozione, regia e controllo nelle attività di programmazione e attuazione degli interventi inclusi negli Accordi stessi.

È in questa prospettiva che può essere collocata la principale innovazione che caratterizza questo secondo periodo: l'introduzione del monitoraggio degli Accordi Quadro. Previsto in linea generale nelle norme istitutrici (l.662/1996 e deliberazione CIPE 29/1997), il sistema monitoraggio è infatti messo a punto ed attuato a partire da maggio 2000, quando il CIPE provvede a definire caratteristiche e contenuto della scheda intervento nonché le modalità di trasmissione delle informazioni raccolte per via telematica⁹. In sostanza, si prevede che per ogni singolo intervento venga redatta, in sede di stipula e successivamente aggiornata con cadenze semestrale, una scheda contenente una serie di informazioni: soggetto attuatore, cronoprogramma delle attività, quadro finanziario, previsioni di spesa, ecc. Le informazioni così raccolte, alimentando il sistema monitoraggio, contribuiscono a registrare l'andamento degli Accordi Quadro (e degli interventi in esso inclusi) evidenziando gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni formulate in sede di programmazione (vedi paragrafo 3.3).

Nel terzo ed ultimo periodo (2002-ad oggi) – *innovazione istituzionale* – il meccanismo Intese e Accordi è ulteriormente rafforzato. Sotto il profilo finanziario, il CIPE, sulla base delle risorse stanziare dalle leggi finanziarie per le aree depresse/sottoutilizzate, assegna alle intese una quota crescente di risorse (rispettivamente 1,8 e 2,8 milioni di euro per il 2002 e il 2003). In parallelo procede la formulazione e approvazione degli Accordi Quadro. Al 31 dicembre 2004, e con riferimento all'intero territorio nazionale, sono 256 gli Accordi Quadro stipulati, per un ammontare complessivo di risorse pari a circa 50 miliardi di euro¹⁰.

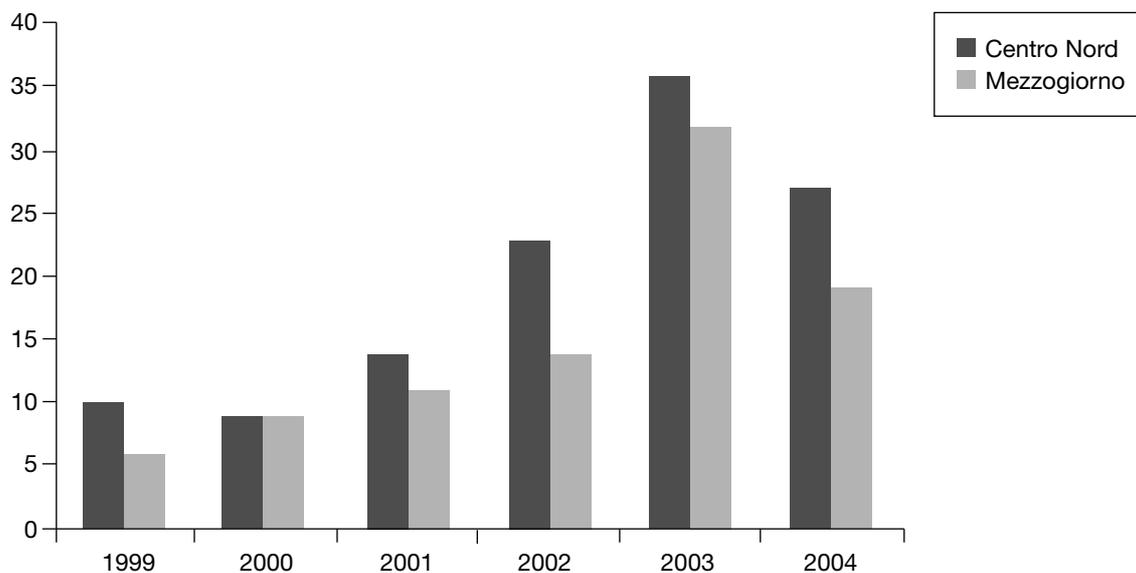
Nel contempo si procede ad un'innovazione delle "regole del gioco", introducendo, da un lato, espliciti criteri di selezione per l'individuazione dei progetti da inserire negli Accordi Quadro, e dall'altro, meccanismi premiali e sanzionatori volti ad incentivare le capacità programmatiche e realizzative dei soggetti attuatori. Tali innovazioni sono da ricondurre, sotto il profilo dei contenuti e delle modalità di

⁷ In realtà anche in questo periodo vengono stipulati una serie di Accordi Quadro (relativi al settore sanità) non sempre previsti in sede di Intesa Istituzionale di Programma.

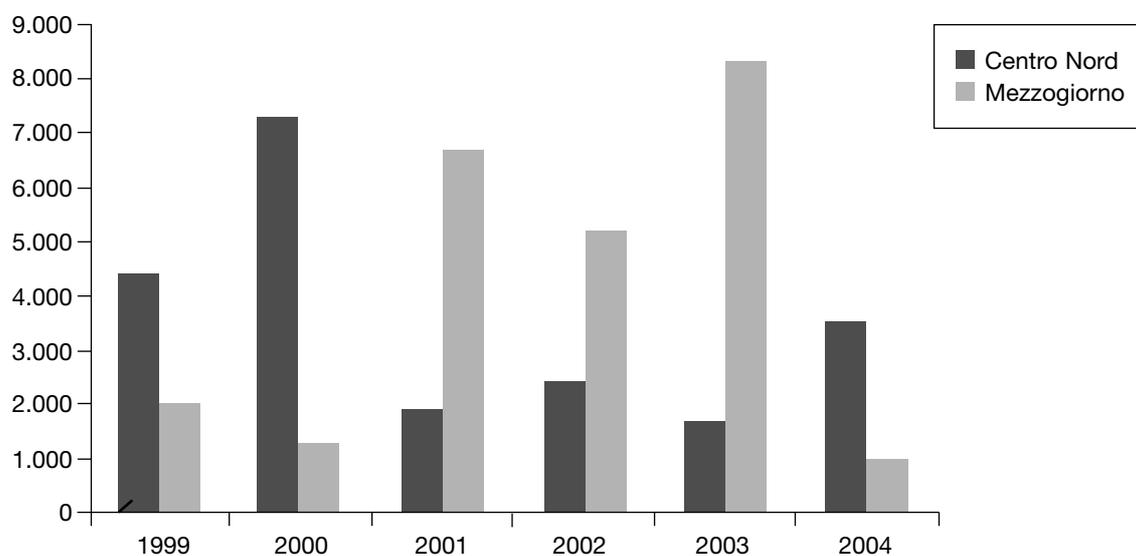
⁸ Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione, *Quarto rapporto del Dipartimento per Politiche di Sviluppo. 2000-2001*, Roma, p. 134.

⁹ Deliberazione CIPE n. 44 del 25 maggio 2000, "Accordi di Programma Quadro. Gestione degli interventi tramite applicazione informatica".

¹⁰ Informazioni tratte dal sito del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS), indirizzo Internet: <http://www.dps.tesoro.it/intese.asp>.

Fig. 3.2 Numero APQ stipulati

Fonte: DPS, 2004

Fig. 3.3 Valore APQ stipulati

Fonte: DPS, 2004

funzionamento, all’esperienza dei fondi comunitari mentre, per il profilo normativo, esse sono state istituite con la legge 448/2001 (finanziaria per il 2002) e poi dettagliate con successivi provvedimenti CIPE¹¹. Per quanto concerne i criteri da seguire nella selezione dei progetti da assoggettare al regi-

¹¹ Rispettivamente deliberazioni CIPE n. 36 del 3 maggio 2002, “Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree depresse” e n. 17 del 9 maggio 2003, “Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate – rifinanziamento legge 208/1998”).

me degli Accordi Quadro, la normativa ne indica due: la coerenza programmatica e l'avanzamento progettuale.

Attraverso il criterio della coerenza programmatica si opera affinché le amministrazioni selezionino progetti e interventi aventi caratteristiche e requisiti conformi ai principali documenti programmatici vigenti ai diversi livelli di governo¹². Con il secondo criterio, avanzamento progettuale, si cerca di orientare le amministrazioni in modo che la scelta degli interventi da inserire negli Accordi ricada su quelli che presentano un profilo di spesa anticipato (ovvero di più rapida realizzazione). Assai più articolato è invece l'aspetto relativo all'introduzione di *meccanismi premiali* (nella duplice forma di sanzioni e incentivi). Le modalità operative di questi meccanismi sono definite con la deliberazione CIPE 36/2002, ma vengono parzialmente riviste l'anno successivo, con la deliberazione CIPE n. 17/2003. L'obiettivo, in entrambi i casi, è di accelerare la velocità di spesa, e di conseguenza il processo attuativo dell'accordo quadro, ponendo vincoli temporali per lo svolgimento di alcune fasi (programmazione, impegno e spesa effettiva delle risorse), premiando quelle Regioni e quegli Accordi che rispettano i tempi previsti (vedi paragrafo 3.4).

3.2 INTESE E ACCORDI QUADRO: CONTENUTO E PROCESSI DI FORMULAZIONE

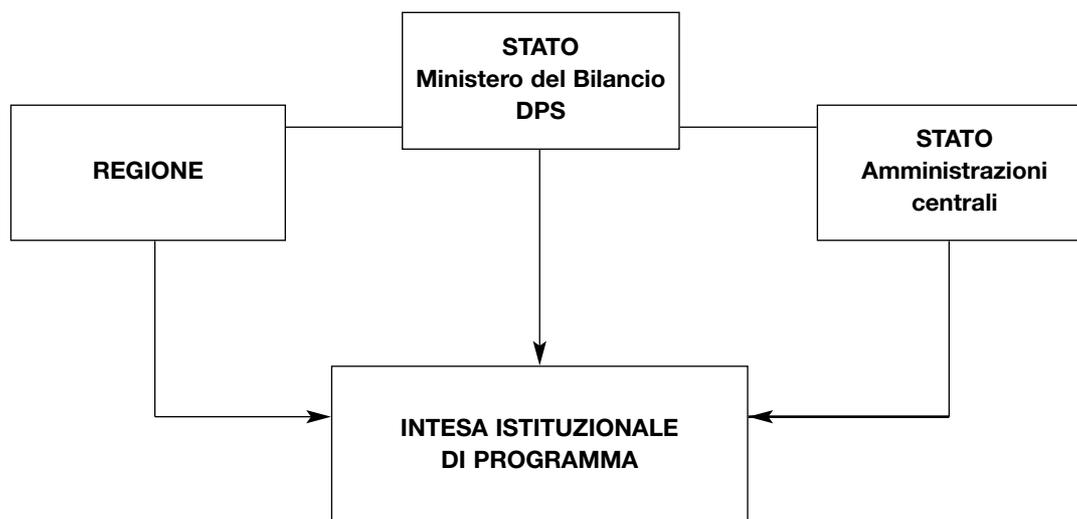
La legge 662/96 definisce l'*Intesa Istituzionale di Programma* come "l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati" (art. 2, comma 203, lettera b). Nelle intenzioni l'intesa costituisce l'ordinaria modalità di rapporto tra due livelli di governo (quello nazionale e quello regionale) e rappresenta il primo passaggio verso una progressiva trasformazione dello Stato in direzione federalista¹³.

Dal punto di vista operativo, l'intesa è la sede in cui l'amministrazione centrale (attraverso il ruolo di promozione e regia del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze) e le singole amministrazioni regionali individuano, con riferimento ad un arco temporale triennale, settori di policy e obiettivi di intervento per i quali è indispensabile una azione congiunta dei due apparati politico amministrativi (statale e regionale). Il processo di formulazione, approvazione e stipulazione dell'intesa si realizza attraverso una serie di passaggi. Il primo è destinato ad un esame della situazione socio economica, e relativi punti di forza e di debolezza del modello di sviluppo regionale e si conclude con una valutazione generale sui fabbisogni di infrastrutture e servizi e con l'individuazione delle priorità di intervento nei settori di policy ritenuti strategici per innescare e/o sostenere processi di sviluppo economico e sociale.

A questa fase segue un confronto tra le diverse componenti dell'amministrazione centrale e regionale a partire dai documenti di programmazione e pianificazioni (di carattere generale e settoriale) integrati con informazioni sulle disponibilità di risorse finanziarie per la loro attuazione (risorse proprie, ossia a valere sui rispettivi bilanci, ma anche di diversa provenienza, ad es. comunitaria e privata). Al termine di queste analisi si procede alla definizione del contenuto dell'Intesa Istituzionale di Programma (composta da un articolato normativo e da un allegato tecnico) che viene sottoscritta, previo parere Conferenza Stato-Regioni e approvazione CIPE, dai massimi organi esecutivi delle due amministrazioni (il Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Giunta regionale). Il contenuto del-

¹² L'Allegato 4 della delibera CIPE 36/2002 riporta primo un elenco di tali caratteristiche e requisiti, articolati per settore di intervento: risorse idriche, difesa del suolo, rifiuti, beni culturali, ecc.

¹³ Deliberazione CIPE, n. 29 del 21 marzo 1997.

Fig. 3.4 Soggetti coinvolti nella definizione dell’Intesa Istituzionale di Programma

l’intesa può essere successivamente aggiornato ed integrato avvalendosi delle procedure previste per la verifica ed il monitoraggio (vedi oltre paragrafo 3.3).

Gli *Accordi di Programma Quadro* (APQ) – strumento attuativo delle intese – sono invece definiti come l’accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dalle amministrazioni statali e regionali per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune, o funzionalmente collegati (art. 2 comma 203). Gli Accordi Quadro, sono pertanto promossi dall’amministrazione centrale o regionale ma, a differenza delle intese, sono aperti al coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati. La norma prevede che, attraverso gli Accordi Quadro, si proceda all’individuazione e definizione di un “programma esecutivo di interventi”.

In particolare, e qui risiede la natura esecutiva del programma, in sede d’accordo quadro devono essere puntualmente indicati: a) i singoli interventi da realizzare, i relativi tempi e le modalità attuative previste; b) i soggetti responsabili della loro messa in opera; c) gli eventuali strumenti amministrativi da attivare (Accordi di Programma, conferenze di servizio, convenzioni, ecc.); d) la fonte e l’ammontare delle necessarie risorse finanziarie (a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite l’intervento di soggetti privati); e) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. Gli Accordi Quadro possono essere sottoscritti sia alla stipula dell’intesa, sia successivamente; quest’ultimo è il caso più frequente. La sottoscrizione degli Accordi Quadro viene (solitamente) attivata per l’impiego delle risorse finanziarie stanziata annualmente dal Parlamento per finalità di riequilibrio tra le aree del paese.

Le procedure e i processi sottesi alla stipula degli Accordi di Programma Quadro sono stati oggetto di alcune parziali modificazioni (di diversa rilevanza) nel corso dei primi anni di operatività del meccanismo Intese Accordi. Per illustrare le fasi di formulazione, approvazione e stipulazione di tale strumento, si è scelto di ricostruire il percorso procedurale relativo ai più recenti Accordi Quadro piemontesi ovvero quelli stipulati tra la fine del 2003 e i primi mesi del 2004 (a questa esperienza si riferiscono le date riportate nella descrizione che segue). Il processo di formulazione, approvazione e stipula degli Accordi Quadro può essere disarticolato nelle seguenti fasi e attività:

- a) definizione delle risorse da destinare alle aree sottoutilizzate per iniziative riconducibili ad interventi di programmazione negoziata e loro distribuzione regionale;
- b) individuazione dei campi di intervento a cui destinare tali risorse;
- c) selezione dei singoli interventi e progetti da includere nell’accordo quadro e sua successiva appro-

vazione e sottoscrizione (la figura 3.5 riproduce questi passaggi con riferimento ai principali provvedimenti adottati nel corso della procedura).

Il processo prende avvio con l'approvazione della legge finanziaria (nel nostro caso dicembre 2002) con la quale viene definito l'ammontare delle risorse finanziarie destinate agli strumenti di programmazione negoziata per promuovere lo sviluppo economico e superare gli squilibri economici e sociali presenti nel Paese¹⁴. Nei mesi successivi il Comitato Interministeriale per la programmazione Economica (CIPE), su proposta del Ministero dell'Economia e delle Finanze e previo esame della Conferenza Stato Regioni (15 aprile 2003), delibera la ripartizione delle risorse per gli interventi nelle aree sottoutilizzate (delibere n.16 e 17 del 9 maggio 2003). In tali provvedimenti possono talora venire indicati, con diverso grado di cogenza, gli ambiti di intervento (i settori di policy) a cui destinare in via prioritaria le risorse. Questa prima fase si svolge quasi esclusivamente a livello nazionale e coinvolge solo indirettamente gli apparati regionali (attraverso la Conferenza Stato Regione).

Nelle settimane successive all'approvazione del provvedimento del CIPE si svolgono una serie di incontri tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo) e la Regione (Direzione Programmazione) nel corso dei quali vengono ribaditi e chiariti i contenuti della deliberazione del CIPE ed esplicitate le tempistiche da seguire per la programmazione delle risorse, a valere sul meccanismo Intese e Accordi, destinate alle aree sottoutilizzate. Nel contempo, la Direzione Programmazione regionale, oltre a comunicare alla Giunta regionale il contenuto del provvedimento CIPE, organizza incontri con le Direzioni regionali di settore – potenziali beneficiarie delle risorse – per avviare il processo di individuazione dei possibili interventi da inserire nell'accordo.

Tale fase si conclude con una deliberazione della Giunta regionale (luglio 2003) in cui si procede al riparto programmatico delle risorse disponibili e vengono definiti gli indirizzi da seguire nell'attuazione della deliberazione CIPE. In altre parole, attraverso questo primo provvedimento di Giunta, il massimo organo esecutivo regionale prende atto delle risorse finanziarie disponibili per gli Accordi Quadro, individua i settori di intervento potenziali beneficiari ed ipotizza una prima ripartizione delle risorse. Inoltre, con lo stesso provvedimento, definisce i requisiti che devono possedere i progetti e le iniziative per essere oggetto di Accordi Quadro ed indica i successivi adempimenti amministrativi da svolgere (e relative tempistiche). A tale provvedimento viene data la massima pubblicità (attraverso il sito web regionale e il Bollettino ufficiale della Regione). I principali soggetti istituzionali coinvolti in questa fase sono il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo (Ministero dell'Economia e delle Finanze), la Giunta regionale, la Direzione Programmazione e le Direzioni settoriali (per la Regione).

Nei mesi successivi (agosto-settembre 2003), la Direzione Programmazione svolge un'ulteriore serie di incontri con le Direzioni regionali interessate per procedere ad una puntuale definizione delle caratteristiche (e prima individuazione di massima) dei progetti e delle iniziative passibili di finanziamento. In parallelo con queste attività, si svolgono riunioni tra le Direzioni regionali di settore ed i Ministeri competenti per materia (al fine di verificare la coerenza degli interventi che si intendono inserire nell'accordo quadro con gli indirizzi presenti nei diversi documenti di programmazione settoriali di livello comunitario, nazionale e regionale), e si procede ad esaminare la fattibilità tecnica, amministrativa e finanziaria dei singoli interventi.

A seguito di tali incontri viene approvata una seconda deliberazione di Giunta (ottobre 2003) con la quale vengono ribaditi e dettagliati i criteri utilizzati per la selezione dei progetti/interventi (distinti per area di intervento e concordati con gli apparati statali) e i gli elenchi dei progetti medesimi. Anche di questo provvedimento è data pubblicità tramite sito web regionale al fine di consentire la presentazione di eventuali osservazioni da parte degli enti locali. Nelle settimane successive si provvede all'indi-

¹⁴ In alcune occasioni con il medesimo provvedimento (legge finanziaria) sono stati indicati anche i criteri generali da seguire nell'individuazione degli interventi.

Fig. 3.5 Provvedimenti, attività e soggetti coinvolti nel processo di formulazione e stipula degli APQ

| Provvedimento | Attività | Soggetti principali |
|--|---|---|
| Legge finanziaria (dicembre 2002) | Definizione delle risorse finanziarie disponibili per interventi nelle aree sottoutilizzate | Governo nazionale e Parlamento |
| Deliberazione CIPE (maggio 2003) | Ripartizione nazionale risorse e indirizzi per il loro utilizzo | CIPE, Ministero Economia, Conferenza Stato-Regioni |
| Deliberazione Giunta regionale (luglio 2003) | Riparto programmatico regionale e indirizzi per l'attuazione | Ministero Economia (DPS), Regione (Direzione Programmazione, Direzioni di settore, Giunta regionale) |
| Deliberazione Giunta regionale (ottobre 2003) | Definizione dei criteri per la selezione dei progetti ed elenco dei medesimi | Ministero Economia (DPS), Ministeri competenti, Regione (Direzione Programmazione, Direzioni di settore, Giunta regionale) |
| Deliberazione Giunta regionale (dicembre 2003) | Elenco dei progetti oggetto di Accordi di Programma Quadro | Regione (Direzione Programmazione, Direzioni di settore, Giunta regionale) |
| Accordo di Programma Quadro | Stesura e stipula dell'Accordo di Programma Quadro | Ministero Economia (DPS), Ministeri competenti, Regione (Direzione Programmazione, Direzioni di settore, Assessori regionali) |

viduazione dei responsabili dei singoli Accordi di Programma Quadro¹⁵ e ad un ulteriore verifica degli interventi, alla luce delle eventuali osservazioni presentate.

Al termine di tali attività si procede alla formale approvazione, da parte della Giunta (dicembre 2003), degli interventi oggetto dei futuri Accordi di Programma Quadro. Esaurita la fase di approvazione formale, ma spesso in parallelo ad essa, si svolgono ulteriori attività propedeutiche alla stipula dell'accordo quadro. In particolare le singole Direzioni regionali procedono alla compilazione e al “carica-

¹⁵ Di norma, i dirigenti apicali del competente settore regionale.

mento” delle schede intervento, ovvero all’acquisizione e all’inserimento delle informazioni relative ai singoli progetti sull’applicativo informatico predefinito dal Ministero del Bilancio e delle Finanze; copia delle schede interventi viene inviata (dicembre 2003) anche al CIPE, a cui spetta la responsabilità di gestire i meccanismi premiali e sanzionatori relativi alle risorse destinate alle aree depresse/sottoutilizzate (vedi oltre). Inoltre, spetta sempre alle medesime Direzioni regionali il compito di predisporre, di concerto con gli eventuali altri soggetti sottoscrittori, l’accordo quadro (composto dall’articolato normativo, dalla relazione tecnica e dalle schede intervento), in ciò coadiuvate dal Ministero delle Finanze (Dipartimento Politiche di Sviluppo), dal Ministero competente per materia e dalla Direzione Programmazione regionale. La procedura si conclude nei mesi successivi con la stipula formale degli Accordi di Programma Quadro (dicembre 2003-ottobre 2004)

3.3 LE MODALITÀ DI VERIFICA E MONITORAGGIO

Uno degli elementi che maggiormente caratterizza e qualifica il meccanismo Intese e Accordi risiede nell’approntamento di opportuni strumenti di verifica e monitoraggio finalizzati a produrre informazioni sul processo attuativo destinate ai diversi *decision makers* ai quali è affidata la responsabilità delle diverse componenti del programma (il singolo intervento, l’accordo quadro e l’intesa). La rilevanza di tali strumenti, ed in particolare del sistema di monitoraggio, è notevolmente aumentata nel corso degli anni. Ne sono prova sia la messa a punto e standardizzazione delle relative procedure¹⁶, sia l’avvio di un’iniziativa volta al rafforzamento di tale attività¹⁷.

Il quadro normativo relativo al sistema di monitoraggio prevede la costituzione di due comitati (il Comitato istituzionale di gestione e il Comitato paritetico di attuazione), introduce la figura del Responsabile dell’Accordo di Programma Quadro, e chiama in causa il Responsabile unico di procedimento (figura fondamentale nel settore delle opere pubbliche¹⁸). Ad ognuno di tali soggetti sono affidati compiti e responsabilità orientate, da un lato, a promuovere il flusso delle informazioni necessarie per verificare l’andamento dei diversi processi attuativi, e dall’altro a garantire ai diversi soggetti (in ragione delle loro competenze) un utile supporto informativo per evidenziare eventuali criticità e promuovere modificazioni (dell’intesa, degli Accordi Quadro e dei singoli interventi).

L’unità elementare delle attività di monitoraggio è costituita dalla scheda intervento, che deve essere compilata per ogni progetto o iniziativa inserita nell’accordo quadro. Le informazioni raccolte attraverso la scheda intervento ricostruiscono le caratteristiche del progetto, nei suoi diversi profili (anagrafici, procedurali, finanziari, ecc.), articolandole in sei campi:

1. i *dati identificativi* in cui vengono riportate informazioni sul settore e tipo di intervento, la localizzazione, il responsabile dell’intervento il soggetto attuatore, lo stato di avanzamento procedurale, ecc.;
2. il *cronoprogramma* in cui viene indicato il livello di progettazione dell’intervento al momento della stipula nonché i tempi previsti (date) per le successive fasi progettuali, procedurali e realizzative;

¹⁶ Avvenuta a tappe, dapprima con la Deliberazione CIPE n. 44/2000, “Accordi di Programma Quadro gestione degli interventi tramite applicazione informatica” e poi con la “Circolare sulle procedure di monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro” del 9 ottobre 2003 (Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione).

¹⁷ “Al fine di rafforzare i sistemi di monitoraggio degli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro e dei programmi cofinanziati con i Fondi strutturali”, con la deliberazione CIPE 17/2003 è stato avviato il “Progetto Monitoraggio” attribuendogli un finanziamento di 100 milioni di euro.

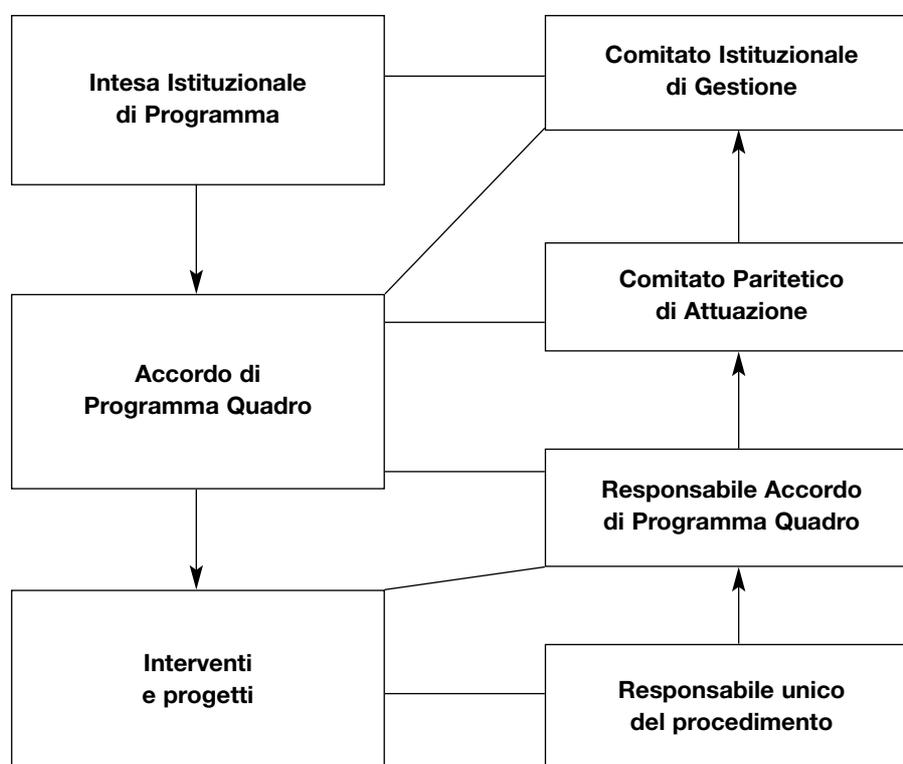
¹⁸ Le competenze del Responsabile unico del procedimento emergono sia dalla normativa sul procedimento amministrativo (l.241/90 e s.m.i.) sia dai provvedimenti in materia di lavori pubblici (tra cui soprattutto la l.1909/94 e il D.P.R. 554/99 e loro relative modificazioni e integrazioni).

3. il *piano economico* dove, oltre al costo totale complessivo previsto, viene indicata la sua distribuzione negli anni;
4. il *piano finanziario* che riporta le diverse fonti di finanziamento, articolate per tipo (statale regionale, comunale, privata, ecc.), e l'indicazione puntuale degli estremi del relativo provvedimento;
5. l'*avanzamento contabile* in cui viene registrata l'ammontare degli impegni contrattualizzati e le disposizioni di pagamento;
6. l'*avanzamento fisico* che registra invece lo stato di avanzamento dei lavori;

La scheda intervento è compilata in sede di stipula dell'accordo quadro (ne costituisce parte integrante), ed aggiornata ogni sei mesi, a cura del *responsabile unico del procedimento*. Le informazioni che emergono dalle schede intervento e soprattutto le variazioni dei contenuti che si registrano nei diversi profili del progetto (ad es. aumento costi, loro rimodulazione, anticipazione e ritardi registrati nelle diverse fasi procedurali e realizzative) costituiscono la base informativa a disposizione del *responsabile dell'accordo quadro*. Questi, oltre ad intervenire in ragione delle sue capacità e competenze per rimuovere gli eventuali ostacoli o criticità, è tenuto a redigere un rapporto di monitoraggio, destinato ad evidenziare l'andamento complessivo dell'accordo quadro e ad individuare e proporre opportune modificazioni.

Tali rapporti, uno in ragione di ogni singolo accordo quadro, vengono redatti, come le schede intervento, con cadenza semestrale e nel loro insieme rappresentano la base conoscitiva a disposizione del *Comitato paritetico di attuazione* (CPA). A questo organismo, composto da funzionari dell'amministrazione regionale e centrale¹⁹, è affidato il compito di predisporre, sulla base dei singoli rapporti di monitoraggio, un rapporto sullo stato di attuazione degli Accordi e dell'Intesa indicando eventuali pro-

Fig. 3.6 Il sistema di verifica e monitoraggio



¹⁹ Solitamente i dirigenti apicali delle due amministrazioni.

poste per superare gli ostacoli emersi in sede di attuazione degli interventi (rimodulazione risorse, sospensione e annullamento interventi, revoca finanziamenti, ecc.). Le attività del Comitato paritetico di attuazione sono propedeutiche al lavoro svolto dal *Comitato istituzionale di gestione* (CIG), composto da rappresentanti politici del Governo e della Giunta regionale²⁰, a cui spetta il compito di verifica complessiva dell'intesa (e dei suoi strumenti attuativi). Il CIG può procedere, qualora necessario, alla riprogrammazione delle risorse, all'aggiornamento degli obiettivi e delle priorità indicate in sede di intesa. In sintesi, sotto il profilo normativo, le relazioni tra gli organismi di analisi e verifica sull'attuazione del meccanismo Intese Accordi può essere rappresentato come in figura 3.6.

3.4 GLI STRUMENTI INCENTIVANTI: PREMI E SANZIONI

Tra le principali innovazioni introdotte nel corso della fase di attuazione del meccanismo Intese Accordi, assumono notevole rilevanza gli strumenti incentivanti volti a promuovere l'effettiva realizzazione degli interventi, l'accelerazione dei loro tempi di attuazione e le capacità di programmazione dei principali soggetti istituzionali coinvolti. Il disegno messo a punto con la deliberazione CIPE n. 36/2002, e poi rivisto con la deliberazione CIPE n. 17/2003, prevede meccanismi premiali connessi alle principali fasi in cui si articola il processo attuativo degli Accordi Quadro: programmazione, impegno e spesa.

Per quanto riguarda la *programmazione* – intesa come la fase che intercorre tra la ripartizione delle risorse svolta dal CIPE e la stipula degli Accordi di Programma Quadro – si prevede un limite temporale entro il quale le amministrazioni regionali devono presentare le proposte di riparto settoriale delle risorse loro attribuite, unitamente all'elenco degli interventi da includere nei diversi Accordi Quadro. La mancata presentazione (al CIPE) di questa documentazione nei tempi previsti determina una decurtazione nell'ammontare delle risorse finanziarie assegnate (nella misura del 5% per ogni mese di ritardo).

Per la fase dell'*impegno di spesa*, a partire dagli Accordi di Programma Quadro beneficiari delle risorse attribuite con la deliberazione CIPE 36/2002 (e così per quelli successivi), diviene operativo anche per le risorse nazionali destinate alle aree sottoutilizzate il meccanismo di disimpegno automatico (il cosiddetto "meccanismo n+2"), già previsto per i fondi europei. In altre parole, le risorse assegnate dovranno essere impegnate, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti²¹, entro definiti limiti temporali (il 31 dicembre 2004 e 31 dicembre 2005 per i fondi attribuiti rispettivamente con le delibere CIPE 36/2002 e 17/2003), pena la loro completa sottrazione dalla disponibilità dell'amministrazione (e successivo riutilizzo).

L'obiettivo di accelerare la *spesa* effettiva si fonda su un meccanismo più composito. Innanzitutto, una quota pari al 10% delle risorse destinate al meccanismo Intese e Accordi viene accantonata e costituisce la riserva di premialità che viene attribuita in ragione del rispetto di alcuni criteri. In particolare, per le risorse attribuite con la delibera CIPE n. 36/2002 (e conseguenti Accordi Quadro che ne beneficiano) sono previsti due criteri: a) la presentazione di una relazione sullo stato di avanzamento degli Accordi e b) il rispetto del profilo di spesa previsto dal cronoprogramma. I due criteri hanno tuttavia un peso diverso.

Il 20% della quota premiale è attribuito alle Regioni che presentano, entro il mese di febbraio, una relazione sullo stato di avanzamento degli Accordi; il restante 80% della quota premiale è attribuito in proporzione al rispetto del profilo di spesa programmato (tabella 3.1). La verifica dei criteri avverrà al

²⁰ Solitamente ministri, presidente Giunta e assessori regionali.

²¹ Nel caso delle opere pubbliche l'obbligazione giuridicamente rilevante coincide con l'aggiudicazione dei lavori.

Tab. 3.1 Risorse premiali per rispetto profilo di spesa

| <i>Percentuale di spesa effettuata al 31 dicembre 2004 rispetto a quella prevista dal cronoprogramma</i> | <i>Percentuale delle risorse premiali a cui accede l'Amministrazione</i> |
|--|--|
| (0 - 70) | 0 |
| (70 - 75) | 50 |
| (75 - 80) | 60 |
| (80 - 85) | 70 |
| (85 - 90) | 80 |
| (90 - 95) | 90 |
| (95 - 100) | 100 |

Fonte: Deliberazione CIPE 36/2002, allegato 6

termine del triennio 2002-2004 avvalendosi delle informazioni contenute nella banca dati del monitoraggio.

La deliberazione CIPE n. 17/2003 innova e modifica i criteri da impiegare per l'attribuzione della quota premiale (sempre pari al 10% delle risorse attribuite al meccanismo delle intese). Innanzitutto, tra i criteri non compare più quello relativo alla presentazione della relazione sullo stato di avanzamento degli Accordi. Si prevede invece di assegnare la quota premiale affidandosi ai seguenti criteri: a) rispetto del profilo di spesa previsto; b) raggiungimento *target* di spesa; c) stipula dell'accordo entro i tempi previsti.

In particolare, il 60% della quota premiale è attribuito in ragione del rispetto del profilo di spesa (con le medesime proporzioni previste dalla deliberazione 36/2001, vedi tabella precedente)²². Un quarto della quota premiale viene attribuito se, entro il 31 dicembre 2005, le spese effettive registrate saranno pari almeno al 25% del costo totale previsto (tale criterio viene utilizzato solo per gli Accordi stipulati entro il 31 dicembre 2002). Infine, la restante quota premiale (15%) viene assegnata se la stipula formale degli Accordi quadro avviene entro la data concordata tra la Regione e le amministrazioni statali competenti nelle materie oggetto di intervento.

²² Ed il rispetto del profilo di spesa verrà calcolato a partire dalla data di effettiva stipula dell'accordo quadro.

4. INTESA E ACCORDI: L'ESPERIENZA PIEMONTESE

4.1 IL CONTENUTO DELL'INTESA

L'Intesa Istituzionale di Programma tra il Governo nazionale e la Regione Piemonte è stata sottoscritta il 22 marzo 2000. Essa è composta di un articolato normativo (testo dell'Intesa) e di un corposo allegato tecnico. L'allegato tecnico, esito del lavoro di ricognizione svolto da un comitato tecnico bilaterale (Stato-Regione), illustra le condizioni socioeconomiche regionali, le strategie e gli strumenti di programmazione regionale, i punti di forza e di debolezza del modello di sviluppo e si conclude con l'indicazione di una serie di possibili Accordi di Programma Quadro (in materia di beni culturali, ricerca scientifica, formazione avanzata, edilizia sanitaria, trasporti e viabilità, gestione dei rifiuti, bonifica di siti inquinati, difesa del suolo e risorse idriche). Nell'articolato normativo, oltre a definire gli obiettivi generali dell'Intesa (tra i quali, l'“accelerazione e qualificazione del processo di sviluppo territoriale”), vengono indicati tre “assi prioritari” di intervento: risorse naturali (risorse idriche, difesa del suolo, rifiuti ed inquinamento, energia), risorse culturali (beni culturali e turismo culturale), le reti e i nodi di servizi (viabilità, trasporti ferroviari e sanità). A questi si sono successivamente aggiunti (sulla base degli indirizzi contenuti nella delibera CIPE 36/2002), i seguenti assi: società dell'informazione, sviluppo locale, riqualificazione urbana e rete ecologica.

L'Intesa riporta inoltre un quadro finanziario di massima (relativo ai primi finanziamenti per aree depresse attribuiti dal CIPE), indica una serie di possibili Accordi di Programma Quadro, provvede ad istituire il comitato istituzionale di gestione ed il comitato paritetico di attuazione (nominandone, talora puntualmente, i componenti) e definisce le procedure di verifica e aggiornamento dell'Intesa e degli Accordi.

Contestualmente alla stipula dell'Intesa viene inoltre sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro relativo alla “Ristrutturazione e valorizzazione della Reggia di Venaria e realizzazione delle connesse infrastrutture” (vedi riquadro sul periodo “pre-intesa”).

Riquadro 1. La fase precedente alla stipula dell'Intesa

Le prime risorse CIPE destinate al meccanismo Intese e Accordi (3.500 miliardi di lire) sono ripartite e attribuite mentre sono ancora in corso (per alcune Regioni, tra cui il Piemonte) le attività di formulazione e stipulazione delle Intese Istituzionali di Programma. Alla Regione Piemonte, in questa fase di “pre-intesa”, sono attribuite risorse per circa 67 miliardi di lire, di cui 65 per completamento di opere e 2 da destinare a studi di fattibilità*. Per quanto riguarda i “completamenti”, sono finanziati otto interventi (in prevalenza nei campi delle risorse idriche e dei beni culturali), tra cui i primi lotti della Reggia di Venaria. Quest'ultimo intervento è stato oggetto (settembre 1999) di successivo e specifico Accordo di Programma Quadro (per “dar corso ad un progetto di restauro, di recupero e di valorizzazione della Reggia della Venaria Reale e del Borgo Castello della Mandria”), sottoscritto da Ministero dei Beni Culturali, Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino, Comune di Venaria Reale, Comune di Druento. Il contenuto di tale Accordo, citato nell'Intesa, è stato infine assorbito nel successivo e definitivo Accordo di Programma Quadro in materia di beni culturali (del maggio 2001).

* Deliberazione CIPE, 6 agosto 1999.

4.2 GLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO PIEMONTESI: CARATTERISTICHE GENERALI

La fase di attuazione dell'Intesa, con la relativa stipula degli Accordi di Programma Quadro, prende avvio nei mesi successivi (il primo Accordo risale al dicembre 2000) ed è tuttora in corso. Nel periodo marzo 2000-dicembre 2004, sono stati sottoscritti 14 Accordi di Programma Quadro (tab. 4.1).

Tab. 4.1 Accordi di Programma Quadro Governo-Regione Piemonte: risorse e interventi alla stipula (marzo 2000-dicembre 2004)

| Accordo di Programma Quadro | Data di stipula | Numero interventi stipula | Risorse finanziarie alla stipula (€) | | | | | Investimento totale | |
|---|-----------------|---------------------------|--------------------------------------|---|----------------------|----------------------|---------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | | | Stato | Delibere CIPE (aree depresse o sottoutilizzate) | Regione Piemonte | DOCUP | Enti locali (Province e Comuni) | | Altri enti (privati) |
| Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane | 4-dic.-00 | 15 | 27.010.695,82 | 23.240.560,45 | - | - | 14.770.667,32 | - | 65.021.923,60 |
| Beni Culturali | 18-mag.-01 | 52 | 53.855.608,98 | 62.956.096,00 | 28.301.838,07 | 77.468.534,86 | 22.724.103,55 | 67.397.625,33 | 312.703.806,80 |
| Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque consumo umano | 26-lug.-01 | 24 | 516.457,00* | 44.157.064,87 | - | -- | 16.819.451,73 | - | 61.492.973,60 |
| Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche | 18-dic.-02 | 44 | 38.953.731,23* | 11.159.385,00 | - | - | 23.120.773,01 | 10.274.787,00 | 83.508.676,24 |
| Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali | 10-gen.-03 | 4 | - | 9.534.478,38 | - | - | 2.383.619,60 | - | 11.918.097,98 |
| Mobilità sostenibile: I nodi di interscambio persone - Progetto Movicentro | 19-feb.-03 | 28 | - | 24.290.000,00 | 37.245.377,00 | - | 27.975.000,00 | - | 89.510.377,00 |
| Difesa del suolo | 9-mag.-03 | 254 | 6.448.695,84* | 41.720.000,00 | - | - | 69.079,16 | - | 48.237.775,00 |
| Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche (atto integrativo) | 17-dic.-03 | 5 | - | 5.618.500,00 | - | - | 4.989.190,00 | - | 10.607.690,00 |
| Bonifiche | 30-gen.-04 | - | 1.392.610,58 | 15.710.000,00 | 9.282.730,71 | - | - | - | 26.385.341,29 |
| Potenziamento delle infrastrutture aeroportuali in vista dei XX Giochi Olimpici invernali "Torino 2006" | 2-mar.-04 | 6 | 15.450.000,00 | - | 10.845.000,00 | - | 14.550.000,00 | 29.850.000,00 | 70.695.000,00 |
| E-Government e Società dell'informazione nella Regione Piemonte | 30-apr.-04 | 2 | - | 7.242.300,00 | 362.115,00 | - | - | - | 7.604.415,00 |
| Difesa del Suolo (Atto integrativo) | 21-giu.-04 | 76 | - | 54.985.000,00 | 3.969.840,89 | - | 35.456,00 | 40.000,00 | 59.030.296,89 |
| Potenziamento della ricerca scientifica | 28-ott.-04 | 5 | - | 14.484.600,00 | 6.000.000,00 | - | - | - | 20.484.600,00 |
| Programmi integrati per lo sviluppo locale | 28-ott.-04 | 2 | - | 2.356.500,00 | 2.000.000,00 | - | - | - | 4.356.500,00 |
| Totale | | | 143.627.799,45 | 317.454.484,70 | 98.006.901,67 | 77.468.534,86 | 127.437.340,37 | 107.562.412,33 | 871.557.473,40 |

* Risorse - in parte o totalmente -- trasferite alla Regione prima della sottoscrizione dell'APQ. Fonte: Regione Piemonte - Direzione Programmazione

Tab. 4.2. Accordi di Programma Quadro: risorse finanziarie alla stipula articolate per fonte (val. %)

| Accordo di programma quadro | Risorse per fonte di finanziamento | | | | | | | Investimento totale | Risorse CIPE per Accordo |
|---|------------------------------------|-----------------------------|------------------|-------------|---------------------------------|--------------|--------------|---------------------|--------------------------|
| | Stato (ordinarie) | CIPE (aree sottoutilizzate) | Regione Piemonte | DOCUP (UE) | Enti locali (Province e comuni) | Privati | | | |
| Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane | 41,54 | 35,74 | | | 22,72 | | 100,0 | 7,32 | |
| Beni Culturali | 17,22 | 20,13 | 9,05 | 24,77 | 7,27 | 21,55 | 100,0 | 19,83 | |
| Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano | 0,84 | 71,81 | | | 27,35 | | 100,0 | 13,91 | |
| Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche | 46,65 | 13,36 | | | 27,69 | 12,30 | 100,0 | 3,52 | |
| Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali | | 80,00 | | | 20,00 | | 100,0 | 3,00 | |
| Mobilità sostenibile: nodi di interscambio persone – Progetto Movicentro | | 27,14 | 41,61 | | 31,25 | | 100,0 | 7,65 | |
| Difesa del suolo | | 86,49 | | | 13,51 | | 100,0 | 13,14 | |
| Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche (atto integrativo) | 46,14 | 52,97 | | | 0,90 | | 100,0 | 1,77 | |
| Bonifiche | 5,28 | 59,54 | 35,18 | | | | 100,0 | 4,95 | |
| Potenziamento delle infrastrutture aeroportuali in vista dei XX Giochi Olimpici invernali "Torino 2006" | 21,85 | | 15,34 | | 20,58 | 42,22 | 100,0 | 0,00 | |
| E-Government e Società dell'informazione nella Regione Piemonte | | 95,24 | 4,76 | | | | 100,0 | 2,28 | |
| Difesa del Suolo (Atto integrativo) | | 93,15 | 6,73 | | 0,06 | 0,07 | 100,0 | 17,32 | |
| Potenziamento della ricerca scientifica | | 70,71 | 29,29 | | | | 100,0 | 4,56 | |
| Programmi integrati per lo sviluppo locale | | 54,09 | 45,91 | | | | 100,0 | 0,74 | |
| Totale | 16,48 | 36,42 | 11,25 | 8,89 | 14,62 | 12,34 | 100,0 | 100,00 | |

La tabella 4.1 restituisce, con riferimento alla stipula, l'articolazione dei diversi Accordi di Programma Quadro per campo di intervento, data, importi finanziari e numero di interventi. Come si può notare:

- 1) il numero degli Accordi Quadro tende ad aumentare nel corso degli anni – un solo Accordo nel 2000, due nel 2001, uno nel 2002, quattro nel 2003, sei nel 2004;
- 2) i settori di policy coinvolti nell'esperienza sono numerosi e assai eterogenei (risorse idriche, beni culturali, turismo, trasporti, difesa del suolo, bonifiche di siti inquinati, infrastrutture aeroportuali, società dell'informazione, ricerca scientifica, sviluppo locale).

L'ammontare complessivo delle risorse finanziarie previste alla stipula, come già indicato, è di circa 870 milioni di euro; di queste più della metà (53%) provengono dallo Stato (tra stanziamenti ordinari e finanziamenti CIPE per aree sottoutilizzate), il 14% dagli enti locali (soprattutto amministrazioni comunali), il 12% da soggetti privati (Fondazioni ex bancarie, consorzi, società per azioni) e poco più del 11% da fondi regionali (tab. 4.2). A fronte di questo quadro generale, si registrano sostanziali variazioni nei diversi Accordi Quadro.

L'Accordo in materia di beni culturali è quello di proporzioni maggiori (312 milioni di euro), seguito da quelli relativi alla mobilità (89 milioni di euro) e alla gestione integrata delle risorse idriche (83,5 milioni di euro), mentre l'Accordo di minor importo è quello relativo allo sviluppo locale (4,3 milioni di euro). Anche le fonti di finanziamento variano significativamente, sia nel numero che nell'apporto finanziario, tra i 14 Accordi; quelli relativi alla società dell'informazione, al turismo termale, alla ricerca scientifica e allo sviluppo locale presentano due sole fonti di finanziamento (le risorse del CIPE e quelle della Regione o degli enti locali), mentre l'Accordo in materia di beni culturali registra sei diverse fonti di finanziamento (Stato – ordinario e aree depresse – Regione, Unione Europea, enti locali e soggetti privati).

L'apporto finanziario della Regione assume rilevanza (sia in valori assoluti che in termini percentuali) in sei Accordi – beni culturali, mobilità sostenibile, bonifiche siti inquinati, infrastrutture aeroportuali, sviluppo locale e ricerca scientifica – mentre è assente in sei Accordi, quelli relativi al settore idrico, alla difesa del suolo e alle risorse termali. Anche la quota di risorse di provenienza CIPE (aree sottoutilizzate) assume proporzioni diverse negli Accordi Quadro; essa costituisce infatti il 95% dei finanziamenti previsti nell'Accordo relativo alla società dell'informazione, si riduce al 13% e al 20% nei casi, rispettivamente, della gestione integrata delle risorse idriche e dei beni culturali e non è presente nell'Accordo sulle infrastrutture aeroportuali. Il settore risorse idriche, infine è il maggior beneficiario delle risorse CIPE (circa 84 milioni di euro), in ragione dei quattro Accordi Quadro finora stipulati.

Anche il numero e le caratteristiche degli interventi inclusi negli Accordi presentano sostanziali variazioni tra gli Accordi (sempre con riferimento al momento della stipula). Nei settori società dell'informazione, turismo termale, bonifiche e infrastrutture aeroportuali, il numero degli interventi è di qualche unità, mentre nel caso della difesa del suolo gli interventi sono ben 254; tra questi estremi si collocano tutti gli altri Accordi Quadro con un numero di interventi dell'ordine di qualche decina¹.

Un'analisi più approfondita delle caratteristiche dei singoli interventi presenti negli Accordi consente di far emergere ulteriori elementi conoscitivi. Nelle tabelle 4.3 e 4.4 gli interventi sono stati classificati in ragione dello stato di progettazione e della dimensione finanziaria (ovvero il costo complessivo previsto), al momento della stipula dell'Accordo. Per quanto concerne il primo aspetto è significativa la differenza che si registra tra le diverse generazioni di Accordi Quadro. Nei primi Accordi, una quota notevole di interventi si trova alle primissime fasi progettuali (talora senza alcuna progettazio-

¹ In questa elaborazione sono stati esclusi, per la loro peculiarità, gli Accordi sulla ricerca scientifica e sullo sviluppo. Entrambi indicano, in sede di Accordo gli ambiti di azione e non il quadro puntuale degli interventi.

ne) mentre negli Accordi successivi tale quota tende a ridursi notevolmente ed aumenta il numero degli interventi con uno stadio di progettazione relativamente più avanzato, preliminare o definitivo (tab. 4.3).

Anche per la dimensione finanziaria, sebbene in misura meno marcata, si osservano variazioni nel corso degli anni (tab. 4.4). Nei primi Accordi si registra un numero significativo di interventi con importo superiore ai 2,5 milioni di euro, mentre sono quasi del tutto assenti interventi di ridotta dimensione (inferiore al milione). Negli Accordi degli ultimi anni, pur non mancando interventi di importo elevato, aumenta la quota degli interventi di piccolo o medio importo. È opportuno tuttavia rilevare che gran parte di questa differenza è determinata dai due Accordi quadri in materia di difesa del suolo.

In sintesi, le informazioni disponibili sulle caratteristiche degli interventi (alla stipula) consentono di formulare, pur con qualche forzatura, una classificazione degli Accordi Quadro piemontesi. Una prima categoria è costituita dagli Accordi in materia beni culturali, infrastrutture idriche e mobilità sostenibile. In essi sono presenti un numero di interventi relativamente elevato (da 15 a 52) ed opere di notevoli dimensioni finanziarie (preponderante la quota di quelle superiore ai 2,4 milioni di euro) che si trovano ad uno stadio di progettazione poco o per nulla avanzato (nessuna progettazione o studio di fattibilità). La seconda categoria include gli Accordi relativi a turismo termale, bonifiche, infrastrutture aeroportuali e l'Accordo integrativo del settore idrico per i quali si rileva un ridotto numero di interventi (da 4 a 6) composto da opere di minor importo finanziario (significativa la quota di quelle comprese tra i 200.000 e 1 milione di euro) ad uno stadio di progettazione relativamente più avanzato (preliminare e definitivo). I due Accordi Quadro in materia di difesa del suolo presentano caratteristiche peculiari, non riconducibili alle precedenti categorie; un numero di intervento molto elevato (da 76 a 254), di importo ridotto (più del 50% sono inferiori a 150.000 euro) con uno stadio di progettazione già avviato (circa il 66% al preliminare).

Le ragioni di queste differenze possono essere attribuibili a tre variabili: a) le diverse caratteristiche dei settori di policy (quadri normativi, natura degli interventi, agende di priorità) assoggettati al regime degli Accordi Quadro; b) una maggior chiarezza sulle concrete modalità di funzionamento del meccanismo Intese e Accordi maturata nel corso delle prime esperienze attuative; c) l'introduzione di sistemi incentivanti ed il conseguente privilegio accordato dalla normativa (soprattutto quella più recente) agli interventi che si trovano ad uno stadio più avanzato (vedi capitolo 3).

La ricostruzione delle caratteristiche generali dei diversi Accordi Quadro piemontesi, così come la proposta di comparazione volta a individuarne somiglianze e differenze, ha preso come punto di riferimento le informazioni disponibili al momento della stipula degli Accordi Quadro. Ma che cosa succede dopo l'approvazione e la stipula degli Accordi Quadro? Nel corso della fase di messa in opera, gli Accordi registrano variazioni sostanziali nelle loro caratteristiche generali? A queste domande si cercherà di rispondere nelle successive parti del lavoro con un'analisi della fase attuativa dei singoli Accordi Quadro, e degli interventi in essi inclusi, attraverso le informazioni rese disponibili dal sistema di monitoraggio (e dall'applicativo Intese).

4.3 L'ATTUAZIONE DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO E IL MONITORAGGIO DEGLI INTERVENTI

Il sistema di monitoraggio degli Accordi Quadro rappresenta uno degli elementi qualificanti del meccanismo Intese e Accordi. Attraverso tale strumento ci si ripropone di esaminare (e tenere sotto controllo) il processo di attuazione dei diversi Accordi di Programma Quadro².

² Il sistema dei monitoraggi degli APQ è stato rafforzato ulteriormente dalla delibera CIPE n. 17/2003, attraverso il "Progetto monitoraggio", promosso dal MEF e dalle Regioni.

Tab. 4.3 Stadio di progettazione degli interventi alla stipula per Accordo Quadro

| Accordo di Programma Quadro | Stato di progettazione degli interventi alla stipula dell'APQ | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------------------|-------------|---------------------|------------|--------------------|------------|------------|-----|
| | Non dichiarato | | Nessuna progettazione | | Studio di fattibilità | | Progetto preliminare | | Progetto definitivo | | Progetto esecutivo | | Totale | |
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane | 6 | 40,0 | 1 | 6,7 | 3 | 20,0 | 5 | 33,3 | | | | | 15 | 100 |
| Beni Culturali in Piemonte | 16 | 30,8 | 30 | 57,7 | 2 | 3,8 | 2 | 3,8 | 1 | 1,9 | 1 | 1,9 | 52 | 100 |
| Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano | 3 | 12,5 | 2 | 8,3 | 8 | 33,3 | 9 | 37,5 | 2 | 8,3 | | | 24 | 100 |
| Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche | | | 2 | 4,5 | 13 | 29,5 | 21 | 47,7 | 8 | 18,2 | | | 44 | 100 |
| Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali | | | | | | | | | 4 | 100,0 | | | 4 | 100 |
| Mobilità sostenibile: nodi di interscambio persone | | | | | | | | | | | | | | |
| Progetto Movicentro | | | | | 7 | 25,0 | 14 | 50,0 | 4 | 14,3 | 3 | 10,7 | 28 | 100 |
| Difesa suolo | | | 52 | 20,5 | 27 | 10,6 | 168 | 66,1 | 2 | 0,8 | 5 | 2,0 | 254 | 100 |
| Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche (Atto integrativo) | | | | | 2 | 40,0 | 2 | 40,0 | 1 | 20,0 | | | 5 | 100 |
| Bonifiche | | | 1 | 20,0 | | | 0,0 | 0,0 | 4 | 80,0 | | | 5 | 100 |
| Potenziamento delle infrastrutture aeroportuali in vista dei XX Giochi Olimpici invernali "Torino 2006" | | | 4 | 66,7 | | | 2 | 33,3 | | | | | 6 | 100 |
| E-Government e Società dell'informazione nella Regione Piemonte | | | | | 6 | 7,9 | 51 | 67,1 | 19 | 25,0 | | | 76 | 100 |
| Difesa del suolo (atto integrativo) | | | | | 68 | 13,2 | 276 | 53,6 | 45 | 8,7 | 9 | 1,7 | 515 | |
| Totale | 25 | 4,9 | 92 | 17,9 | 68 | 13,2 | 276 | 53,6 | 45 | 8,7 | 9 | 1,7 | 515 | |

Tab. 4.4 Importo singoli interventi alla stipula per accordo

| Accordo di Programma Quadro | Importo interventi alla stipula dell'accordo (euro) | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|-------------|----------------------|------------|----------------------|-------------|------------------------|------------|--------------------------|-------------|--------------------------|------------|---------------------------|------------|--------------------|------------|------------|------------|------------|
| | fino a 150.000 | | da 150.001 a 200.000 | | da 200.001 a 500.000 | | da 500.001 a 1.000.000 | | da 1.000.001 a 2.500.000 | | da 2.500.001 a 5.000.000 | | da 5.000.001 a 10.000.000 | | oltre i 10.000.000 | | Totale | | |
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | |
| Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Beni Culturali in Piemonte | | | 3 | 5,8 | 7 | 13,5 | 16 | 30,8 | 11 | 21,2 | 9 | 60,0 | 5 | 33,3 | 6 | 11,5 | 15 | 100 | 100 |
| Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano | | | | | 3 | 12,5 | 14 | 58,3 | 4 | 16,7 | 3 | 12,5 | 3 | 12,5 | 24 | 100 | | | |
| Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche | 1 | 2,3 | 3 | 6,8 | 13 | 29,5 | 16 | 36,4 | 8 | 18,2 | 3 | 6,8 | 3 | 6,8 | 44 | 100 | | | |
| Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali | | | | | | | | | | | | | | | 4 | 100,0 | 4 | 100 | |
| Mobilità sostenibile: nodi di interscambio persone – Progetto Movicentro | | | | | 1 | 3,6 | 2 | 7,1 | 8 | 28,6 | 13 | 46,4 | 3 | 10,7 | 1 | 3,6 | 28 | 100 | 100 |
| Difesa suolo | 161 | 63,4 | 29 | 11,4 | 49 | 19,3 | 9 | 3,5 | 6 | 2,4 | | | | | | | 254 | 100 | 100 |
| Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche (Atto integrativo) | | | 2 | 40,0 | 1 | 20,0 | 1 | 20,0 | | | | | 1 | 20,0 | 1 | 20,0 | 5 | 100 | 100 |
| Bonifiche | | | 1 | 20,0 | 1 | 20,0 | | | | | 1 | 20,0 | 1 | 20,0 | 1 | 20,0 | 5 | 100 | 100 |
| Potenziamento delle infrastrutture aeroportuali in vista dei XX Giochi Olimpici invernali "Torino 2006" | | | 1 | 16,7 | 2 | 33,3 | 1 | 16,7 | | | | | | | 2 | 33,3 | 6 | 100 | 100 |
| E-Government e Società dell'informazione nella Regione Piemonte | | | | | | | | | | | 2 | 100,0 | | | | | 2 | 100 | 100 |
| Difesa del Suolo (Atto integrativo) | 42 | 55,3 | 2 | 2,6 | 11 | 14,5 | 8 | 10,5 | 8 | 10,5 | 3 | 3,9 | 1 | 1,3 | 1 | 1,3 | 76 | 100 | 100 |
| Totale | 204 | 39,6 | 31 | 6,0 | 71 | 13,8 | 46 | 8,9 | 71 | 13,8 | 51 | 9,9 | 30 | 5,8 | 11 | 2,1 | 515 | 100 | 100 |

Dal punto di vista operativo l'attività di monitoraggio consiste, in estrema sintesi, nella predisposizione di una scheda intervento per ogni singola iniziativa, progetto o opera inclusa nell'Accordo Quadro. Attraverso la scheda vengono raccolte e registrate informazioni relative alle diverse dimensioni dell'intervento (progettuale, amministrativa, finanziaria, ecc.). Una prima versione della scheda è allegata all'Accordo Quadro e riporta le caratteristiche dell'intervento al momento della stipula nonché una serie di previsioni sull'andamento dell'interventi (costi e tempistica attuativa). Il contenuto della scheda viene successivamente aggiornato, con cadenza semestrale (31 dicembre e 30 giugno), al fine di registrare (e tenere sotto controllo) le modificazioni subite dai progetti e dagli interventi nel processo di attuazione.

Il compito di predisporre e aggiornare le singole schede è affidato al soggetto attuatore dell'intervento (solitamente il responsabile unico del procedimento), il cui nominativo viene riportato nella scheda. Alle Direzioni regionali è invece assegnato il compito di organizzare e gestire il processo di acquisizione e caricamento dei dati raccolti con le schede intervento. Il sistema di monitoraggio degli Accordi Quadro è stato istituito formalmente nel 2000, ma ha assunto notevole rilevanza soprattutto a partire dal 2002, ovvero dopo l'introduzione del regime premiale nel meccanismo Intese e Accordi³. L'erogazione delle quote premiali avviene infatti (anche) sulla base di variabili (ad esempio il rispetto del cronoprogramma) il cui valore e andamento viene acquisito attraverso il sistema di monitoraggio. In altre parole, per gli Accordi stipulati dopo il 2002 le attività di monitoraggio tendono a diventare un elemento costitutivo del meccanismo Intese e Accordi, rappresentandone punto di riferimento per il calcolo delle risorse premiali.

Ai fini della stesura di questo rapporto abbiamo condotto un'indagine apposita utilizzando le informazioni acquisite attraverso il sistema di monitoraggio degli Accordi Quadro. In particolare abbiamo proceduto ad un'elaborazione dei dati contenuti nell'applicativo informatico e nelle relazioni di monitoraggio al fine di: a) individuare le caratteristiche dei diversi Accordi (e loro eventuali variazioni); b) ricostruire, in forma aggregata, l'andamento dei processi di attuazione relativi agli interventi inclusi nei singoli Accordi. L'analisi è stata circoscritta a sette Accordi Quadro (i primi in ordine di tempo), per i quali è disponibile una serie storica di informazioni. Gli Accordi più recenti, in materia di risorse idriche (atto integrativo), bonifiche, infrastrutture aeroportuali, società dell'informazione, ricerca scientifica e sviluppo locale, sottoscritti nel periodo dicembre 2003-dicembre 2004, hanno infatti un ridotto periodo di attività ed il monitoraggio non fornisce molti elementi conoscitivi aggiuntivi rispetto a quelli già illustrati nelle pagine precedenti.

L'analisi dei singoli Accordi Quadro piemontesi seguirà uno schema standard; verranno prima illustrate le caratteristiche generali dell'Accordo (data di approvazione, sottoscrittori, natura degli interventi, soggetti attuatori), a cui seguirà una comparazione degli elementi principali dell'Accordo (ammontare e fonti di finanziamento, numero e stato di avanzamento degli interventi, ecc.) utilizzando come riferimento quanto indicato in sede di stipula e i dati acquisiti nei più recenti monitoraggi. Questa parte del lavoro è stata svolta prendendo come base i dati disponibili sull'applicativo informatico ministeriale al dicembre 2004.

Un'attenzione particolare è stata dedicata ai tempi effettivi di attuazione, sia dell'APQ nel suo insieme che dei singoli interventi. Per questi ultimi si è scelto di disarticolare il processo di formulazione e realizzazione seguendo la tradizionale ripartizione delle fasi previste dalla procedura in materia di lavori pubblici (studio di fattibilità, progetto preliminare, definitivo, esecutivo, aggiudicazione e inizio lavori⁴). Per ogni scheda intervento è stato calcolato il tempo effettivamente impiegato per le diverse

³ Nell'ottobre 2003 è stata inoltre predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese) una circolare sulle procedure di monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro volta a chiarire alcune modalità operative del sistema.

⁴ Considerato l'esiguo numero di lavori conclusi, in questa prima sperimentazione del metodo, si è deciso di trascurare quest'ultima fase attuativa. Per l'iter procedurale in materia di progettazione e realizzazione di opere pubbliche vedi più avanti il capitolo 5.

fasi (naturalmente laddove le informazioni erano disponibili). A questo proposito è opportuno segnalare che il sistema di monitoraggio consente di ricostruire, per ogni singolo intervento, sia il tempo che intercorre tra le diverse fasi (ad esempio tra approvazione del preliminare e approvazione dell'esecutivo), sia il tempo impiegato per lo svolgimento delle singole fasi (ad esempio tra l'inizio e l'approvazione del progetto preliminare); considerata la natura sperimentale del lavoro svolto, abbiamo scelto di riportare le informazioni che risultano da entrambe le metodologie di calcolo.

4.3.1 Infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane

Il primo Accordo di Programma Quadro stipulato (dicembre 2000) è relativo alle infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane. Si tratta di un Accordo che mira sia al potenziamento e alla razionalizzazione delle suddette infrastrutture (realizzazione di nuovi depuratori, estensione rete), sia al loro adeguamento ai più recenti standard posti dalla normativa di settore (d.lgs. 152/99). L'Accordo è sottoscritto dal Ministero dell'Ambiente (Servizio Tutela Acque Interne), il Ministero del Tesoro (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale) e dalla Regione Piemonte (Pianificazione delle Risorse Idriche). Il soggetto responsabile dell'accordo è individuato nella persona del dirigente regionale del Settore Pianificazione delle Risorse Idriche. L'attuazione dei singoli interventi è invece affidata ai soggetti istituzionali competenti in materia (in metà dei casi amministrazioni comunali e comunità montane, nell'altra metà aziende idriche e consorzi). L'accordo ha durata triennale ma può essere prorogato fino alla conclusione degli interventi in esso previsti.

Alla stipula, l'accordo prevedeva 15 interventi per un ammontare complessivo di investimenti pari a circa 65 milioni di euro. All'ultimo monitoraggio (dicembre 2004) gli interventi sono passati a 22 e gli investimenti a circa 74 milioni, con un incremento, per quest'ultimi, pari al 14% (vedi tab. 4.5). L'incremento nel numero degli interventi non è dovuto all'inserimento nell'Accordo Quadro di nuovi progetti o opere, bensì a ragioni tecniche e gestionali; in particolare il 40% delle originarie schede intervento (6 su 15) sono state disarticolate nel corso della fase progettuale (ad esempio un intervento, in origine destinato a realizzare l'estensione della rete consortile e l'adeguamento dell'impianto di depurazione, si è successivamente sdoppiato in due diverse schede intervento). Le risorse finanziarie aggiuntive sono quasi interamente (80%) a carico dei soggetti attuatori.

Per quanto concerne l'andamento dell'accordo sotto il profilo finanziario, sempre con riferimento al monitoraggio di dicembre 2004, le risorse impegnate e i pagamenti ammontano rispettivamente al 70% e al 30% del costo totale (in valori assoluti l'impegnato è di circa 50 milioni di euro e i pagamenti ammontano a 21,2 milioni di euro), mentre si registrano economie per 2,7 milioni di euro (tab. 4.6).

La durata effettiva dell'Accordo dovrebbe aggirarsi attorno ai sette anni (dicembre 2000-2007), con un sostanziale allungamento dei tempi originariamente previsti. In sede di stipula, infatti, la programmazione operativa degli interventi conduceva ad ipotizzare la conclusione dell'Accordo per il 2003 con un articolazione della spesa che individuava nel 2002 l'anno di maggior spesa; le previsioni che emergono dal più recente monitoraggio evidenziano una distribuzione di spesa articolata su sette anni e la sua maggior concentrazione (prevista) nel 2005, anno in cui dovrebbero concludersi i lavori per la maggior parte degli interventi (tab. 4.8 e fig. 4.2).

Tab. 4.5 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

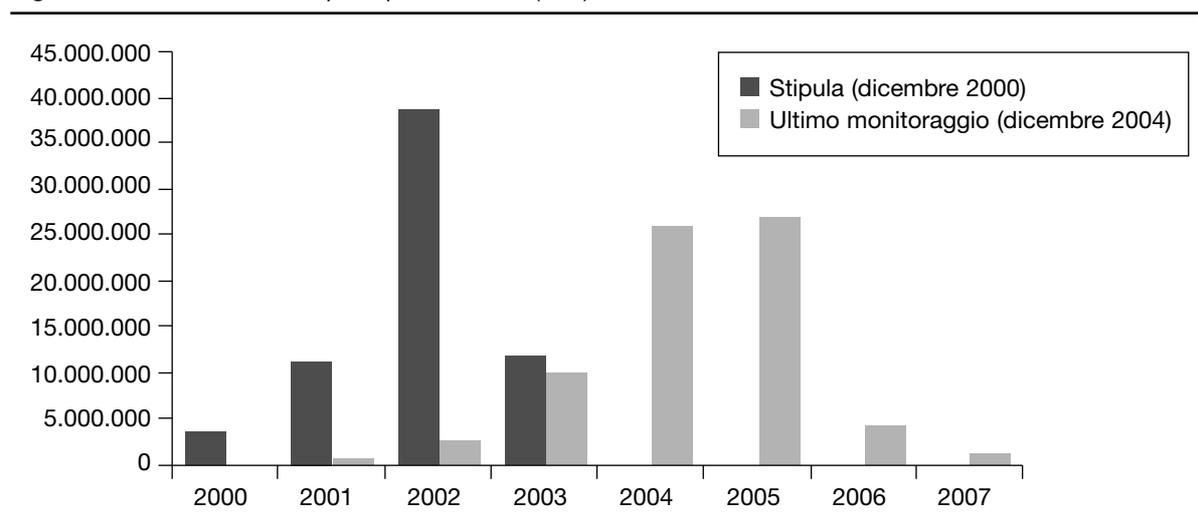
| | N. interventi | Risorse stanziare (€) | Risorse per fonte (€) | | |
|---------------------------------|---------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|---------|
| | | | Stato | Altri enti pubblici | Privati |
| Stipula (dic. 2000) | 15 | 65.021.924 | 50.251.256 | 14.770.667 | 0 |
| Ultimo monitoraggio (dic. 2004) | 22 | 74.330.005 | 52.179.190 | 21.637.457 | 513.358 |

Fonte: Applicativo Intese

Tab. 4.6 Distribuzione della spesa per annualità (in €)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|
| Stipula (dic. 2000) | 3.529.983 | 11.041.849 | 38.605.153 | 11.844.939 | 0 | 0 | 0 | |
| Attuale (dic. 2004) | 0 | 520.463 | 2.719.628 | 10.060.149 | 25.914.258 | 26.867.074 | 4.140.643 | 1.349.371 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.2 Distribuzione della spesa per annualità (in €)**Tab. 4.7** Stato interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio (val. ass. e val. %)

| | Non dichiarato | | Nessuna progettaz | | Studio di fattibilità | | Progetto prelim. | | Progetto definitivo | | Progetto esecutivo | | Esecuzione lavori | | Lavori conclusi | | Totale | |
|---------------------------------------|----------------|----|-------------------|---|-----------------------|----|------------------|----|---------------------|----|--------------------|---|-------------------|----|-----------------|----|--------|-----|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Stipula (dic. 2000) | 6 | 40 | 1 | 7 | 3 | 20 | 5 | 33 | | | | | | | | | 15 | 100 |
| ultimo monitoraggio (dic. 2004) | | | | | | | | | 4 | 18 | 1 | 4 | 13 | 60 | 4 | 18 | 22 | 100 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Per quanto concerne lo stato di attuazione degli interventi, i dati dell'ultimo monitoraggio (a tre anni dalla stipula dell'Accordo) segnalano che il 78% degli interventi ha i lavori in corso o già conclusi, mentre il restante 22% è in fase di progettazione o di aggiudicazione dei lavori (tab. 4.7).

I sensibili scostamenti registrati nei tempi di attuazione previsti (la variazione della distribuzione della spesa per annualità ne è un evidente sintomo) sono imputabili a diversi fattori, che talora si sovrappongono. Innanzitutto, il settore delle risorse idriche è stato oggetto di riforme sostanziali nel corso degli ultimi anni e tra queste la recente trasformazione della natura giuridica di molti soggetti attuatori ha inciso negativamente sul decorso di alcuni interventi. Il ritardo delle fasi attuative rispetto alle previsioni viene inoltre ricondotto, nelle relazioni di monitoraggio predisposte dal responsabile dell'Accordo, alla "rigidità e complessità della legislazione vigente in tema di lavori pubblici" e in particolare alla necessità di acquisire le necessarie autorizzazioni di natura ambientale, idrogeologica e urbanistica. In particolare, tra queste, si segnalano i tempi di approvazione del CROP (che variano da 49 a 333 giorni), dell'ATO (297 giorni) e quelli necessari per la VIA (527 giorni) e lo svolgimento delle

conferenze dei servizi (da 28 a 127 giorni). Per questi ed altri aspetti procedurali (autorizzazioni RFI, ANAS, procedure espropriative), le schede intervento tuttavia non riportano informazioni sistematiche (il campo non è obbligatorio).

Il monitoraggio permette invece di ricostruire puntualmente i tempi effettivamente impiegati per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (studio di fattibilità, progettazione preliminare, progettazione definitiva, progettazione esecutiva, aggiudicazione dei lavori, ecc.). Le informazioni acquisite con la scheda intervento (aggiornata semestralmente) permettono di calcolare sia il tempo registrato per lo svolgimento di una singola fase (ovvero tra inizio fase e approvazione del progetto preliminare), sia il tempo che intercorre tra le diverse fasi (ad esempio tra l'approvazione del preliminare e l'approvazione del definitivo). Nelle tabelle 4.8 e 4.9 sono riportati i dati che emergono da questa doppia modalità di calcolo.

L'eterogeneità degli interventi, il numero ridotto di casi e l'ampiezza del campo di variazione suggeriscono una certa cautela nell'analisi di questi dati (la cui attendibilità andrà verificata in eventuali proseguimenti di indagine). Gli alti valori massimi che si registrano per alcune fasi sono, almeno in parte, riconducibili al fatto che alcuni interventi avevano probabilmente superato i primi stadi progettuali prima dell'approvazione dell'Accordo (e hanno probabilmente ricevuto da quest'ultimo l'impulso a proseguire l'iter progettuale). Ciò premesso, le informazioni consentono di evidenziare nelle fasi iniziali della procedura (studio di fattibilità, progettazione preliminare e definitiva) i passaggi più impegnativi sotto il profilo temporale.

Tab. 4.8 Tempo effettivo per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

| | <i>Da inizio ad approvazione studio fattibilità</i> | <i>Da inizio ad approvazione preliminare</i> | <i>Da inizio ad approvazione definitivo</i> | <i>Da inizio ad approvazione esecutivo</i> | <i>Da inizio a fine aggiudicazione lavori</i> |
|-----------------|---|--|---|--|---|
| Media (gg.) | 159 | 247 | 336 | 236 | 140 |
| Mediana (gg.) | 159 | 226 | 305 | 217 | 124 |
| Val. Min (gg.) | 159 | 47 | 62 | 32 | 59 |
| Val. Max. (gg.) | 159 | 416 | 669 | 558 | 257 |
| N. casi | 1 | 8 | 20 | 18 | 17 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.9 Tempo intercorso tra le diverse fasi (giorni)

| | <i>Da approv. sdf ad approv. prel.</i> | <i>Da approv. prel. ad approv. def.</i> | <i>Da approv. def. ad approv. esec.</i> | <i>Da approv. esec. ad aggiud. lavori</i> | <i>Da aggiudic. lavori a inizio lavori</i> |
|-----------------|--|---|---|---|--|
| Media (gg.) | 411 | 408 | 319 | 158 | 112 |
| Mediana (gg.) | 335 | 393 | 279 | 136 | 84 |
| Val. Min (gg.) | 47 | 63 | 32 | 70 | 0 |
| Val. Max. (gg.) | 992 | 922 | 1.082 | 379 | 412 |
| N. casi | 8 | 19 | 18 | 16 | 17 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

4.3.2 Beni e sistemi culturali

L'Accordo Quadro in materia di beni e sistemi culturali (maggio 2001) ha una genealogia piuttosto articolata. Una prima versione dell'Accordo venne infatti approvata nel settembre 1999, quando non era stata ancora stipulata l'Intesa Istituzionale, e prevedeva una serie di interventi riguardanti esclusiva-

mente il recupero e la valorizzazione delle Reggia di Venaria Reale. A questo primo Accordo ne è subentrato un secondo, esplicitamente previsto dall'Intesa, sottoscritto nel maggio del 2001, che assorbe gli interventi previsti nel precedente ma, nel contempo, amplia il suo raggio di azione. L'Accordo del maggio 2001 (oggetto della nostra indagine) è sottoscritto dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, dal Ministero del Tesoro e dalla Regione Piemonte, mentre le funzioni di responsabile dell'Accordo sono affidate congiuntamente alla Direzione Regionale Beni Culturali e al Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Il nuovo Accordo prevede infatti 52 interventi di genere assai diverso. Una parte di questi (la componente più cospicua i in termini di risorse finanziarie dedicate) prevede progetti e opere relative alle Residenze e Collezioni Sabaude, al sistema museale piemontese e al sistema delle Fortificazioni e dei Castelli ed include anche iniziative tese a recuperare e valorizzare anche "l'intorno" (ovvero il territorio circostante) dei singoli beni culturali. I principali soggetti attuatori di questi progetti sono, oltre alla Regione, l'Ordine Mauriziano, la Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici, la Soprintendenza per i Beni Artistici e Storici, il Politecnico di Torino nonché le singole amministrazioni comunali nel cui territorio vi sono i beni culturali oggetto di intervento. Gli altri interventi prevedono iniziative e progetti per lo sviluppo dei servizi multimediali nelle biblioteche ed il potenziamento dei sistemi di valorizzazione, gestione e messa in rete dei beni archivistici di cui risultano soggetti attuatori la Biblioteca Nazionale Universitaria, la Biblioteca Reale, l'Ufficio Centrale Beni Archivistici e i vari enti titolari di biblioteche ecclesiastiche.

L'Accordo Quadro, alla stipula, prevedeva 52 interventi e un ammontare complessivo di investimenti superiore a 312 milioni di euro. All'ultimo monitoraggio il numero di interventi è salito a 183 e le risorse finanziarie sono passate a 412 milioni di euro (un incremento del 32%). Il forte aumento nel numero degli interventi (più che triplicati rispetto alla stipula dell'Accordo) è la conseguenza della disarticolazione delle schede interventi avvenuta in fase di attuazione; in particolare 22 schede intervento originarie (pari al 42% del totale) sono state successivamente scomposte e hanno dato luogo a 153 nuove schede⁵. Le risorse finanziarie aggiuntive provengono in gran parte (quasi il 70%) da fondi europei; si registrano, inoltre, criticità finanziarie (opere non coperte da finanziamenti) per circa due milioni di euro.

Per quanto riguarda l'andamento dell'Accordo sotto il profilo economico-finanziario e con riferimento ai dati disponibili, si registrano pagamenti (sempre al dicembre 2004) per circa 130 milioni di euro ed impegni per circa 207 milioni di euro (rispettivamente il 31% ed il 50% circa degli stanziamenti). La durata complessiva dell'Accordo dovrebbe essere di circa otto anni (maggio 2001-2009) La distribuzione della spesa per singola annualità ha subito sostanziali variazioni rispetto a quanto previsto in sede di stipula dell'Accordo (tab. 4.11, fig. 4.3).

Tab. 4.10 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

| | N° interventi | Risorse stanziare (€) | Risorse per fonte (€) | | | | |
|-------------------------------------|---------------|-----------------------|-----------------------|-------------|------------|-----------------------------|------------|
| | | | UE | Stato | Regione | Altri enti pubblici Privati | |
| Stipula (maggio 2001) | 52 | 312.703.807 | 77.468.535 | 116.811.705 | 28.301.838 | 22.724.104 | 67.397.625 |
| Ultimo monitoraggio (dicembre 2004) | 183 | 412.121.895 | 143.320.730 | 121.335.411 | 37.372.946 | 35.145.046 | 72.881.936 |

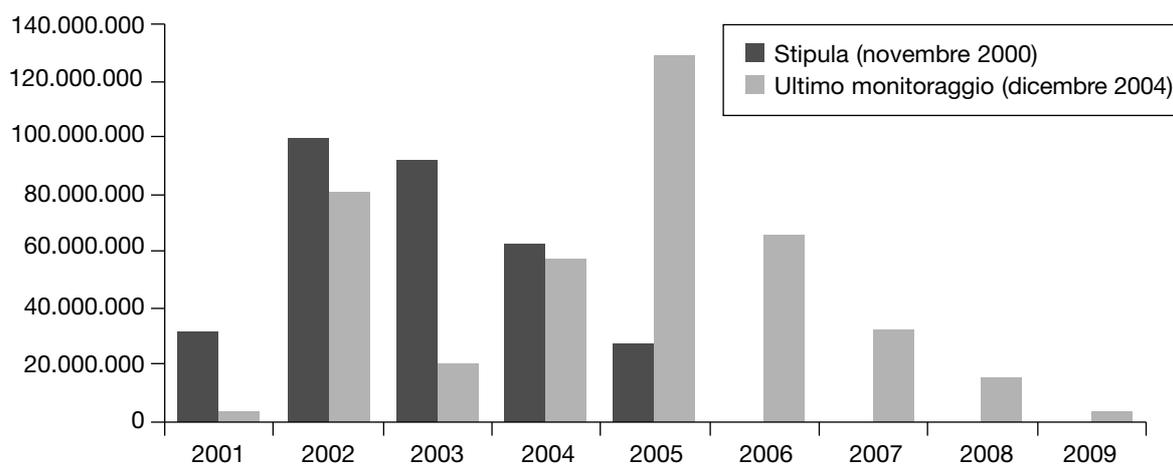
Fonte: Applicativo Intese

⁵ Ad esempio, l'originariamente unica scheda intervento "Recupero del Complesso della Mandria" si articola ora in 13 diverse schede, una per ogni appalto.

Tab. 4.11 Distribuzione della spesa per annualità (in €)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|-----------|
| Stipula (mag. 2001) | 31.822.525 | 99.686.511 | 91.537.854 | 62.542.931 | 27.113.987 | | | | |
| Ultimo monitoraggio (dic. 2004) | 4.698.081 | 82.523.451 | 21.197.953 | 57.393.633 | 128.568.572 | 65.902.581 | 32.525.640 | 15.164.125 | 3.346.063 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.3 Distribuzione della spesa per annualità (in €)**Tab. 4.12** Stato degli interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio

| | Non dichiarato | | In corso di progettaz. | | Studio di fattibilità | | Progetto prelim. | | Progetto definitivo | | Progetto esecutivo | | Esecuzione lavori | | Lavori conclusi | | Totale | |
|---------------------------------------|----------------|------|------------------------|------|-----------------------|-----|------------------|-----|---------------------|-----|--------------------|------|-------------------|------|-----------------|------|--------|-----|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Stipula (mag. 2001) | 16 | 30,8 | 30 | 57,7 | 2 | 3,8 | 2 | 3,8 | 1 | 1,9 | 1 | 1,9 | | | | | 52 | 100 |
| ultimo monitoraggio (dic. 2004) | | | 26 | 14,2 | 10 | 5,5 | 18 | 9,8 | 12 | 6,6 | 22 | 12,0 | 54 | 29,6 | 41 | 22,3 | 183 | 100 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

In merito allo stato di attuazione dei singoli interventi, i lavori sono conclusi o in corso di realizzazione per il 52% dei casi. Per quanto concerne la progettazione, il 64% degli interventi ha il progetto esecutivo approvato (con lavori conclusi, in corso o in fase di aggiudicazione), nel 70% dei casi risulta approvato il progetto definitivo, mentre il 29% degli interventi è in fase di progettazione iniziale (preliminare, fattibilità o in corso di progettazione). La conclusione dei lavori era prevista rispettivamente entro il 2004 per il 40% degli interventi, nel 2005 per il 35% dei casi e tra il 2006 e per i primi mesi del 2009 nel restante 25% degli interventi. Alcuni interventi risultano tuttavia attualmente sospesi; tra questi, alcuni riguardano il recupero di Stupinigi, di Palazzo Reale (Torino) e la Certosa di Collegno.

Il sostanziale slittamento in avanti delle previsioni di spesa (e di conseguenza nella realizzazione degli interventi) è riconducibile a diverse ragioni. Innanzitutto, l'Accordo include un numero elevato di interventi che, in fase di stipula, presentavano un livello di progettazione assai poco avanzato e per i

quali non era ancora compiutamente definito il quadro politico amministrativo preliminare all'avvio delle stesse fasi progettuali. Tale situazione ha determinato la necessità di procedere, nel primo anno di attuazione dell'Accordo, all'elaborazione e approvazione di 11 Accordi di Programma semplici (e successiva scomposizione di numerose schede intervento in sede di monitoraggio). Tutto ciò ha compromesso, fin dall'inizio, la possibilità di formulare previsioni (su tempi e costi) dotate di un elevato grado di attendibilità. A queste difficoltà si sono aggiunti gli ostacoli incontrati in sede di concreta progettazione e realizzazione degli interventi (acquisizione pareri tecnici, autorizzazioni amministrative, varianti in corso d'opera) legate alla particolare natura degli interventi (restauro del patrimonio culturale) che hanno determinato sia un allungamento dei tempi che una crescita nei costi. Inoltre, e qui risiede un'ulteriore peculiarità dell'Accordo, una serie di interventi sono sequenziali, ovvero alcune opere sono propedeutiche alla realizzazione di altri interventi, ed i ritardi eventualmente registrati nelle prime si ripercuotono inevitabilmente sui secondi. Infine, nel corso della fase di attuazione si sono verificati eventi imprevedibili (ad esempio il dissesto dell'Ordine Mauriziano) che hanno ulteriormente pregiudicato la fattibilità di alcuni interventi.

I tempi effettivamente impiegati per lo svolgimento delle singole fasi procedurali, così come restituiti dal sistema di monitoraggio e secondo la doppia modalità di calcolo (per singola fase o tra le diverse fasi) sono riportati nelle tabelle 4.13 e 4.14.

Tali dati vanno presi con molta cautela per almeno due ragioni: da un lato, l'estrema eterogeneità nella natura degli interventi promossi con l'Accordo beni culturali che, seppur presente anche negli altri Accordi, assume notevole rilevanza in questo caso (si passa dal recupero della Reggia di Venaria alla digitalizzazione dei sistemi bibliotecari, dalla realizzazione di opere alla fornitura di servizi e beni); dall'altro lato, le difficoltà connesse alla gestione ed organizzazione dei dati raccolti attraverso il monitoraggio causata dalla notevole moltiplicazione delle schede intervento⁶ determina un effetto distor-

Tab. 4.13 Tempo effettivo per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

| | <i>Da inizio ad approvazione studio fattibilità</i> | <i>Da inizio ad approvazione preliminare</i> | <i>Da inizio ad approvazione definitivo</i> | <i>Da inizio ad approvazione esecutivo</i> | <i>Da inizio a fine aggiudicazione lavori</i> |
|-----------------|---|--|---|--|---|
| Media (gg.) | 228 | 239 | 238 | 222 | 122 |
| Mediana (gg.) | 151 | 102 | 124 | 152 | 71 |
| Val. Min (gg.) | 20 | 10 | 16 | 9 | 4 |
| Val. Max. (gg.) | 838 | 1.583 | 1.239 | 1.080 | 854 |
| N° casi | 26 | 83 | 68 | 85 | 76 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.14 Tempo intercorso tra le diverse fasi (giorni)

| | <i>Da approv. sdf ad approv. prel.</i> | <i>Da approv. prel. ad approv. def.</i> | <i>Da approv. def. ad approv. esec.</i> | <i>Da approv. esec. ad aggiud. lavori</i> | <i>Da aggiudic. lavori a inizio lavori</i> |
|-----------------|--|---|---|---|--|
| Media (gg.) | 522 | 301 | 177 | 185 | 52 |
| Mediana (gg.) | 319 | 169 | 130 | 132 | 28 |
| Val. Min (gg.) | 5 | 16 | 26 | 5 | 1 |
| Val. Max. (gg.) | 1.673 | 1.210 | 667 | 1.870 | 337 |
| N. casi | 23 | 19 | 58 | 74 | 76 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

⁶ Per l'elaborazione dei dati, una notevole proliferazione di schede intervento comporta due tipi di problemi.

sivo poiché un progetto singolo ed unitario si frammenta in tante schede intervento quanti sono gli appalti necessari per realizzare l'opera. Ciò premesso, anche per questo Accordo si rileva che, sotto il profilo temporale, le fasi procedurali più onerose si collocano (qualunque sia il sistema di calcolo adottato) a monte della procedura: studio di fattibilità, progettazione preliminare e definitiva. I valori molto elevati che si registrano in alcuni interventi si riferiscono spesso ad interventi già avviati prima della stipula dell'Accordo e che da questo hanno ricevuto impulso nell'iter procedurale.

4.3.3 Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano

L'Accordo Quadro relativo alle “infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano”, il secondo in materia di risorse idriche, è stato stipulato nel luglio 2001 ed è sottoscritto dalla Regione Piemonte (Assessorato all'Ambiente – Direzione Pianificazione delle Risorse Idriche) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale). Gli interventi previsti sono riconducibili a tre categorie: interconnessione delle reti; completamento delle infrastrutture di distribuzione delle acque destinate al consumo umano e loro adeguamento a standard nazionali e comunitari (d.lgs. 31/2001); potenziamento delle infrastrutture dei servizi idrici integrati. Il responsabile dell'Accordo è il dirigente regionale del Settore Pianificazione delle Risorse Idriche. L'attuazione dei singoli interventi è affidata ai soggetti istituzionali competenti in materia (comunità montane, amministrazioni comunali, aziende consortili, consorzi). Per quanto concerne i tempi generali di attuazione, non viene indicato nessun orizzonte temporale definito (“l'Accordo dura fino al completamento delle opere”).

Alla stipula, l'Accordo prevedeva 24 interventi per un ammontare complessivo di investimenti pari a circa 61,5 milioni di euro. All'ultimo monitoraggio, gli interventi sono passati a 29 e gli investimenti sono saliti a 63,3 milioni di euro. Le risorse finanziarie aggiuntive sono interamente a carico dei soggetti attuatori (tab. 4.15).

Per quanto riguarda l'andamento dell'Accordo sotto il profilo economico finanziario, con riferimento all'ultimo monitoraggio, le risorse impegnate e i pagamenti ammontano rispettivamente al 53% e al 19,7% (in valori assoluti, circa 33,7 e 12,5 milioni di euro) degli stanziamenti, mentre si registrano economie per circa 3,8 milioni di euro.

Tab. 4.15 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

| | N° interventi | Risorse stanziare (€) | Risorse per fonte (€) | | |
|---------------------------------|---------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|-----------|
| | | | Stato | Altri enti pubblici | Privati |
| Stipula (lug. 2001) | 24 | 61.492.974 | 44.673.522 | 16.819.452 | - |
| Ultimo monitoraggio (dic. 2004) | 29 | 63.302.758 | 45.430.923 | 14.470.693 | 3.401.142 |

Fonte: Applicativo Intese

In taluni casi una scheda intervento può rimanere valida per alcune fasi procedurali (ad esempio fino all'approvazione dell'esecutivo) per poi essere scomposta in più schede (ad esempio in sede di aggiudicazione): se i dati della prima scheda vengono riportati nelle schede successive il rischio è di contare due volte lo stesso caso; per converso, se nelle schede successive non vengono riportati i dati della scheda originaria il rischio è di non avere dati sulle fasi precedenti, con conseguente perdita di informazioni. La soluzione di questi problemi passa attraverso un'opportuna standardizzazione delle regole relative al caricamento dei dati e allo “scarico” dei dati dall'applicativo informatico ministeriale.

L'aumento nel numero degli interventi è dovuto alla disarticolazione delle schede originarie; in particolare sei di queste (il 25%) sono state ridefinite dando origine a due o (a volte) tre nuove schede. A distanza di circa tre anni e mezzo dalla stipula dell'Accordo, lo stato di attuazione degli interventi registrato dal sistema di monitoraggio offre il seguente quadro: per il 76% circa degli interventi i lavori sono in corso o già conclusi, la quota restante (24%) è in fase avanzata di progettazione (tab. 4.16).

Se le previsioni risulteranno confermate nel prosieguo della fase di attuazione, l'Accordo Quadro avrà una durata di circa sei anni (luglio 2001-aprile 2007) registrando uno spostamento in avanti di circa due anni rispetto alla tempistica programmata in sede di stipula (tab. 4.17). La rimodulazione della spesa per annualità ha registrato significative variazioni; se in sede di stipula, si prevedeva di concentrare la spesa nei primi anni di operatività dell'Accordo (2002-2003), allo stato attuale le quote di spesa di maggior rilevanza si concentrano nel biennio 2004-2005.

Infine, i tempi impiegati per lo svolgimento delle diverse fasi procedurali restituiti dal sistema di monitoraggio consentono, con il doppio metodo di calcolo, di registrare il tempo medio per l'intero iter procedurale. Il passaggio dal preliminare al definitivo costituisce la fase di gran lunga più impegnativa, sotto il profilo temporale (tabb. 4.18 e 4.19).

Tab. 4.16 Stato interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio

| | Non dichiarato | | Nessuna progettaz | | Studio di fattibilità | | Progetto prelim. | | Progetto definitivo | | Progetto esecutivo | | Esecuzione lavori | | Lavori conclusi | | Totale | |
|---------------------------------------|----------------|------|-------------------|-----|-----------------------|------|------------------|------|---------------------|------|--------------------|------|-------------------|------|-----------------|------|--------|------|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Stipula (mag. 2001) | 3 | 12,5 | 2 | 8,3 | 8 | 33,3 | 9 | 37,5 | 2 | 8,3 | | | | | | | 24 | 100% |
| Ultimo monitoraggio (dic. 2004) | | | | | | | | | 4 | 13,8 | 3 | 10,3 | 17 | 58,6 | 5 | 17,3 | 29 | 100% |

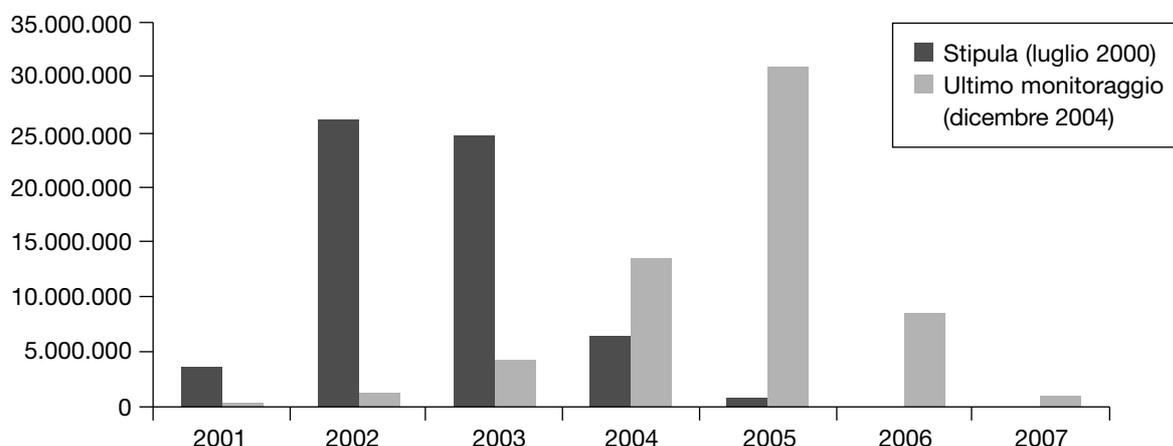
Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.17 Distribuzione della spesa per annualità (in €)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|-----------|---------|
| Stipula (lug. 2001) | 3.558.388 | 26.118.258 | 24.689.222 | 6.352.420 | 774.685 | 0 | 0 |
| Attuale (dic. 2004) | 140.420 | 1.093.037 | 4.187.759 | 14.886.220 | 31.050.775 | 8.480.739 | 832.640 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.4 Distribuzione della spesa per annualità (in €)



Tab. 4.18 Tempo effettivo per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

| | <i>Da inizio ad approvazione preliminare</i> | <i>Da inizio ad approvazione definitivo</i> | <i>Da inizio ad approvazione esecutivo</i> | <i>Da inizio a fine aggiudicazione lavori</i> |
|-----------------|--|---|--|---|
| Media (gg.) | 154 | 272 | 212 | 75 |
| Mediana (gg.) | 135 | 193 | 146 | 71 |
| Val. Min (gg.) | 13 | 18 | 16 | 35 |
| Val. Max. (gg.) | 307 | 755 | 878 | 197 |
| N. casi | 11 | 16 | 20 | 20 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.19 Tempo intercorso tra le diverse fasi (giorni)

| | <i>Da approv. prel. ad approv. def.</i> | <i>Da approv. def. ad approv. esec.</i> | <i>Da approv. esec. ad aggiud. lavori</i> | <i>Da aggiudic. lavori a inizio lavori</i> |
|-----------------|---|---|---|--|
| Media (gg.) | 400 | 270 | 169 | 90 |
| Mediana (gg.) | 275 | 213 | 133 | 91 |
| Val. Min (gg.) | 21 | 16 | 49 | 8 |
| Val. Max. (gg.) | 1.255 | 898 | 515 | 197 |
| N. casi | 24 | 18 | 20 | 19 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

I valori molto elevati che si registrano in alcune fasi e interventi riguardano soprattutto progetti avviati prima della stipula dell'Accordo e che da questo hanno ricevuto impulso al prosieguo dell'iter procedurale.

Gli evidenti ritardi registrati per le fasi di attuazione degli interventi sono riconducibili, come per il precedente Accordo relativo alle risorse idriche, alla rigidità e complessità della normativa in materia di lavori pubblici. L'acquisizione di pareri e autorizzazioni in materia ambientale, idrogeologica ed urbanistica insieme alla situazione *in progress* del processo di riforma del settore (che prevede tra l'altro sostanziali modificazioni nella natura giuridica dei soggetti attuatori) sono tra i fattori che hanno negativamente influenzato l'andamento degli interventi. Per gli aspetti procedurali, il monitoraggio evidenzia i tempi relativi alla VIA (da 77 a 242 giorni). Infine, i ritardi e le variazioni di costi sono attribuibili, per alcuni interventi, a una sostanziale carenza dei primi elaborati progettuali.

4.3.4 Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche

Il quarto Accordo Quadro piemontese (tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche) è stato stipulato nel dicembre 2002 da Regione (Direzione per la Pianificazione delle Risorse Idriche), Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Direzione Generale per le Politiche Strutturali e lo Sviluppo Rurale), Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Direzione generale per le Reti), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (Servizio Tutela Acque Interne) e Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale). Tale Accordo, il terzo nel campo delle risorse idriche, è il primo (in ordine di tempo) ad essere sottoposto al regime premiale definito dalla delibera CIPE 36/2002. Gli interventi promossi sono rivolti al potenziamento e alla razionalizzazione delle infrastrutture (reti e depuratori) e loro relativo adeguamento agli standard normativi (d.lgs. 152/99, d.lgs. 31/2001).

Il soggetto responsabile dell'Accordo è il dirigente regionale della Direzione Pianificazione delle risorse idriche, mentre i soggetti attuatori degli interventi sono amministrazioni comunali e comunità mon-

tane (in circa la metà dei casi) e consorzi e aziende (nell'altra metà dei casi); fanno eccezione due interventi gestiti rispettivamente dalla SMAT (studi di fattibilità per le infrastrutture del servizio idrico integrato) e dalla stessa Regione (completamento studi e indagini per il piano di tutela delle acque). La durata dell'Accordo non viene puntualmente definita ("fino alla conclusione degli interventi"). Alla stipula (dicembre 2002), l'Accordo prevedeva 44 interventi per un ammontare complessivo di investimenti pari a 83,5 milioni di euro; all'ultimo monitoraggio (dicembre 2004), gli interventi sono 49 mentre le risorse stanziare sono salite a circa 89,7 milioni di euro (+3,4%). La crescita nel numero delle schede intervento è marginale (da 44 a 49) ed è principalmente dovuta alla scomposizione di precedenti schede intervento in più lotti; i finanziamenti aggiuntivi sono stati apportati dai soggetti attuatori.

A due anni dalla stipula, lo stato di avanzamento dell'Accordo, sotto il profilo economico finanziario, registra pagamenti per circa 12,7 milioni di euro, ed impegni per circa 36,7 milioni di euro (rispettivamente il 14 % e il 41% circa delle risorse stanziare) ed economie per circa 3 milioni di euro. Per quanto riguarda lo stato di attuazione degli interventi, all'ultimo monitoraggio, si registrano lavori conclusi o in corso per il 65,4% degli interventi, la quota restante (34,6%) è in fase di progettazione avanzata.

La durata dell'Accordo è passata di quattro a cinque anni. A due anni dalla stipula si è registrato infatti uno slittamento in avanti nelle previsioni di spesa (vedi tabella e grafico seguenti). La conclusione degli interventi ha registrato uno spostamento di un anno (da cinque a sei anni).

Valgono, per questo Accordo, i rilievi riportati nei due precedenti Accordi relativi al settore delle risorse idriche. Trasformazioni nella natura giuridica dei soggetti attuatori, sostanziali modifiche apportate ai progetti a seguito delle prime verifiche, acquisizione pareri e autorizzazioni hanno contribuito a spostare in avanti i tempi previsti per la realizzazione degli interventi in sede di stipula dell'Accordo. Il regime premiale e sanzionatorio a cui questo Accordo è sottoposto (fruisce infatti di risorse assegnate con la deliberazione CIPE 36/2002) sembra tuttavia aver determinato azioni volte ad individuare in tempi celeri il superamento di ostacoli presenti in alcuni interventi.

Per quanto concerne la tempistica registrata dai singoli interventi, calcolata con il doppio metodo, il monitoraggio restituisce i dati riportati nelle tabelle 4.23 e 4.24.

Tab. 4.20 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

| | N° interventi | Risorse stanziare (€) | Risorse per fonte (€) | | |
|---------------------------------|---------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|------------|
| | | | Stato | Altri enti pubblici | Privati |
| Stipula (dic. 2002) | 44 | 83.508.676 | 50.113.116 | 23.120.773 | 10.274.787 |
| Ultimo monitoraggio (dic. 2004) | 49 | 89.717.998 | 50.691.080 | 26.578.412 | 12.448.505 |

Fonte: Applicativo Intese

Tab. 4.21 Stato interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio

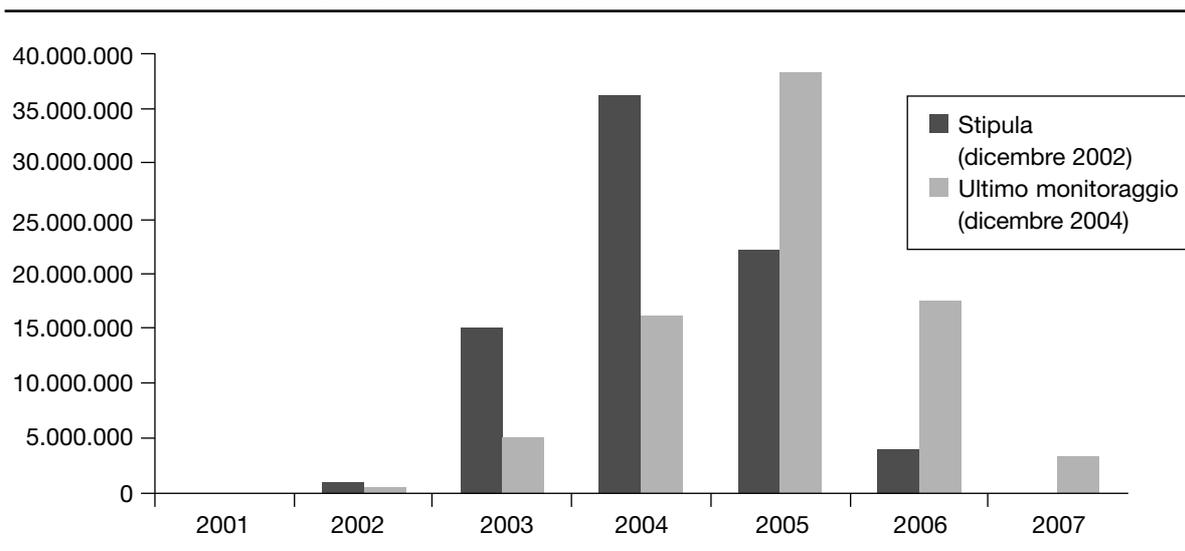
| | Non dichiarato | | Nessuna progettaz | | Studio di fattibilità | | Progetto prelim. | | Progetto definitivo | | Progetto esecutivo | | Esecuzione lavori | | Lavori conclusi | | Totale | |
|---------------------------------|----------------|---|-------------------|-----|-----------------------|------|------------------|------|---------------------|------|--------------------|------|-------------------|------|-----------------|------|--------|-----|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Stipula (dic. 2004) | | | 2 | 4,5 | 13 | 29,5 | 21 | 47,7 | 8 | 18,2 | | | | | | | 44 | 100 |
| Ultimo monitoraggio (dic. 2004) | | | | | | | 3 | 6,1 | 6 | 12,2 | 8 | 16,3 | 22 | 44,9 | 10 | 20,5 | 49 | 100 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.22 Distribuzione della spesa per annualità (in €)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------|--------|---------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| Stipula (dic. 2002) | 0 | 854.154 | 15.720.513 | 37.937.413 | 24.019.424 | 4.977.172 | - |
| Attuale (dic. 2004) | 23.336 | 490.082 | 6.385.798 | 17.309.706 | 39.751.274 | 18.407.346 | 4.305.290 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.5 Distribuzione della spesa per annualità (in €)**Tab. 4.23** Tempo effettivo per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

| | <i>Da inizio ad approvazione studio</i> | <i>Da inizio ad approvazione preliminare</i> | <i>Da inizio ad approvazione definitivo</i> | <i>Da inizio ad approvazione esecutivo</i> | <i>Da inizio a fine aggiudicazione lavori</i> |
|-----------------|---|--|---|--|---|
| Media (gg.) | 299 | 163 | 184 | 139 | 96 |
| Mediana (gg.) | - | 106 | 137 | 121 | 69 |
| Val. min (gg.) | 186 | 28 | 27 | 16 | 18 |
| Val. max. (gg.) | 412 | 445 | 522 | 487 | 266 |
| N. casi | 2 | 19 | 42 | 40 | 36 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.24 Tempo intercorso tra le diverse fasi (giorni)

| | <i>Da approv. sdf ad approv. prel.</i> | <i>Da approv. prel. ad approv. def.</i> | <i>Da approv. def. ad approv. exec.</i> | <i>Da approv. exec. ad aggiud. lavori</i> | <i>Da aggiudic. lavori a inizio lavori</i> |
|-----------------|--|---|---|---|--|
| Media (gg.) | 445 | 307 | 222 | 160 | 76 |
| Mediana (gg.) | 278 | 214 | 190 | 119 | 72 |
| Val. Min (gg.) | 28 | 59 | 21 | 45 | 4 |
| Val. Max. (gg.) | 1.473 | 2.074 | 609 | 715 | 268 |
| N. casi | 16 | 41 | 37 | 36 | 29 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Anche per questo Accordo è possibile rilevare nel passaggio dal preliminare al definitivo la fase procedurale di maggior impegno in termini di tempo impiegato (la predisposizione dello studio di fattibilità non è sempre richiesta). I valori massimi registrati in alcune fasi e per alcuni interventi sembrano segnalare la presenza di progetti avviati prima della stipula dell'Accordo e che, da quest'ultimo, hanno ricevuto un sostanziale impulso nell'iter procedurale.

4.3.5 Mobilità sostenibile

L'Accordo Quadro in materia di mobilità sostenibile è stato stipulato nel febbraio 2003 ed è sottoscritto dalla Regione (Assessorato ai Trasporti) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale). Il soggetto responsabile dell'Accordo è individuato nella persona del responsabile regionale del Settore Pianificazione dei Trasporti. I soggetti attuatori sono amministrazioni comunali (ad eccezione di un solo intervento affidato all'amministrazione provinciale). L'obiettivo dell'Accordo risiede nel potenziamento del sistema regionale dei nodi di interscambio tra le modalità di trasporto pubblico e privato. Il contenuto dei singoli interventi è abbastanza eterogeneo (adeguamento viabilità, realizzazione terminal, sovrappassi, parcheggi). In sede di Accordo non è puntualmente indicato il periodo temporale di validità (l'Accordo ha durata fino al completamento delle opere previste).

Alla stipula (febbraio 2003) l'Accordo prevedeva 28 interventi per investimenti complessivi pari 89,5 milioni di euro. All'ultimo monitoraggio (dicembre 2004) il numero degli interventi è passato a 49 e gli investimenti a circa 98,6 milioni di euro (+10%). L'incremento nel numero degli interventi (passati da 28 a 49) è determinato dalla disaggregazione delle originarie schede intervento avvenuta in sede di progettazione successiva alla stipula (o di aggiudicazione dei lavori). I finanziamenti aggiuntivi provengono dalle amministrazioni comunali (soggetti attuatori) nonché da fonte europea, regionale e privata.

Per ciò che riguarda l'andamento dell'Accordo sotto il profilo economico-finanziario, i dati dell'ultimo monitoraggio registrano, a poco meno di due anni dalla stipula, pagamenti per 8,7 milioni di euro ed impegni per 27,5 milioni di euro (rispettivamente pari al 8,8% e al 28% delle risorse stanziare)

Tab. 4.25 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

| | N. interventi | Risorse stanziare (€) | Risorse per fonte (€) | | | | |
|---------------------------------|---------------|-----------------------|-----------------------|------------|------------|---------------------|-----------|
| | | | UE | Stato | Regione | Altri enti pubblici | Privati |
| Stipula (feb 2003) | 28 | 89.510.377 | | 24.290.000 | 37.245.377 | 27.975.000 | 0 |
| Ultimo monitoraggio (dic. 2004) | 49 | 98.611.9000 | 447.000 | 24.290.000 | 38.254.813 | 31.522.837 | 4.097.249 |

Fonte: Applicativo Intese

Tab. 4.26 Stato degli interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio

| | Non dichiarato | | Nessuna progettaz. | | Studio di fattibilità | | Progetto prelim. | | Progetto definitivo | | Progetto esecutivo | | Esecuzione lavori | | Lavori conclusi | | Totale | |
|---------------------------------|----------------|---|--------------------|---|-----------------------|------|------------------|------|---------------------|------|--------------------|------|-------------------|------|-----------------|------|--------|-------|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Stipula (feb. 2003) | | | | | 7 | 25,0 | 14 | 50,0 | 4 | 14,0 | 3 | 11,0 | | | | | 28 | 100 |
| Ultimo monitoraggio (dic. 2004) | | | | | 3 | 6,1 | 4 | 8,2 | 5 | 10,2 | 13 | 26,5 | 14 | 28,6 | 10 | 20,4 | 49 | 100,0 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

mentre le economie ammontano a 8,1 milioni di euro. Per quanto riguarda lo stato di attuazione degli interventi, sempre all'ultimo monitoraggio, i lavori sono conclusi nel 20% dei casi ed in fase di esecuzione nel 29% dei casi; il 36,% degli interventi si trova in una fase progettuale avanzata (esecutiva o definitiva) e la restante quota (14%) è nelle prime fasi progettuali.

L'Accordo Quadro, sulla base delle attuali previsioni, dovrebbe avere la durata di circa sei anni (2002-2008). A distanza di due anni dalla stipula si è registrato un allungamento nei tempi previsti, come si può notare dai dati relativi alla distribuzione della spesa per annualità (tab. 4.27, fig. 4.6).

I dati relativi ai tempi effettivamente impiegati nel processo attuativo evidenziano, per entrambi i metodi di calcolo (per singola fase o tra le diverse fasi procedurali), nel passaggio dal progetto preliminare al progetto definitivo la fase di maggior impegno (tabb. 4.28 e 4.29). Anche in questo Accordo, come già nei precedenti, si registrano per alcuni interventi valori estremamente elevati, assai superiori alla stessa durata dell'Accordo. In alcuni casi ciò potrebbe essere dovuto ad un semplice errore nel caricamento dei dati, ma non è da scartare l'ipotesi che alcuni di questi interventi fossero in una situazione di stallo dalla quale sono usciti grazie alle risorse finanziarie messe a disposizione (e più in generale all'avvio) dell'Accordo Quadro.

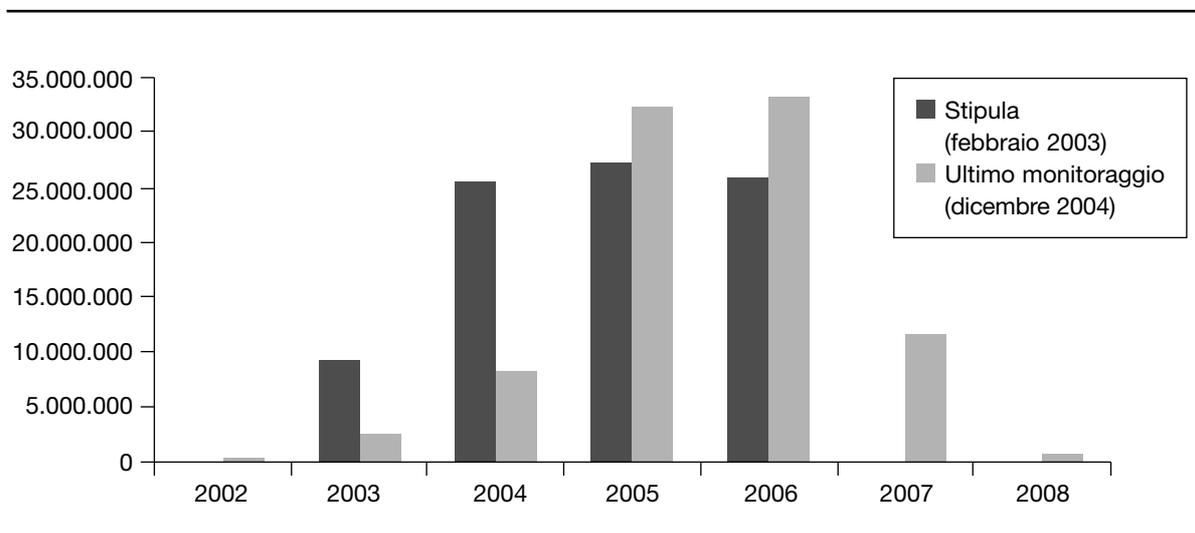
I ritardi registrati in fase di attuazione, con conseguente slittamento in avanti nella tempistica di spesa, sono legati a diversi fattori. Al momento della stipula molti interventi erano ai primi stadi di progettazione (fattibilità e preliminare) e ciò ha impedito la formulazione di stime attendibili (sul versante costi e ancor di più sotto il profilo della tempistica). Le caratteristiche degli interventi (nodi interscambio) colloca le opere a ridosso di strutture appartenenti ad altro soggetto istituzionale con conseguente necessità di ottenere pareri e autorizzazioni; in particolare, sono frequenti i ritardi addebitati al-

Tab. 4.27 Distribuzione della spesa per annualità alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------|---------|-----------|------------|------------|------------|------------|---------|
| Stipula (feb. 2003) | 0 | 9.842.596 | 25.771.830 | 27.605.529 | 26.290.422 | - | - |
| Attuale (dic. 2004) | 308.960 | 4.279.816 | 8.057.496 | 32.396.328 | 33.279.882 | 11.781.682 | 325.000 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.6 Distribuzione della spesa per annualità (in €)



Tab. 4.28 Tempo effettivo per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

| | <i>Da inizio ad approvazione studio</i> | <i>Da inizio ad approvazione preliminare</i> | <i>Da inizio ad approvazione definitivo</i> | <i>Da inizio ad approvazione esecutivo</i> | <i>Da inizio ad aggiudicazione lavori</i> |
|-----------------|---|--|---|--|---|
| Media (gg.) | 115 | 217 | 299 | 216 | 55 |
| Mediana (gg.) | 105 | 175 | 199 | 123 | 51 |
| Val. min (gg.) | 31 | 36 | 6 | 7 | 11 |
| Val. max. (gg.) | 230 | 658 | 1.211 | 1.127 | 137 |
| N. casi | 9 | 23 | 34 | 33 | 24 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.29 Tempo intercorso tra le diverse fasi (giorni)

| | <i>Da approv. sdf ad approv. prel.</i> | <i>Da approv. prel. ad approv. def.</i> | <i>Da approv. def. ad approv. esec.</i> | <i>Da approv. esec. ad aggiud. lavori</i> | <i>Da aggiudic. lavori a inizio lavori</i> |
|-----------------|--|---|---|---|--|
| Media (gg.) | 306 | 612 | 204 | 139 | 66 |
| Mediana (gg.) | 196 | 412 | 84 | 79 | 69 |
| Val. min (gg.) | 35 | 6 | 8 | 36 | 1 |
| Val. max. (gg.) | 842 | 1.629 | 1.374 | 615 | 199 |
| N. casi | 25 | 30 | 25 | 24 | 20 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

le difficoltà di dialogo con RFI (Rete Ferroviaria Italiana). Il procedimento per realizzare le opere previste richiede inoltre numerosi adempimenti amministrativi (adeguamento strumenti urbanistici, pareri del CROP e, in almeno un caso, Soprintendenza Beni Culturali) di cui non è sempre possibile prevedere i tempi necessari. A ciò, infine, si unisce una certa cautela, da parte delle amministrazioni comunali, a procedere negli interventi (anche nella fase progettuale) senza aver prima avuto formale garanzia della disponibilità delle risorse finanziaria.

4.3.6 Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali

L'Accordo Quadro per la valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali è stato stipulato nel gennaio 2003 ed è sottoscritto da Regione (Direzione Turismo, Sport e Parchi) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese). Il soggetto responsabile dell'Accordo è il responsabile della Direzione Turismo, Sport e Parchi della Regione, mentre i soggetti attuatori (responsabili dei singoli interventi) sono le amministrazioni comunali. Gli interventi promossi prevedono la realizzazione di opere volte al potenziamento e all'adeguamento delle infrastrutture termali (opere di captazione, adduzione e uso delle acque termali, impianti per la depurazione dei reflui, miglioramento dell'accessibilità, opere di arredo urbano, ecc.). In sede di Accordo non sono riportati puntuali limiti temporali relativi alla sua durata (l'Accordo ha durata fino al completamento delle opere).

Alla stipula l'Accordo prevedeva quattro interventi per un ammontare complessivo di investimenti pari a circa 12 milioni di euro. All'ultimo monitoraggio (dicembre 2004), il numero degli interventi è rimasto invariato, mentre gli investimenti sono passati a circa 12,8 milioni di euro (+7,7%). Le risorse finanziarie aggiuntive sono state apportate dalle amministrazioni comunali titolari degli interventi.

Per quanto riguarda il profilo economico-finanziario, i dati del monitoraggio registrano, a poco meno di due anni dalla stipula dell'Accordo, pagamenti per circa 907.000 euro, impegni per 10,9 milioni di euro (pari rispettivamente al 7% e al 85% delle risorse stanziato) ed economie per circa 1,3 milioni di

euro. In merito allo stato di attuazione, all'ultimo monitoraggio tutti gli interventi risultano essere in fase di esecuzione lavori. La conclusione dei lavori è prevista entro il 2006 per due interventi e nel 2007 per i restanti. Allo stato attuale, la durata (prevista) dell'Accordo è di circa quattro anni (gennaio 2003-maggio 2007)

Pur non registrandosi variazioni nelle tempistiche relative alla conclusione dei lavori (le previsioni formulate alla stipula coincidono con quelle indicate nell'ultimo monitoraggio), si osserva comunque uno spostamento in avanti nelle previsioni di spesa (tab. 4.32 e fig. 4.7).

Per quanto concerne la durata effettiva delle singole fasi procedurali non si osservano valori di particolare interesse. E ciò per due ragioni: gli interventi sono numericamente ridotti e le opere previste sono entrate nell'Accordo Quadro ad uno stadio di progettazione già avanzato (progettazione definitiva). Il tempo medio per passare dal definitivo all'esecutivo è di circa 480 giorni, mentre dall'esecutivo all'inizio lavori trascorrono in media altri 170 giorni. I tempi necessari per la concreta realizzazione delle opere variano tra 822 e 934 giorni (previsioni all'ultimo monitoraggio). Nonostante la necessità di apportare varianti ad un singolo progetto, non si registrano finora ritardi significativi nei tempi di attuazione. I ritardi registrati nella velocità di spesa (rispetto alle previsioni indicate in sede di stipula) sono dovuti sia allo spostamento in avanti (cinque mesi) delle fasi di aggiudicazione lavori per l'intervento di maggiori dimensioni finanziarie, sia al contenzioso relativo ad un intervento.

Tab. 4.30 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

| | N. interventi | Risorse stanziare (€) | Risorse per fonte (€) | |
|---------------------------------|---------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | | | Stato | Altri enti pubblici i |
| Stipula (gen. 2003) | 4 | 11.918.098 | 9.534.478 | 2.383.620 |
| Ultimo monitoraggio (dic. 2004) | 4 | 12.838.687 | 9.534.478 | 3.304.208 |

Fonte: Applicativo Intese

Tab. 4.31 Stato degli interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio

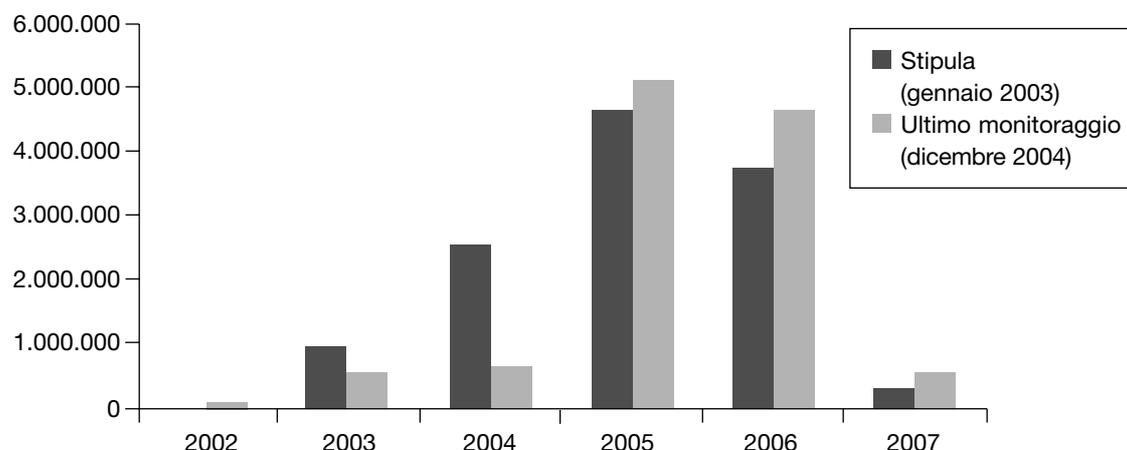
| | Progetto prelim. | | Progetto definitivo | | Progetto esecutivo | | Esecuzione lavori | | Lavori conclusi | | Totale | |
|---------------------------------|---------------------|---|---------------------|---|--------------------|---|-------------------|-----|-----------------|---|--------|-----|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| | Stipula (gen. 2003) | | | 4 | 100 | | | | | | | 4 |
| Ultimo monitoraggio (dic. 2004) | | | | | | | 4 | 100 | | | 4 | 100 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.32 Distribuzione della spesa per annualità alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------|--------|---------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Stipula (gen. 2003) | 0 | 892.000 | 2.442.887 | 4.565.777 | 3.641.959 | 375.475 |
| Attuale (dic. 2004) | 90.631 | 502.850 | 609.180 | 5.172.919 | 4.500.210 | 642.318 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.7 Distribuzione della spesa per annualità (in €)

4.3.7 Difesa del suolo

L'Accordo Quadro per il settore della difesa del suolo è stato stipulato nel maggio 2003 ed è sottoscritto da Regione (Direzione Difesa del Suolo), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (Direzione per la Difesa del Suolo) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale). Gli interventi previsti riguardano in prevalenza opere di manutenzione ed adeguamento corsi d'acqua (sponde e alvei) e stabilizzazione dei dissesti da frana. Il responsabile dell'Accordo è il dirigente regionale delle Opere Pubbliche, mentre i soggetti attuatori dei singoli interventi sono amministrazioni comunali, comunità montane e l'Agenzia Interregionale per il Po. La durata dell'Accordo coincide con il completamento delle opere previste.

Alla stipula (maggio 2003) l'Accordo prevedeva 254 interventi per un ammontare complessivo di investimenti pari a 48,2 milioni di euro. I dati dell'ultimo monitoraggio gli interventi sono passati a 257 e le risorse stanziare a 48,5 milioni di euro (+0,2%). Il numero degli interventi è cresciuti marginalmente rispetto alla stipula ed è riconducibile alla scomposizione di un intervento. I finanziamenti aggiuntivi provengono dalla Regione e dai bilanci dei soggetti attuatori.

Per quanto riguarda l'andamento dell'Accordo sotto il profilo finanziario, a poco più di un anno e mezzo dalla stipula, le risorse impegnate e i pagamenti ammontano rispettivamente a 37,1 milioni di euro e a 16,7 milioni di euro (pari al 76,5% e al 34,4% delle risorse stanziare), mentre si registrano economie per circa 6,6 milioni di euro. Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei singoli interventi, sulla base dei dati dell'ultimo monitoraggio, il 58,7% delle opere hanno concluso i lavori e per il 40,5% degli interventi si registrano lavori in corso.

Tab. 4.33 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

| | N° interventi | Risorse stanziare (€) | Risorse per fonte (€) | | |
|---------------------------------|---------------|-----------------------|-----------------------|---------|---------------------|
| | | | Stato | Regione | Altri enti pubblici |
| Stipula (mag. 2003) | 254 | 48.237.775 | 48.168.696 | - | 69.079 |
| Ultimo monitoraggio (dic. 2004) | 257 | 48.537.784 | 48.417.696 | - | 120.089 |

Fonte: Applicativo Intese

La durata complessiva dell'Accordo dovrebbe essere di circa tre anni (maggio 2003-marzo 2006). Le previsioni di spesa per annualità hanno subito uno spostamento in avanti (tab. 4.35 e fig. 4.8); in base ai dati del dicembre 2004, l'anno in cui si concentra la quota più rilevante della spesa è il 2005.

Anche per questo Accordo i ritardi registrati nella fase attuativa degli interventi sono dovuti ad una pluralità di cause. Innanzitutto, in sede di avanzamento progettuale si è talora reso necessario svolgere ulteriori approfondimenti che hanno modificato sia le caratteristiche del progetto, sia la tempistica originariamente prevista. Inoltre, sotto il profilo amministrativo, hanno influito negativamente sui tempi la necessità di acquisire pareri e autorizzazioni nel corso delle fasi progettuali. A tal proposito, le schede intervento restituiscono qualche parziale indicazione; i tempi relativi alle autorizzazioni comunali variano da 39 a 287 giorni mentre quelli per la conferenza dei servizi da 13 a 242 giorni⁷. Inol-

Tab. 4.34 Stato degli interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio

| | Non dichiarato | | Nessuna progettaz | | Studio di fattibilità | | Pogetto prelim. | | Progetto definitivo | | Progetto esecutivo | | Esecuzione lavori | | Lavori conclusi | | Totale | |
|---------------------------------|----------------|---|-------------------|------|-----------------------|------|-----------------|------|---------------------|-----|--------------------|-----|-------------------|------|-----------------|------|--------|-----|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Stipula (mag. 2003) | | | 52 | 20,5 | 27 | 10,6 | 168 | 66,1 | 2 | 0,8 | 5 | 2,0 | | | | | 254 | 100 |
| ultimo monitoraggio (dic. 2004) | | | | | | | 1 | 0,4 | - | - | 1 | 0,4 | 104 | 40,5 | 151 | 58,7 | 257 | 100 |

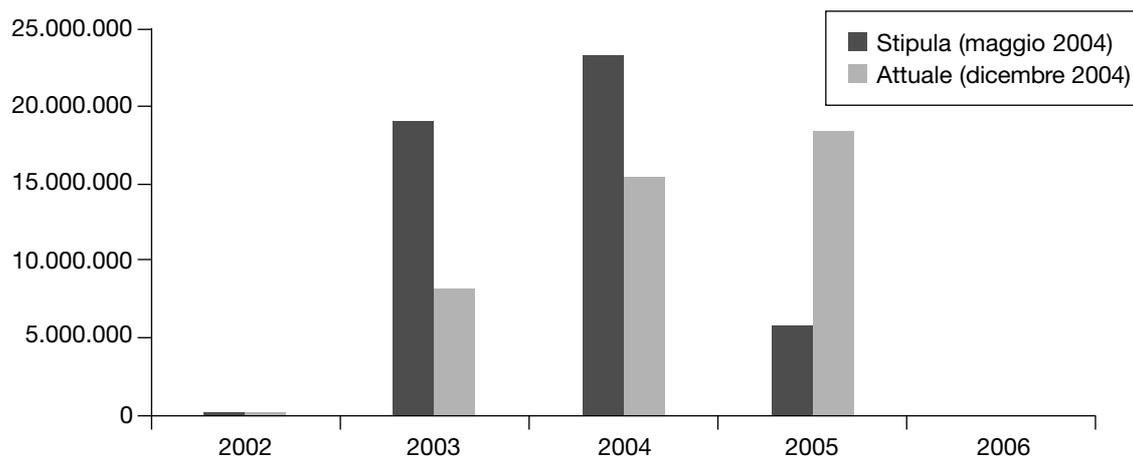
Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.35 Distribuzione della spesa per annualità alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | |
|---------------------|------|---------|------------|------------|------------|--------|
| Stipula (mag. 2003) | | 147.805 | 18.974.500 | 23.349.752 | 5.765.718 | 0 |
| Attuale (dic. 2004) | | 135.674 | 8.106.751 | 15.318.094 | 18.291.000 | 60.000 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.8 Difesa del suolo: Distribuzione della spesa per annualità (in €)



⁷ Gli adempimenti amministrativi da svolgere sono tuttavia più numerosi rispetto a quelli appena accennati (valutazioni di impatto ambientale, pareri del CROP, ecc.), ma sulle schede intervento tali informazioni non sono sempre riportate.

Tab. 4.36 Tempo effettivo per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

| | <i>Da inizio ad approvazione studio fattibilità</i> | <i>Da inizio ad approvazione preliminare</i> | <i>Da inizio ad approvazione definitivo</i> | <i>Da inizio ad approvazione esecutivo</i> | <i>Da inizio ad aggiudicazione lavori</i> | <i>Da inizio a fine lavori</i> |
|-----------------|---|--|---|--|---|--|
| Media (gg.) | 77 | 69 | 142 | 95 | 43 | 153 |
| Mediana (gg.) | 70 | 44 | 119 | 39 | 30 | 122 |
| Val. min (gg.) | 28 | 6 | 10 | 4 | 1 | 10 |
| Val. max. (gg.) | 166 | 373 | 489 | 876 | 270 | 622 |
| N. casi | 32 | 74 | 160 | 220 | 246 | 150 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.37 Tempo intercorso tra le diverse fasi (giorni)

| | <i>Da approv. sdf ad approv. prel.</i> | <i>Da approv. prel. ad approv. def.</i> | <i>Da approv. def. ad approv. esec.</i> | <i>Da approv. esec. ad aggiud. lavori</i> | <i>Da aggiudic. lavori a inizio lavori</i> | <i>Da inizio a fine lavori</i> |
|-----------------|--|---|---|---|--|--|
| Media (gg.) | 279 | 551 | 164 | 114 | 51 | 153 |
| Mediana (gg.) | 141 | 483 | 114 | 101 | 38 | 122 |
| Val. min (gg.) | 24 | 22 | 14 | 1 | 1 | 10 |
| Val. max. (gg.) | 1.047 | 1.686 | 718 | 468 | 300 | 622 |
| N. casi | 29 | 151 | 141 | 253 | 212 | 150 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

tre, sui tempi, sembrano incidere significativamente anche le modalità scelte per procedere all'affidamento dei lavori. Infine, ma non certo per rilevanza, hanno inciso sui tempi la decisione dei soggetti attuatori di avviare concretamente le attività progettuali solo dopo aver avuto garanzia formale della disponibilità delle risorse finanziarie, nonché il notevole carico di lavori (o per converso la debolezza organizzativa) dei soggetti attuatori (in particolare alcune comunità montane e alcuni comuni di piccole dimensioni). Alcuni eventi contingenti (problemi giudiziari che hanno coinvolti le strutture tecniche e amministrative dell'AIPO, sedi di Torino e Pavia) hanno ulteriormente rallentato l'andamento di alcuni interventi.

I tempi effettivamente impiegati in fase di attuazione evidenziano, per entrambe le modalità di calcolo, nel passaggio dal preliminare al definitivo la fase più impegnativa della procedura (tabb. 4.36 e 4.37). Considerato l'elevato numero di interventi conclusi, per l'Accordo difesa del suolo, è stato calcolato anche i tempi trascorsi tra l'inizio e la fine dei lavori (periodo di tempo assai più breve rispetto a quello richiesto per lo svolgimento delle fasi progettuali).

I tempi registrati nelle diverse fasi sono talora assai superiori alla periodo trascorso dalla stipula dell'Accordo al monitoraggio (maggio 2003-dicembre 2004). In alcuni casi ciò può essere dovuto all'errata imputazione dei dati nell'applicativo, o a inconvenienti incorsi nell'elaborazione dei dati, ma, in altri casi, pare invece segnalare un fenomeno del tutto diverso; ovvero interventi che, avendo già raggiunto qualche stadio progettuale prima della stipula dell'Accordo, erano tuttavia in situazione di stallo e sostanzialmente fermi. In questi casi, giusta l'ipotesi, l'Accordo avrebbe avuto la funzione di rimuovere gli impedimenti esistenti e la capacità di riavviare le procedure attuative.

4.4 L'ESPERIENZA PIEMONTESE: ALCUNE CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Nel periodo intercorso dalla sottoscrizione dell'Intesa Istituzionale di Programma (marzo 2000) all'acquisizione dei dati utilizzati nel nostro lavoro (dicembre 2004) sono stati stipulati 14 Accordi di Programma Quadro. I singoli Accordi, come evidenziato nelle pagine precedenti, presentano caratte-

ristiche assai diverse: per data di stipula, settore di policy, natura, dimensione e stato di progettazione degli interventi in essi inclusi. Tali differenze, unite al fatto che tutti gli Accordi Quadro sono ancora in fase di attuazione, non permettono di esprimere perentorie osservazioni conclusive; tuttavia, i dati emersi nel corso dell'indagine (ed in particolare quelli acquisiti attraverso l'attività di monitoraggio) consentono di formulare ipotesi interpretative volte ad evidenziare alcuni aspetti meritevoli di attenzione e di futuro approfondimento.

Un elemento che distingue i diversi Accordi di Programma Quadro risiede nelle diverse "regole del gioco" alle quali sono assoggettati: infatti, per alcuni di essi (i primi ad essere stipulati ovvero gli Accordi in materia di beni culturali, risorse termali, mobilità sostenibile nonché i primi due relativi alle infrastrutture idriche) non sono previste sanzioni e premialità; i restanti Accordi (adottati a seguito della Deliberazione CIPE 36/2002) sono invece assoggettati al rispetto di specifiche e puntuali scadenze temporali pena la perdita di risorse premiali o lo stesso finanziamento nazionale. Quali sono le conseguenze di questa variazione delle "regole del gioco"? I dati che emergono dall'indagine conducono ad ipotizzare un cambiamento nell'azione degli apparati regionali, soprattutto nella fase di individuazione degli interventi da inserire negli Accordi in cui pare prevalere l'effettivo ricorso a criteri in grado di selezionare le iniziative che offrono maggiori garanzie. Rispetto agli altri Accordi Quadro, gli interventi relativi ai due Accordi finanziati con le risorse della deliberazione CIPE 36/2002 (tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche, difesa del suolo) registrano una variazione assai contenuta rispetto alle dimensioni complessive dell'investimento, al numero degli interventi e ai tempi previsti per la loro realizzazione (tab. 4.38). In altre parole, gli interventi inclusi negli Accordi più recenti sembrano essere caratterizzati da un grado di maturità tale da non richiedere rilevanti modificazioni e successivi aggiustamenti. È tuttavia opportuno segnalare che, come già citato, gli Accordi esaminati si trovano ad un diverso stadio di attuazione (alcuni hanno alle spalle quattro anni di vita, gli ultimi solo qualche semestre) ed è difficile, allo stato attuale, verificare se le ridotte variazioni degli Accordi ex delibera CIPE 36/2002 siano da imputare all'introduzione di nuove "regole del gioco" (sanzioni e premialità) o invece siano dovute, più semplicemente, al fatto che questi ultimi Accordi sono ancora in una fase di "decollo attuativo". Per correggere l'effetto distorsivo connesso al diverso periodo di vita dei singoli Accordi sono stati raccolti i valori di alcune variabili (relative all'andamento della spesa e allo stato procedurale degli interventi) nelle diverse versioni di monitoraggio (tabb. 4.39 e 4.40). Come si può notare gli Accordi Quadro più recenti tendono a registrare un valore più elevato, rispetto agli Accordi precedenti e a parità di versione di monitoraggio, sia nella quota degli impegni contrattualizzati, sia nella quota dei lavori in corso di realizzazione o conclusi.

Premesso che tale incremento di velocità (nella spesa e nei lavori) andrà verificato nel prossimo futuro con riferimento agli Accordi Quadro successivamente sottoscritti, è opportuno sottolineare che lo strumento dell'Accordo Quadro (e relative risorse finanziarie) sembra svolgere due diverse funzioni nei processi di programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi. In alcuni casi, l'Accordo Quadro interviene nel processo di programmazione sostenendo (anche) la fase di costruzione/montaggio degli interventi; è il caso dei beni culturali in cui alla sottoscrizione dell'APQ seguono ulteriori Accordi di Programma semplici e un notevole incremento di risorse finanziarie e di schede intervento. In altri casi, invece, l'Accordo Quadro opera soprattutto come sostegno alle fasi di progettazione e realizzazione delle iniziative; è il caso, ad esempio, della difesa del suolo in cui si registra un ridotto incremento sia delle risorse finanziarie che delle schede intervento.

La difficoltà nel tenere sotto controllo i tempi relativi alla progettazione e realizzazione degli interventi è, nel campo delle opere pubbliche, un fenomeno abbastanza noto. I dati che emergono dall'attività di monitoraggio confermano tali difficoltà registrando un sostanziale slittamento in avanti dei tempi necessari per la realizzazione degli interventi inclusi nei diversi Accordi Quadro. Per gli Accordi meno recenti (beni culturali e infrastrutture idriche), si evidenziano infatti ritardi dell'ordine di 2-4 anni rispetto alla tempistica prevista in sede di stipula dell'Accordo (tab. 4.38).

Tab. 4.38 Variazioni interventi, risorse finanziarie e annualità di spesa (per Accordo Quadro)

| | Data di stipula | Delibera CIPE di riferimento | Valori alla stipula | | | Valori ultimo monitoraggio (dicembre 2004) | | | Variazioni stipula/ultimo monitoraggio | | |
|---|------------------|------------------------------|---------------------|-------------------------|--------------------|--|-------------------------|--------------------|--|-------------------------|------------------------------|
| | | | Numero interventi | Investimento Totale (€) | Annualità di spesa | Numero interventi | Investimento Totale (€) | Annualità di spesa | Numero interventi | Investimento Totale (%) | Annualità di spesa (n. anni) |
| Accordo di Programma Quadro | | | | | | | | | | | |
| Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane | 4-dic.-00 | 84/00 | 15 | 65.021.924 | 2000-2003 | 22 | 74.330.005 | 2000-2007 | +47% | +14% | +4 |
| Beni Culturali | 18-mag.-01 | 135/99; 142/99; | | | | | | | | | |
| | | 14/00 | 52 | 312.703.807 | 2001-2005 | 183 | 412.121.895 | 2001-2009 | +252% | +32% | + |
| Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano | 26-lug.-01 | 84/00; 138/00 | 24 | 61.492.974 | 2001-2005 | 29 | 63.302.758 | 2001-2007 | +21% | +3% | +2 |
| Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche | | | | | | | | | | | |
| Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali | 10-gen.-03 | 142/99; 84/00; 138/00 | 4 | 11.918.098 | 2002-2007 | 4 | 12.838.687 | 2002-2007 | = | +8% | = |
| Mobilità sostenibile: nodi di interscambio persone - Progetto Movicentro | 19-feb.-03 | 138/00 | 28 | 89.510.377 | 2002-2006 | 49 | 98.611.900 | 2002-2008 | +75% | +10% | +2 |
| Difesa del suolo | 9-mag.-03 | 36/02 | 254 | 48.237.775 | 2002-2006 | 257 | 48.537.784 | 2002-2006 | +1% | +0,6% | +1 |

Tab. 4.39 impegni contrattualizzati su risorse totali per versione di monitoraggio (val. %)

| Versione | Accordo di Programma Quadro (delibere CIPE di finanziamento) | | | | | |
|-----------------|--|--|--------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------------------|
| | Acque reflue urbane (84/00) | Beni e sistemi culturali (135/99; 142/99; 14/00) | Acque consumo urbano (84/00; 138/00) | Acque gestione integrata (36/02) | Mobilità sostenibile (138/00) | Difesa suolo (36/02) |
| Stipula | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| 1° monitoraggio | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 | 26 |
| 2° monitoraggio | 0 | 19 | 0 | 22 | 19 | 56 |
| 3° monitoraggio | 0 | 23 | 3 | 25 | 28 | 77 |
| 4° monitoraggio | 33 | 30 | 6 | 41 | | |
| 5° monitoraggio | 39 | 38 | 29 | | | |
| 6° monitoraggio | 57 | 43 | 50 | | | |
| 7° monitoraggio | 68 | 50 | 53 | | | |
| 8° monitoraggio | 69 | | | | | |

Tab. 4.40 Stato procedurale: interventi con lavori in corso o conclusi su totale interventi per versione di monitoraggio (val. %)

| Versione | Acque reflue urbane | Beni e sistemi culturali | Acque consumo urbano | Acque gestione integrata | Mobilità sostenibile | Difesa suolo |
|-----------------|---------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|--------------|
| Stipula | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1° monitoraggio | 0 | 4 | 0 | 16 | 27 | 36 |
| 2° monitoraggio | 0 | 11 | 0 | 20 | 36 | 72 |
| 3° monitoraggio | 9 | 19 | 7 | 39 | 49 | 99 |
| 4° monitoraggio | 32 | 30 | 18 | 65 | | |
| 5° monitoraggio | 45 | 43 | 34 | | | |
| 6° monitoraggio | 59 | 47 | 59 | | | |
| 7° monitoraggio | 77 | 52 | 76 | | | |
| 8° monitoraggio | 77 | | | | | |

Le attività di monitoraggio unite all'introduzione di meccanismi incentivanti si ripropongono di incidere su questo aspetto attraverso due strumenti: l'attribuzione di puntuali responsabilità a specifici soggetti (ad esempio il responsabile dell'Accordo Quadro chiamato a redigere la relazione di monitoraggio in cui devono essere motivati gli eventuali ritardi); la previsione di sanzioni e premi, collocati nel percorso procedurale/realizzativo, per le amministrazioni regionali che rispettano le tempistiche previste. Tali soluzioni presentano tuttavia un limite poiché i soggetti direttamente responsabili del processo attuativo dei singoli interventi inclusi negli Accordi Quadro sono, di solito, soggetti esterni all'amministrazione regionale (tab. 4.41). In altre parole, il controllo delle procedure relative alla progettazione e realizzazione degli interventi (e relativi tempi) ricade, ai sensi della normativa in materia di opere pubbliche, sui responsabili unici del procedimento che operano all'interno dei soggetti attuatori (Comuni, comunità montane, consorzi, soprintendenze, ecc.). La Regione si trova pertanto nella condizione di essere responsabile (e destinataria di sanzioni e premialità) per la realizzazione di attività sulle quali non è sempre in grado di esercitare un controllo diretto e per le quali non dispone di specifici strumenti di governo.

I dati raccolti attraverso il monitoraggio consentono di registrare, oltre ai ritardi rispetto alle previsioni indicate in sede di stipula dell'Accordo Quadro, i tempi effettivamente impiegati dai singoli interventi per lo svolgimento delle diverse fasi procedurali. Le modalità di raccolta delle informazioni attraverso la scheda intervento consente di ricostruire sia i tempi che intercorrono tra le diverse fasi (ad esempio, tra l'approvazione dello studio di fattibilità e l'approvazione del preliminare, tab. 4.42), sia il tempo impiegato per lo svolgimento di ogni singola fase procedurale (ad esempio tra l'inizio delle attività di progett-

Tab. 4.41 Soggetti sottoscrittori e attuatori per Accordo Quadro

| <i>Accordo di Programma Quadro</i> | <i>Data di stipula</i> | <i>N. interventi ultimo monitoraggio</i> | <i>Soggetti sottoscrittori dell'Accordo</i> | <i>Soggetti attuatori interventi</i> |
|---|------------------------|--|--|---|
| Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane | 4-dic.-00 | 22 | Ministero Ambiente; Ministero del Tesoro; Regione Piemonte | Comuni, Comunità montane, Aziende e Consorzi |
| Beni Culturali | 18-mag.-01 | 183 | Ministero per i Beni e le Attività Culturali; Ministero del Tesoro; Regione Piemonte | Regione, Ordine Mauriziano, Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici, Soprintendenza per i Beni Artistici e Storici, Politecnico di Torino, Comuni, Istituti ed enti bibliotecari, Ufficio Beni Archivistici |
| Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano | 26-lug.-01 | 29 | Ministero del Tesoro; Regione Piemonte | Comuni, Comunità montane, Aziende e Consorzi |
| Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche | 18-dic.-02 | 49 | Ministero delle Politiche Agricole e Forestali; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Regione Piemonte | Comuni, Comunità montane, Aziende e Consorzi, Regione |
| Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali | 10-gen.-03 | 4 | Ministero dell'Economia e delle Finanze; Regione Piemonte | Comuni |
| Mobilità sostenibile: I nodi di interscambio persone – Progetto Movicentro | 19-feb.-03 | 49 | Ministero dell'Economia e delle Finanze; Regione Piemonte | Comuni, Provincia |
| Difesa del suolo | 9-mag.-03 | 257 | Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Regione | Comuni, Comunità montane, A.I.PO |

tazione preliminare e l'approvazione del progetto preliminare, tab. 4.43). Come già precisato, si tratta di dati che vanno presi con molta cautela per le seguenti ragioni: il numero di casi/interventi non è molto ampio; la frammentazione di singoli progetti in più schede intervento (una per ogni appalto) genera un effetto distorsivo; gli alti valori che si registrano in alcuni interventi e per alcune fasi riguardano progetti avviati prima della stipula dell'Accordo e che da quest'ultimo hanno ricevuto un impulso nell'iter procedurale (in buona sostanza erano progetti fermi in attesa di risorse). Infine, ma non per importanza, gli Accordi di Programma Quadro includono progetti di opere assai diverse per cui, allo stato attuale, una comparazione tra i tempi dei diversi Accordi ha scarsa significatività.

Tab. 4.42 Tempi effettivi per APQ e per fase procedurale (giorni)

| | <i>Fase procedurale</i> | | | | |
|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| | <i>Da sdf a prelim.</i> | <i>Da prelim. a defin.</i> | <i>Da defin. a esec.</i> | <i>Da esec. ad agg. lav</i> | <i>Da agg. lav a in. lav.</i> |
| <i>APQ Acque Reflue Urbane</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 411 | 408 | 319 | 158 | 112 |
| Mediana (gg.) | 335 | 393 | 279 | 136 | 84 |
| N. casi | 8 | 19 | 18 | 16 | 17 |
| <i>APQ Beni Culturali</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 522 | 301 | 177 | 185 | 52 |
| Mediana (gg.) | 319 | 169 | 130 | 132 | 28 |
| N. casi | 23 | 61 | 58 | 74 | 76 |
| <i>APQ Acque Consumo Umano</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 382 | 400 | 270 | 169 | 90 |
| Mediana (gg.) | 351 | 275 | 213 | 133 | 91 |
| N. casi | 13 | 24 | 18 | 20 | 19 |
| <i>APQ Acque Gestione Integrata</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 445 | 307 | 222 | 160 | 76 |
| Mediana (gg.) | 278 | 214 | 190 | 119 | 72 |
| N. casi | 16 | 41 | 37 | 36 | 29 |
| <i>APQ Mobilità Movicentro</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 306 | 612 | 204 | 139 | 66 |
| Mediana (gg.) | 196 | 412 | 84 | 79 | 69 |
| N. casi | 25 | 30 | 25 | 24 | 20 |
| <i>APQ Difesa del Suolo</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 279 | 551 | 164 | 114 | 51 |
| Mediana (gg.) | 141 | 483 | 114 | 101 | 38 |
| N. casi | 29 | 151 | 141 | 253 | 212 |

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Ciò premesso, le tabelle 4.42 e 4.43 offrono un tratto comune a tutti gli Accordi di Programma Quadro: sotto il profilo temporale, le fasi procedurali più impegnative si collocano soprattutto all'inizio del percorso procedurale e l'approvazione del progetto definitivo (in cui si procede ad acquisire pareri, nullaosta, autorizzazioni, ecc., e a svolgere l'eventuale valutazione di impatto ambientale) costituisce il passaggio più delicato dell'intera procedura. Le informazioni riportate nei monitoraggi non permettono tuttavia di ricostruire puntualmente i percorsi procedurali dei singoli interventi poiché non sempre (anzi, assai di rado) vengono riportate informazioni relative ai tempi necessari per l'acquisizione di pareri, autorizzazioni, ecc.

L'acquisizione ed elaborazione di informazioni sui tempi effettivamente impiegati pare un profilo di analisi meritevole di maggiori approfondimenti. È infatti arduo verificare la presenza di un'accelerazione dei tempi procedurali senza aver alcun standard di riferimento costruito a partire dai tempi effettivi. Inoltre, tali analisi permetterebbero di esaminare se le recenti riforme amministrative volte alla semplificazione procedurale (si pensi alle conferenze dei servizi) stanno sortendo i risultati attesi. Infine, quando la base dati sui tempi sarà sufficientemente ampia (attualmente il numero di casi per singola fase procedurale è assai ridotto) si potranno svolgere indagini al fine di far emergere le variabili (settore di policy, dimensioni intervento, soggetto attuatore, ecc.) in grado di spiegare il diverso andamento temporale degli interventi.

Tab. 4.43 Tempi effettivi per APQ e per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

| | <i>Fase procedurale</i> | | | | |
|-------------------------------------|---|--|---|--|-----------------------|
| | <i>Approvazione studio di fattibilità</i> | <i>Approvazione progetto preliminare</i> | <i>Approvazione progetto definitivo</i> | <i>Approvazione progetto esecutivo</i> | <i>Aggiudicazione</i> |
| <i>APQ Acque Reflue Urbane</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 159 | 247 | 336 | 236 | 140 |
| Mediana (gg.) | 159 | 226 | 305 | 217 | 124 |
| N. casi | 1 | 8 | 20 | 18 | 17 |
| <i>APQ Beni Culturali</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 228 | 239 | 238 | 222 | 122 |
| Mediana (gg.) | 151 | 102 | 124 | 152 | 71 |
| N. casi | 26 | 83 | 65 | 85 | 76 |
| <i>APQ Acque Consumo Umano</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 730 | 154 | 272 | 212 | 75 |
| Mediana (gg.) | 730 | 135 | 193 | 146 | 71 |
| N. casi | 1 | 11 | 16 | 20 | 20 |
| <i>APQ Acque Gestione Integrata</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 299 | 163 | 184 | 139 | 96 |
| Mediana (gg.) | - | 106 | 137 | 121 | 69 |
| N. casi | 2 | 19 | 42 | 40 | 36 |
| <i>APQ Mobilità sostenibile</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 115 | 217 | 299 | 216 | 55 |
| Mediana (gg.) | 105 | 175 | 199 | 123 | 51 |
| N. casi | 9 | 23 | 34 | 33 | 24 |
| <i>APQ Difesa del Suolo</i> | | | | | |
| Media (gg.) | 77 | 69 | 142 | 95 | 43 |
| Mediana (gg.) | 70 | 44 | 119 | 39 | 30 |
| N. casi | 32 | 74 | 160 | 220 | 246 |

5. ITER PROCEDURALE, TEMPI E COSTI DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI: CONFRONTO TRA LE RISULTANZE DELL' OSSERVATORIO REGIONALE DEI LAVORI PUBBLICI E DEL MONITORAGGIO DEGLI APQ

5.1 INTRODUZIONE

Nei capitoli precedenti si è più volte sottolineato come il compito fondamentale del monitoraggio previsto per gli interventi inseriti negli APQ sia quello di “tenere insieme” le due fasi principali del percorso realizzativo di un’opera pubblica, la *programmazione/progettazione* e la *realizzazione*. A partire dal 2000 (delibera CIPE n. 44 del 25/5/2000), con l’introduzione del monitoraggio per gli interventi contenuti negli Accordi di Programma Quadro (APQ), la programmazione e la realizzazione vengono infatti considerati come fasi di un unico percorso attuativo. Come si è visto, ciò dovrebbe consentire di esaminare più in dettaglio l’evoluzione dei tempi e dei costi, dall’intenzione iniziale formalizzata relativa ad un investimento pubblico sino al suo collaudo e quindi al successivo utilizzo.

Questa esigenza non è nuova. Infatti, dopo l’approvazione della legge 109/94 e s.m.i. e la successiva costituzione dell’Osservatorio Nazionale e degli Osservatori Regionali dei Lavori Pubblici degli enti locali, si è iniziato a raccogliere informazioni sia dal lato della programmazione, con i programmi triennali redatti dalle stazioni appaltanti, sia da quello dell’attuazione degli interventi con la raccolta sistematica delle varie schede informative. In particolare, l’articolo 14, comma 1 di tale legge prevede che l’attività di realizzazione dei lavori pubblici degli enti locali, di singolo importo superiore a 100.000 euro, deve essere basata su di un programma triennale da presentare entro il 30 settembre di ogni anno e da pubblicare al fine di ricevere osservazioni dalle parti interessate nei successivi 60 giorni. Nel programma vengono specificate le finalità degli interventi rispetto alla domanda di infrastrutture e all’interno delle più generali problematiche di tipo territoriale urbanistico e paesistico-ambientale, le previsioni dei costi e dei tempi di realizzazione, le risorse disponibili. Il programma definisce un ordine di priorità tra le varie tipologie di lavori e all’interno di ciascuna di esse. Vengono, in genere, ritenuti prioritari i lavori di completamento delle opere già iniziate, quelli di manutenzione e recupero del patrimonio esistente e quelli per i quali risulta disponibile un finanziamento privato prevalente. Il programma è soggetto ad aggiornamenti annuali che vengono predisposti e approvati sulla base della normativa urbanistica vigente insieme all’elenco annuale delle opere da realizzare nell’anno stesso. Per essere inclusa nel piano annuale un’opera deve avere avuto l’approvazione del progetto preliminare, con l’eccezione dei lavori di manutenzione. Il regolamento di attuazione della legge 109/94 e s.m.i. (d.P.R. 554/99) specifica ulteriormente tale procedura, richiamando la necessità di un’analisi puntuale di costi previsti, delle risorse disponibili e dei tempi di attuazione. La legge ha poi specificato le procedure di finanziamento legate al project financing, le dismissioni patrimoniali e le sponsorizzazioni che devono essere specificate nei programmi in questione nel caso di loro utilizzo. Inoltre, i programmi pluriennali e annuali di opere pubbliche degli enti locali devono essere presentati in allegato al bilancio preventivo al fine di verificare la coerenza tra l’analisi dei fabbisogni infrastrutturali all’interno del territorio dell’ente locale e le iniziative dell’ente per la loro copertura in coerenza con gli indirizzi della relazione previsionale e programmatica¹. Sinora, però, la programmazione e la realizzazione delle opere pubbliche sono rimaste due fasi di uno stesso processo che dialogano con difficoltà. Da questo punto di vista, invece, il processo di monitoraggio degli interventi contenuti negli Accordi di Programma Quadro, descritto nel capitolo precedente, consente di verificare l’intero iter procedurale per la realizzazione di un intervento pubblico e di far emergere al suo interno le difficoltà che maggiormente incidono sulla realizzazione, sui costi e sui tempi complessivi,

¹ Le disposizioni della legge 109/94 e s.m.i. e regolamenti attuativi sono state recepite negli articoli 172, 200 e 201 del d.lg. 18/8/2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”.

consentendo interventi migliorativi/correttivi da parte dell'ente programmatore. È bene quindi analizzare congiuntamente quanto emerge dall'attività dell'Osservatorio Regionale sui Lavori Pubblici e da quella di monitoraggio degli APQ.

5.2. L'ESPERIENZA DELL'OSSERVATORIO REGIONALE SUI LAVORI PUBBLICI

La banca dati dell'Osservatorio Regionale sui Lavori Pubblici del Piemonte (istituito con d.g.r. n. 53-27383 del 17/5/99) è ad oggi costituita², come quella degli altri Osservatori Regionali, da due sottoinsiemi distinti: il primo comprendente i dati contenuti nelle schede A, B e C (per appalti superiori a 150.000 euro) che riguardano la fase di realizzazione degli interventi (dall'appalto al collaudo); il secondo costituito dalle informazioni relative ai Programmi Triennali, redatti dalle diverse stazioni appaltanti (enti pubblici ai sensi dell'art. 2, c. 2, lett. a), ai sensi del D.M. 21/6/2000 e del successivo D.M. 22/6/2004. Si tratta di un insieme di informazioni di dettaglio sulle opere pubbliche disponibile per la prima volta in Italia, che consente numerose elaborazioni sugli interventi infrastrutturali in Piemonte³.

Purtroppo, però, è difficile far dialogare i due sottoinsiemi statistici, cioè le fasi della programmazione e della realizzazione, per cui risulta, ad oggi, pressoché impossibile seguire l'evoluzione di un investimento durante tutto il suo iter.

D'altra parte, il fatto che la fase di programmazione, con le previsioni di costo e soprattutto di tempi, venga ancora oggi considerata come "secondaria" o "teorica", viene confermato dalla minor risposta delle stazioni appaltanti sui programmi triennali (molti enti infatti non inviano all'Osservatorio il loro programma), mentre l'archivio delle schede relative ai lavori risulta relativamente più completo.

Da questo punto di vista, dunque il monitoraggio degli interventi contenuti negli APQ appare più completo, consentendo di verificare e controllare l'intero iter procedurale per la realizzazione di un intervento pubblico, dalla fattibilità alla consegna dei lavori.

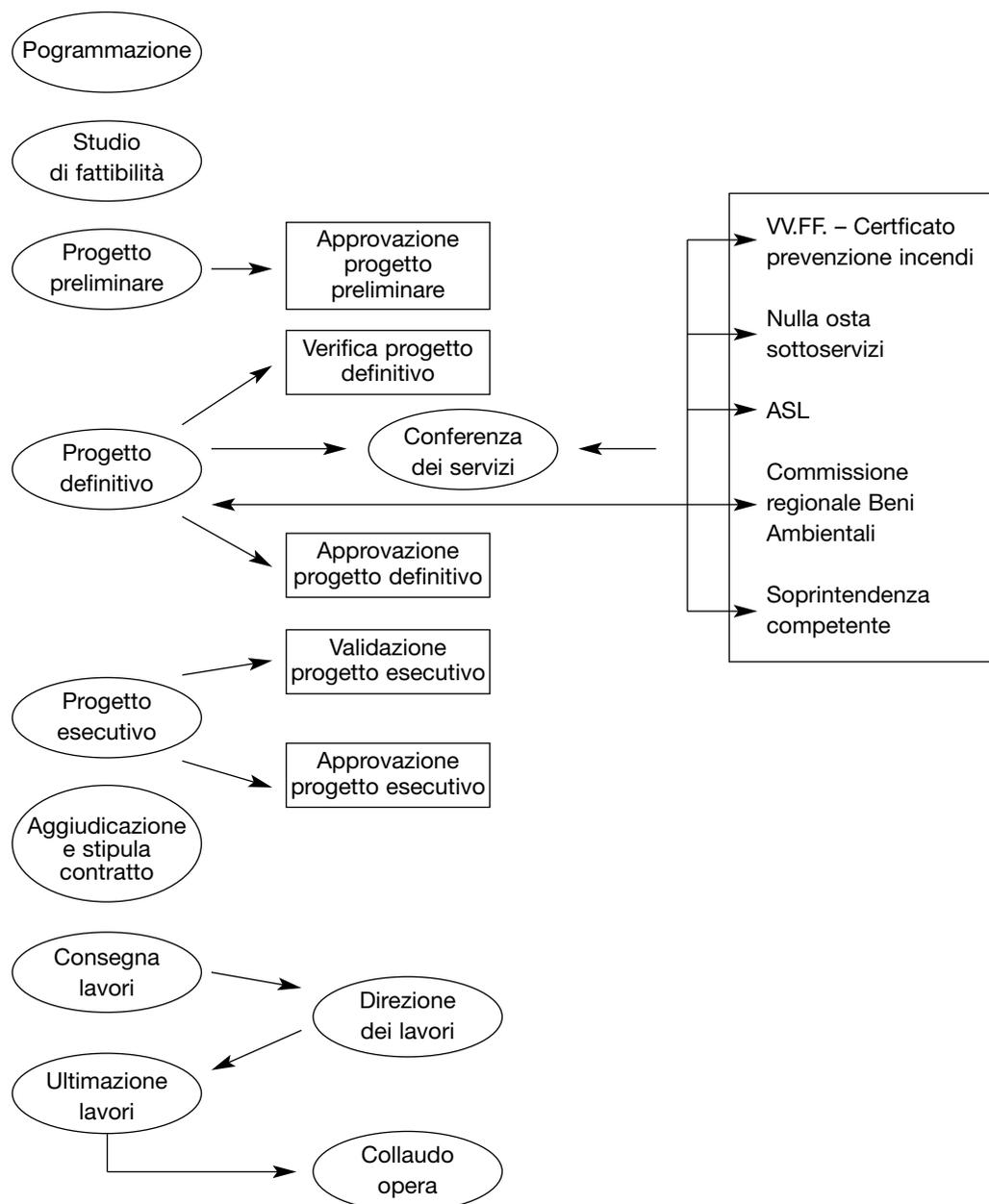
L'intero percorso per arrivare alla realizzazione di un'opera pubblica è di una certa complessità ed è riassunto nello schema contenuto nella figura 5.1.

Le informazioni disponibili nel database dell'Osservatorio Regionale dei lavori pubblici insieme a quelle tratte dai monitoraggi degli APQ, consentono, da un lato, di evidenziare come alcune "convinzioni" radicate sulle fasi dove si concentrano i ritardi presenti nei processi attuativi delle opere pubbliche siano oggi da rivedere e, dall'altro, di mettere a fuoco dove emergano le reali difficoltà nell'iter di programmazione e realizzazione.

Per quanto attiene le fasi realizzative, si consideri il problema – giustamente al centro del dibattito politico e tecnico prima della legge 109/94 – delle varianti in corso d'opera, che costituivano una modalità "normale" di realizzazione di un'opera pubblica negli anni settanta e ottanta.

² Una descrizione completa delle procedure e degli adempimenti sottostanti il sistema dell'Osservatorio Regionale dei Lavori Pubblici piemontese in base alla legge 109/94 e s.m.i. e disposizioni attuative è contenuta nel sito della Regione Piemonte: www.regione.piemonte.it/oopp/osservatorio/index.htm. Vengono messi a disposizione degli utenti la componente SOOP (Sistema Integrato Osservatorio Opere Pubbliche), relativa alla programmazione triennale, e l'elenco annuale delle opere pubbliche e quelle relative al monitoraggio delle aggiudicazioni dei LL.PP. sopra e sotto la soglia dei 150.000 euro. In particolare, le schede informative che le stazioni appaltanti devono compilare per il monitoraggio delle aggiudicazioni sono: scheda A – identificazione lavoro + aggiudicazione; scheda B1 – inizio lavori; scheda B2 – stati avanzamento lavori; B3 – varianti in corso d'opera; B4 – ultimazione lavori; B5 – collaudo tecnico-amministrativo; B6 – importo finale; C1 – anagrafica stazioni appaltanti; C2 – anagrafica aggiudicatari e/o affidatari; C3 – anagrafica professionisti.

³ Per una descrizione completa delle analisi e delle informazioni contenute nell'osservatorio, cfr. Regione Piemonte, *I lavori pubblici in Piemonte – rapporto informativo*, ed. AGAT, Torino, 2004.

Fig. 5.1 Le fasi connesse alla programmazione e realizzazione di un'opera pubblica**Tab. 5.1** Lavori pubblici in Piemonte e varianti in corso d'opera, triennio 2000-2002 (lavori oltre 150.000 euro)

| <i>Interventi</i> | | | <i>Varianti</i> | | |
|--|---------------------|---------------------------|--|---------------------|---------------------------|
| <i>N.</i> | <i>Importo (m€)</i> | <i>Importo medio (m€)</i> | <i>N.</i> | <i>Importo (m€)</i> | <i>Importo medio (m€)</i> |
| 3.924 | 5.199 | 1,325 | 837 | 138 | 0,165 |
| <i>% media in più su totale interventi</i> | | | <i>% media in più su interventi con variante</i> | | |
| +2,7% | | | +12,5% | | |

Fonte: elaborazioni su dati dell' Osservatorio Regionale OO.PP.

Nel triennio 2000-2002 (tab. 5.1) le varianti in corso d'opera sono presenti nel 21% del totale interventi, con un'incidenza di maggiori costi sull'importo complessivo pari a circa il 3% e con un'incidenza dell'importo di variante sull'importo medio (solo per gli interventi in variante) pari al 12,5%. Si tratta di valori, forse non ancora fisiologici rispetto ad altri paesi, ma relativamente contenuti.

È interessante anche soffermarsi sul motivo per cui vengono effettuate le varianti in corso d'opera: l'articolo 25 della legge 109/94 prevede, infatti, che queste possano essere ammesse “[...] qualora ricorra uno dei seguenti motivi:

- 1.a per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- 1.b per cause imprevedute ed imprevedibili;
- 1.b bis per la presenza di eventi inerenti la natura e la specificità dei beni sui quali si interviene;
- 1.c nei casi previsti dall'ex articolo 1664 del codice civile;
- 1.d per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo;
- 3 per il miglioramento dell'opera e della sua funzionalità, varianti non varianti. [...]”

Il 34% dei casi analizzati rientra nella classe delle cosiddette “varianti non varianti” (tab. 5.2), cioè quelle modifiche che la legge non considera varianti, che possono essere disposte dal Direttore dei Lavori per un importo fino al 5% nelle nuove costruzioni e fino al 10% nei recuperi, nelle manutenzioni e ristrutturazioni. Le varianti legate a errori o omissioni del progetto esecutivo rappresentano, invece, solamente l'1% del totale.

Tab. 5.2 Quadro delle causali delle varianti in corso d'opera (scheda B3 pervenuta nel triennio 2000-2002)

| Causali (art. 25 legge 109/94) | 2000 | 2001 | 2002 | Totale | |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| | n. | n. | n. | n. | % |
| 1.a | 6 | 7 | 3 | 16 | 1,9 |
| 1.b | 35 | 98 | 43 | 176 | 21,1 |
| 1.b bis | 58 | 51 | 36 | 145 | 17,4 |
| 1.c | 3 | 8 | 2 | 13 | 1,6 |
| 1.d | 6 | 4 | | 10 | 1,2 |
| 3 | 14 | 167 | 96 | 277 | 33,3 |
| Altro | 88 | 72 | 27 | 187 | 22,4 |
| Non precisata | 2 | 7 | | 9 | 1,1 |
| Totale | 212 | 414 | 207 | 833 | 100,0 |

Fonte: elaborazioni su dati dell'Osservatorio Regionale OO.PP.

Per quanto attiene invece alla durata dei lavori di costruzione, la situazione che emerge dai dati dell'Osservatorio Regionale è riportata nella tab. 5.3⁴.

Considerando gli interventi aggiudicati nel biennio 2000-2001 e realizzati nel quadriennio 2000-2003, più del 90% di questi vengono portati a termine entro tre anni dalla data di inizio lavori. In particolare, l'analisi della distribuzione degli interventi suddivisi per anno di fine lavori (2000-2004) evidenzia che non più dell'8% degli interventi aggiudicati viene realizzato entro il primo anno dalla data di inizio dei lavori; quasi la metà (cioè circa il 43% dei lavori appaltati nel 2000 e il 50% di quelli aggiudicati nel 2001) termina entro due anni; circa il 40%, invece, viene concluso entro tre anni (il 37% dei lavori appaltati nel 2000 e il 41% di quelli aggiudicati nel 2001).

⁴ Occorre precisare che le tabelle e i grafici che seguono fanno riferimento a un campione di 1.092 lavori aggiudicati nel quadriennio 2000-2003: ai fini delle elaborazioni, infatti, sono stati considerati solo quegli interventi per cui la data di inizio e quella di fine lavori era indicata “sensatamente” sulle due schede corrispondenti (schede B1 e B6).

Tab. 5.3 Distribuzione degli interventi aggiudicati per data di fine lavori

| Anno di aggiudicazione lavori | Anno di fine lavori | | | | | | | | | |
|-------------------------------------|---------------------|-----|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | |
| | n. | %. | n. | % | n. | % | n. | % | n. | % |
| 2000 | 23 | 6,3 | 157 | 42,8 | 137 | 37,3 | 46 | 12,5 | 4 | 1,1 |
| 2001 | | | 33 | 7,9 | 210 | 50,0 | 174 | 41,4 | 3 | 0,7 |

Fonte: elaborazione su dati dell' Osservatorio Regionale OO.PP.

Il maggior termine rispetto all'iter previsto per l'esecuzione dei lavori è dovuto alle varianti: circa il 61% delle varianti pervenute all'Osservatorio presenta non solo una variazione nell'ammontare complessivo, ma anche nella durata dei lavori.

In specifico (tab. 5.4), il 15% circa dei lavori subisce un allungamento dei tempi inferiore al mese, mentre per il 40% del totale, il fine lavori avviene entro sei mesi dalla data prevista; nel 5% dei casi si ha una maggiorazione della durata presunta superiore a sei mesi ma inferiore all'anno, e solo per l'1% dei lavori con variante il termine dell'esecuzione dei lavori si sposta di oltre un anno.

Tab. 5.4 Maggior termine nell'esecuzione dei lavori del quadriennio 2000-2003 (R = ritardo in giorni lavorativi)

| Schede B3 pervenute | R = 0 | R ≤ 20 | 20 < R ≤ 60 | 60 < R ≤ 120 | 120 < R ≤ 240 | R > 240 |
|------------------------|-------|--------|-------------|--------------|---------------|---------|
| | 384 | 142 | 267 | 124 | 47 | 10 |

Fonte: elaborazione su dati dell'Osservatorio Regionale OO.PP.

Se consideriamo, quindi, il totale di 974 schede B3 pervenute all'Osservatorio Regionale dei Lavori Pubblici, il ritardo medio legato alle varianti risulta pari a 36 giorni. Se, invece, facciamo riferimento al sottoinsieme dei casi in cui il ritardo è diverso da zero, tale valore sale a 60 giorni circa.

In sintesi, dunque, la fase di esecuzione dei lavori, con l'applicazione della normativa della legge 109/94, appare molto più "controllata" rispetto a quanto accadeva precedentemente: sia le varianti in corso d'opera, sia la durata dei lavori non comportano più significative modifiche delle previsioni effettuate per i costi e per i tempi.

5.3. UN CONFRONTO CON I RISULTATI DEL MONITORAGGIO SUGLI APQ

Il quadro che emerge dalle informazioni disponibili sul monitoraggio degli APQ, analizzate nel precedente capitolo 4, consente di offrire significativi approfondimenti sulle fasi a monte degli appalti. I ritardi della programmazione, cioè la distanza tra le previsioni iniziali ex-ante e i tempi effettivi, si concentrano nelle prime fasi del processo, cioè quelle relative alla progettazione (cfr. fig. 5.1).

Il primo dato da sottolineare, a questo proposito, è che l'insieme dei vari livelli di progettazione richiede mediamente più tempo della realizzazione effettiva. In particolare, come media degli interventi considerati, sono necessari per giungere al progetto preliminare circa cinque mesi; al progetto definitivo circa 13 mesi; mentre per il passaggio dal definitivo al progetto esecutivo bastano, sempre in media, circa tre mesi.

I dati tratti dai monitoraggi, pur con i limiti già sottolineati, confermerebbero quindi come il passaggio chiave nelle fasi di progetto sia la redazione del progetto definitivo. Si tratta, d'altra parte, del livello progettuale per il quale è richiesto l'ottenimento di tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'opera, quali, tra i principali, secondo le diverse opere: i) il parere di Vigili del Fuoco, ASL, Commissione Regionale ai Beni Ambientali, Sovrintendenza; ii) gli allacciamenti ai sottoservi-

zi di rete; iii) la Valutazione di Impatto Ambientale; iv) il parere del Comitato Regionale per le Opere Pubbliche.

Pur se molto spesso, proprio per accelerare la raccolta delle varie autorizzazioni, si ricorre nei casi esaminati alla Conferenza dei Servizi (ai sensi della legge 340/2000), il tempo per la predisposizione del progetto definitivo raramente è inferiore ai dieci mesi.

Purtroppo le informazioni contenute nelle schede di monitoraggio sui motivi dei ritardi in fase di progettazione appaiono scarse e quindi debolmente significative: le motivazioni più citate sono comunque la necessità della VIA (19 casi) e del parere del CROP (6 casi).

Diversa è la situazione per il progetto esecutivo che appare un passaggio relativamente rapido. Si tratta infatti, come previsto dalla legge quadro e dal regolamento, dell'*ingegnerizzazione* del progetto, che, pur comportando un notevole lavoro tecnico, può essere organizzato e svolto in autonomia dal professionista.

Un accorciamento dei tempi del progetto che, si badi, non significa automaticamente un restringimento dei tempi effettivi a disposizione del progettista, sembrerebbe richiedere dunque in generale un esame puntuale soprattutto della fase della progettazione definitiva, con una eventuale semplificazione dell'iter amministrativo per le autorizzazioni necessarie.

Nell'ottica della programmazione, invece, un miglioramento della capacità previsiva delle amministrazioni e, quindi, un successivo miglior esito del monitoraggio in merito ai costi e soprattutto ai tempi, richiederebbe probabilmente un'anticipata selezione dei progetti da finanziare, con conseguente avvio della fase della progettazione. Si tratterebbe, insomma, di dotarsi autonomamente, cioè prima di attendere la sottoscrizione dei diversi APQ, di un insieme di progetti considerati di interesse e di rilievo regionale, sui quali avviare le prime fasi della progettazione (preliminare e definitiva), finanziando le singole amministrazioni con un apposito fondo (utilizzando quelli già disponibili o con nuove modalità ad hoc). Ciò non significa dare avvio ad una corsa degli enti locali verso qualsiasi tipo di progettazione, in quanto le priorità settoriali regionali dovrebbero essere preventivamente stabilite, anche in maniera stringente. Ciò consentirebbe di formare un "archivio progetti" coerente con la programmazione regionale al quale, da un lato, attingere anche per ottenere finanziamenti settoriali regionali, ma dall'altro, e soprattutto, poter attivare in tempi relativamente brevi eventuali APQ sui singoli settori, rispettando poi i tempi e i costi previsti in modo da governare meglio le tempistiche relative all'iter complessivo di realizzazione delle opere.

Da questo punto di vista appare di particolare interesse un recente APQ sottoscritto dalla Regione Piemonte con i Ministeri dell'Economia e delle Infrastrutture nell'ottobre 2004 per la promozione di progetti integrati per lo sviluppo locale.

Si tratta di un APQ con caratteristiche innovative nella filosofia di intervento: le risorse sono infatti destinate a finanziare la redazione di progetti integrati e di studi di fattibilità delle OO.PP. in essi compresi, in modo da formare, selezionando le richieste pervenute, una graduatoria di progetti ritenuti "strategici" e per le quali avviare le fasi progettuali fino al progetto definitivo (attraverso un ulteriore e successivo finanziamento). L'obiettivo è quindi in questo caso proprio quello di costruire un "archivio progetti" per il successivo finanziamento delle opere.

Tra gli obiettivi dell'esperimento risulta evidente l'intenzione di affinare, attraverso una selezione trasparente delle richieste, la capacità di programmazione degli interventi infrastrutturali. Tra l'altro, proprio questa capacità di programmazione dei tempi e dei costi appare l'elemento determinante per poter accedere alle risorse, non irrilevanti, destinate alle premialità.

6. ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: LA GESTIONE FINANZIARIA

L'obiettivo di questa parte del lavoro consiste nel fornire una descrizione delle modalità di gestione finanziaria degli Accordi di Programma Quadro (APQ). È opportuno premettere che la dimensione contabile e finanziaria degli APQ si presenta alquanto complessa e diversificata a seconda dei diversi campi di intervento. Nell'indagine si è scelto di focalizzare l'attenzione su alcuni APQ (Beni culturali e Risorse idriche), ovvero quegli APQ che hanno maturato una storia sufficientemente lunga per poter essere oggetto di analisi.

Come si evidenzierà dalla lettura, trattasi di due casi entrambi interessanti: le argomentazioni e i commenti riportati non permettono però di esprimere alcun giudizio di valore o di preferenza per le due modalità operative di gestione contabile.

6.1 ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO BENI CULTURALI. SISTEMA DELLE RESIDENZE SABAUDE

6.1.1 Introduzione

L'Accordo di Programma Quadro in materia di beni culturali è stato sottoscritto il 18 maggio 2001 e prevedeva 52 interventi così articolati:

- a) sistemi museali e culturali del Piemonte
 - sistema delle Residenze e delle Collezioni Sabaude (25 interventi per un ammontare di 480 miliardi di lire);
 - sistema museale piemontese (5 interventi, 25 miliardi di lire);
 - sistema delle Fortificazioni e dei Castelli (4 interventi, circa 34 miliardi di lire);
- b) sviluppo dei servizi multimediali nelle biblioteche e potenziamento dei sistemi di valorizzazione, gestione e messa in rete dei beni archivistici
 - biblioteche multimediali;
 - Sbn e biblioteca digitale (8 interventi, 40 miliardi di lire);
 - Patrimonio documentario e archivi del Novecento (10 interventi, 42 miliardi di lire);
 - Promozione del libro.

Nel periodo successivo alla sottoscrizione dell'Accordo Programma Quadro gli interventi originariamente previsti sono stati disaggregati dando origine a quasi 200 schede intervento.

6.1.2 Il quadro ex-ante delle risorse finanziarie all'atto della stipula

L'APQ del maggio 2001 è stato preceduto da un Accordo di Programma Quadro dedicato esclusivamente al recupero e valorizzazione della Reggia di Venaria Reale (10 settembre 1999 – MBAC, Regione, Provincia, Comuni di Torino, Venaria, Druento): i fondi regionali e gli interventi previsti per quest'ultimo sono quindi confluiti nell'APQ del maggio 2001 (oggetto del nostro lavoro).

Il quadro *ex-ante* delle risorse finanziarie all'atto della stipula (incluse le Fondazioni bancarie, sebbene queste abbiano presentato soltanto lettere di intento) è illustrato nella tabella 6.1.

La tabella evidenzia *prima facie* che – nei sei anni presi in esame – l'Unione Europea ha preventivato uno stanziamento di competenza pari al 24,7% del totale dei fondi, mentre la quota del settore statale (CIPE e MBAC) è pari al 37,3%; la Regione Piemonte ha preventivato uno stanziamento di competenza pari al 9%, gli altri enti pubblici locali una quota pari al 7,2%, mentre i privati (Fondazioni bancarie) hanno presentato delle lettere di intento per una quota pari al 21,7%. Per la realizzazione delle opere previste nell'APQ, la Regione Piemonte sembrerebbe riuscita ad attrarre risorse fi-

Tab. 6.1 Quadro *ex-ante* delle risorse finanziarie all'atto della stipula (€)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Totale per fonte |
|--|------------|---------------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------------|
| UE (DOCUP) | 0,00 | 0,00 | 23.757.017,38 | 21.174.732,87 | 15.493.706,97 | 17.043.077,67 | 77.468.534,89 |
| Settore statale | | | | | | | |
| CIPE | | | | | | | |
| 135/99 | 0,00 | 8.934.704,36 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 8.934.704,36 |
| 142/99 | 0,00 | 7.695.207,80 | 18.953.968,20 | 11.878.508,68 | 0,00 | 0,00 | 38.527.684,68 |
| 84/00 | 0,00 | 2.065.827,61 | 8.263.310,40 | 5.164.568,99 | 0,00 | 0,00 | 15.493.707,00 |
| Totale CIPE | 0,00 | 18.695.739,77 | 27.217.278,60 | 17.043.077,67 | 0,00 | 0,00 | 62.956.096,04 |
| MBAC | | | | | | | |
| l. 662/96 | 0,00 | 17.249.660,44 | 15.977.627,10 | 12.623.239,53 | 0,00 | 0,00 | 45.850.527,07 |
| l. 388/00 | 0,00 | 4.648.112,09 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 4.648.112,09 |
| d.lgs 490/99 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 516.456,90 | 0,00 | 0,00 | 516.456,90 |
| l. 389/00 | 0,00 | 206.582,76 | 258.228,46 | 309.874,15 | 0,00 | 0,00 | 774.685,37 |
| l. 400/00 | 0,00 | 1.032.913,80 | 1.032.913,80 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 2.065.827,60 |
| Totale MBAC | 0,00 | 23.137.269,09 | 17.268.769,36 | 13.449.570,58 | 0,00 | 0,00 | 53.855.609,03 |
| Totale stato | 0,00 | 41.833.008,86 | 44.486.047,96 | 30.492.648,25 | 0,00 | 0,00 | 116.811.705,07 |
| Regione | | | | | | | |
| Piemonte | 258.228,45 | 7.436.979,36 | 9.657.744,03 | 10.948.886,28 | 0,00 | 0,00 | 28.301.838,12 |
| Altri enti locali e di diritto pubblico | | | | | | | |
| Comuni | 0,00 | 2.840.512,94 | 9.683.566,86 | 9.683.566,86 | 0,00 | 0,00 | 22.207.646,66 |
| Province | 0,00 | 0,00 | 516.456,90 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 516.456,90 |
| Ordine | | | | | | | |
| Mauriziano | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 4.131.655,19 | 0,00 | 0,00 | 4.131.655,19 |
| Totale altri | | | | | | | |
| enti pubblici | 0,00 | 2.840.512,95 | 10.200.023,76 | 9.683.566,86 | 0,00 | 0,00 | 22.724.103,57 |
| Privati | | | | | | | |
| (Fondazioni bancarie) | 0,00 | 14.460.793,18 | 20.348.401,85 | 32.588.430,36 | 0,00 | 0,00 | 67.397.625,39 |
| Totale | | | | | | | |
| per anno | 258.228,45 | 66.571.294,35 | 108.449.234,98 | 104.888.264,62 | 15.493.706,97 | 17.043.077,67 | 312.703.807,04 |

Fonte: elaborazione su dati monitoraggio

nanziarie superiori al 90%, grazie soprattutto all'apporto del settore statale, dei privati e dell'Unione Europea. Tuttavia, occorre precisare che i fondi del DOCUP sono a carico, rispettivamente, al 50% della UE, al 35% dello Stato e al 15% della Regione; pertanto, l'apporto dell'Unione Europea si riduce al 12,4%, la quota del settore statale (CIPE e MBAC) sale al 46% e quella della Regione Piemonte cresce al 12,8%. Rimodulando le percentuali, pertanto, si evince che la Regione Piemonte (attraverso l'APQ) è riuscita ad attrarre risorse pari all'87,2%, grazie soprattutto all'apporto del settore statale (per una percentuale di poco inferiore al 50%) e delle Fondazioni bancarie (circa il 22%).

6.1.3 La fase della previsione delle spese per tipologia d'intervento

Nei mesi successivi alla stipula dell'APQ, la Regione Piemonte ha sottoscritto una serie di accordi di programma (semplici), attuativi dell'Accordo di Programma Quadro, nei quali vengono indicate con maggior dettaglio le diverse tipologie di opere e i lotti (articolati in base alle competenze dei soggetti) necessari per la realizzazione degli interventi previsti nell'APQ¹.

¹ Un primo elenco di questi accordi di programma semplici è stato pubblicato nel 2002 ("Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, n. 22 – Supplemento ordinario n. 1, 30 maggio 2002).

Tab. 6.2 Castello Ducale di Agliè

| Fase | Oggetto | Stazione appaltante | Importo complessivo | Fonte finanziaria | Cronoprogramma | | | | |
|------|---|------------------------|--|--|-------------------------|------------------------|-----------------------|------------------|------------------|
| | | | | | Progetto preliminare | Progetto definitivo | Progetto esecutivo | Inizio lavori | Fine lavori |
| 1 | Impianti e lavori edili di assistenza; Restauro | SBAPP | 2.582.284 258.228 Totale 2.840.512 | Comp. S.Paolo Min. BB.CC. | apr-02 | giu-02 | giu-02 | set-02 | set-03 |
| 2 | Impianti e lavori edili di assistenza; Restauro decorazioni e arredi | SBAPP SPSAD | 671.393 774.685 | CIPE CRT | set-02 giu-02 | dic-02 set-02 | dic-02 set-02 | mar-03 dic-02 | dic-03 dic-03 |
| 3 | Impianti e lavori edili di assistenza; Restauro decorazioni e arredi | SBAPP | 774.685 129.114 1.549.370 258.228 Totale 2.711.397 | CIPE Fond. CRT Fond. CRT Ministero BB.CC. | apr-03 | giu-03 | giu-03 | set-03 | set-04 |
| 4 | Sistemazione cucine Impianti Restauro | SBAPP | 129.114 258.228 103.291 490.633 Totale | Fond. CRT Ministero BB.CC. CIPE | set-03 | dic-03 | dic-03 | mar-04 | dic-04 |
| | | | Totale 7.448.620 | | | | | | |

Tab. 6.3 Comune di Agliè

| Fase | Oggetto | Stazione appaltante | Importo complessivo | Fonte finanziaria | Cronoprogramma | | | | | Fine lavori |
|------|---|---------------------|-------------------------|-------------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------|----------|-------------|
| | | | | | Progetto preliminare | Progetto definitivo | Progetto esecutivo | Inizio lavori | Progetto | |
| 1 | Formazione marciapiede viale Don Notario (rampa Castello) Ultimazione, sistemazione, pavimentazione e illuminazione p.zza Castello antistante Castello Ducale Sistemazione pavimentazione via Principe Tommaso, portici via Principe Tommaso Sistemazione pavimentazione p.zza Teatro e p.zza Umberto I | Comune | 258.228 | CIPE | 2002 | 2002 | 2002 | 2002/3 | 2003 | 2003 |
| | | Comune | 232.405 | Regione | 2002 | 2002 | 2002 | 2003 | 2003 | 2003 |
| | | Comune | 284.051 | CIPE | 2002 | 2002 | 2002 | 2002/3 | 2003 | 2003 |
| | | Comune | 134.278 | CIPE | 2002 | 2002 | 2002 | 2002/3 | 2003 | 2003 |
| 2 | Parcheggio a servizio del Castello Ducale | Comune | 356.355 | CIPE | 2003 | 2003 | 2003 | 2004 | 2005 | 2005 |
| | | | 258.228 | Comune | | | | | | |
| | | | Totale 1.523.545 | | | | | | | |

Fonte: Regione Piemonte – Direzione Beni Culturali

In ogni accordo di programma semplice viene riportato il costo complessivo degli interventi e delle singole opere, le relative fonti finanziarie nonché i tempi e i costi previsti per ogni opera. Per esemplificare: in sede di stipula dell'APQ (maggio 2001), per la realizzazione del progetto integrato relativo al Castello di Agliè, erano previste due singole schede intervento: la prima relativa al recupero del Castello Ducale di Agliè e la seconda per il recupero ambientale e paesaggistico del territorio circostante. In ognuna delle due schede intervento erano indicate le risorse finanziarie (e relative fonti) nonché un cronoprogramma delle attività da realizzare. Nel successivo accordo di programma semplice (maggio 2002) i due interventi vengono meglio articolati (vedi tabb. 6.2 e 6.3) e le diverse opere sono raggruppate in base alle competenze dei diversi soggetti (Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio per il Piemonte, Soprintendenza per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetnoantropologico, Comune di Agliè). I soggetti che hanno sottoscritto l'accordo di programma in oggetto, pertanto, si impegnano, ciascuno per le parti di propria competenza, a realizzare quanto previsto nel testo dell'Accordo, con le modalità e nei tempi indicati nel cronoprogramma (parte integrante dell'Accordo stesso).

6.1.4 Meccanismi di finanziamento dell'APQ

Come indicato nelle pagine precedenti, l'Accordo di Programma Quadro in materia di beni culturali è finanziato da una pluralità di fonti (comunitarie, nazionali, regionali, comunali e private). Ognuna di queste ha specifiche peculiarità e segue diversi "percorsi contabili".

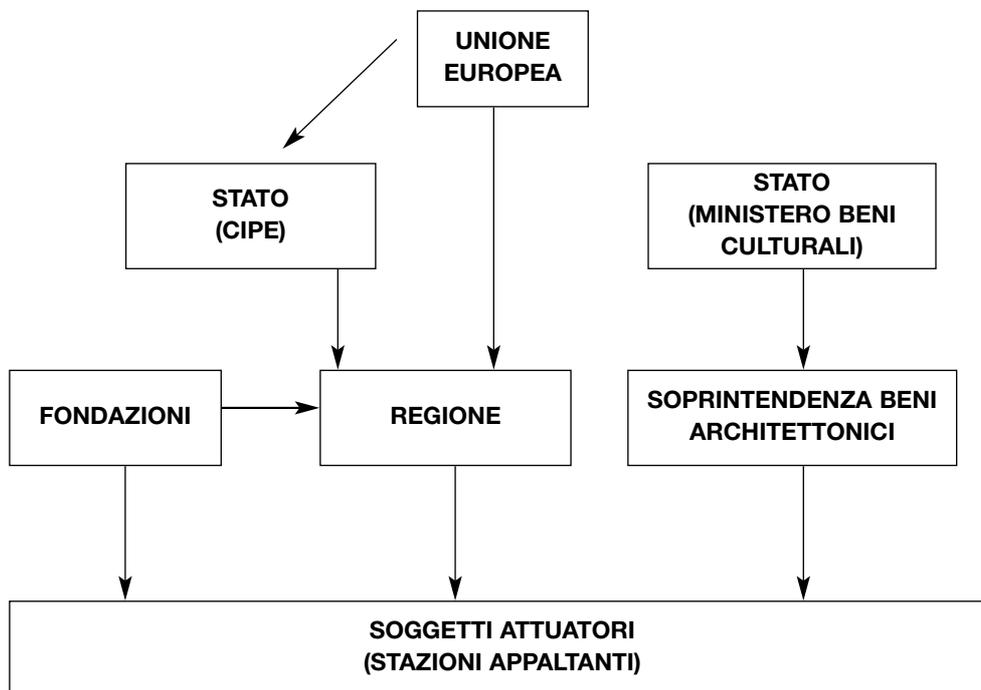
I *fondi del Docup* sono al 50% della UE, al 35% dello Stato e al 15% della Regione stessa per la *misura 2.5a (Phasing Out)*, dove per 2.5 s'intendono gli "Interventi turistici e culturali di sistema" e per *a* il Sistema delle Residenze Sabaude. Nel DOCUP, infatti, è previsto un programma aggiuntivo denominato "*Phasing Out* o di sostegno transitorio" fino al 2005 per i Comuni che escono dall'ob. 2 e 5b: sono previste in tal caso azioni di completamento, di complementarietà e di connessione. Invece, per quanto riguarda la *misura 3.2* (interventi di riqualificazione locale effettuati da enti pubblici), le quote degli enti precedentemente citati sono, rispettivamente, il 50%, il 45% e il 5%.

Per quanto riguarda i *fondi UE*, la Direzione Industria della Regione Piemonte provvede ad accantonare le risorse per le misure 2.5a (*phasing out*) e 3.2, mentre la Direzione Beni Culturali – assieme alla Direzione Patrimonio Tecnico – effettua l'impegno (il responsabile della misura è il direttore dei Beni Culturali). Quasi tutti i fondi del DOCUP confluiscono nel restauro della Reggia di Venaria Reale.

Il CIPE trasferisce ed eroga gli importi dopo i due monitoraggi annuali, successivamente ad una verifica puntuale dei contenuti e ad una relazione sui punti da chiarire, con eventuali incontri tra le parti e richiesta di controdeduzioni. Eccetto due casi, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ordina al CIPE di trasferire le risorse alla Regione: questo iter, associato alla "dialettica" post-monitoraggi, comporta forti ritardi nell'erogazione dei fondi stessi, solo in parte motivati dai ritardi connessi all'espletamento delle gare a evidenza pubblica da espletare.

Poiché le risorse vengono previste ad approvazione dell'APQ *ex-ante*, di fatto – nonostante spesso le entrate non siano state accertate nei tempi previsti – la Regione iscrive in uscita uno stanziamento equivalente alle previsioni e utilizza i propri fondi di cassa per impegnare e pagare: ad esempio, nell'esercizio 2002 i fondi CIPE non sono stati riscossi, ma la Regione ha stanziato di competenza euro 27.217.278,6. Questa situazione tende, ovviamente, a ridurre i gradi di libertà della Regione stessa sui propri fondi di cassa.

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MBAC), invece, utilizza i proventi del gioco del Lotto (tramite riscossione della società Lottomatica di Roma) per costituire un fondo con il quale finanzia a cadenza triennale importanti interventi di recupero e conservazione del patrimonio culturale: in aggiunta a questi sono previsti dei fondi ordinari. Nel programma triennale (Piano Lotto) 2001-2003 del Ministero per i Beni e le Attività Culturali è destinata per questa finalità una parte dei proventi del gioco del Lotto. Tuttavia, i trasferimenti del MBAC non transitano per il bilancio regionale, ma vengono attribuiti alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e il Paesaggio del Piemonte, la quale eroga direttamente i trasferimenti ai soggetti attuatori.

Fig 6.1 Flussi finanziari dell'Accordo di Programma Quadro "Beni e Sistema culturale".

I fondi che la *Regione Piemonte* stanziava ai sensi della legge regionale 28 agosto 1978, n. 58 (“Promozione della tutela e dello sviluppo delle attività e dei beni culturali”) vengono solitamente erogati in compartecipazione ai fondi MBAC-Soprintendenza o a quelli del settore statale.

In merito agli *altri enti locali e di diritto pubblico*, i Comuni intervengono per la riqualificazione urbanistica (viabilità, illuminazione, ecc.), mentre vi è soltanto il caso della Provincia di Cuneo che dovrebbe provvedere al recupero viario circostante la ex Certosa, poi Castello Reale di Casotto.

Le *Fondazioni bancarie* (CRT e San Paolo), infine, stipulano dei protocolli d’intesa annuali con la Regione Piemonte. Fino all’esercizio 2003 i fondi delle Fondazioni non transitavano per il bilancio regionale, ma venivano erogati direttamente alla proprietà o al gestore del bene culturale oggetto di intervento; a partire dal 2004, invece, la CRT ha deciso di trasferire dei fondi alla Regione per il Castello di Racconigi: ciò ha comportato l’istituzione di un capitolo in entrata e di due capitoli in uscita.

La figura 6.1 sintetizza i flussi finanziari tra i diversi soggetti coinvolti nell’attuazione dell’accordo di programma quadro.

6.1.5 Il quadro ex-post delle risorse finanziarie complessive

Se dal quadro delle risorse stanziata alla stipula dell’accordo (tab. 6.1) si passa al quadro *ex-post* (aggiornato al dicembre 2004 e pertanto limitato al periodo 2000-2004), si rilevano due aspetti meritevoli di attenzione (tab. 6.4): a) l’andamento delle risorse finanziarie registra variazioni rispetto alle previsioni (i finanziamenti sono giunti in misura inferiore rispetto alle previsioni nel 2001 e nel 2003, ma in misura superiore nel 2002 e nel 2004); b) l’ammontare complessivo delle risorse finanziarie aumenta considerevolmente (dai 312,7 milioni di euro previsti in sede di stipula a 354,7 milioni di euro). Dal quadro che emerge sembra dedursi che l’APQ abbia “funzionato”, perlomeno se tale valutazione sia espressa in relazione alla capacità di attrazione di risorse aggiuntive rispetto a quelle inizialmente stipulate.

Tab. 5.4 Quadro ex-post delle risorse finanziarie periodo 2000-2004 (dicembre 2004, €)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Totale per fonte |
|--|-------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------------|
| UE (DOCUP) | 0,00 | 5.500.000,00 | 87.743.244,96 | 17.470.794,60 | 16.291.330,80 | 127.005.370,36 |
| Settore statale | | | | | | |
| CIPE | | | | | | |
| 135/99 | 0,00 | 426.602,31 | 8.387.228,93 | 0,00 | 120.873,10 | 8.934.704,34 |
| 142/99, 80/00, 84/00 | 103.291,00* | 5.224.621,42 | 29.231.482,51 | 14.514.788,00 | 4.042.891,00 | 53.117.073,93 |
| Totale CIPE | 0,00 | 18.584.701,52 | 36.304.951,00 | 20.244.853,28 | 4.300.480,46 | 62.051.778,27 |
| MBAC | 0,00 | 4.970.820,37 | 13.781.740,14 | 18.657.392,44 | 0,00 | 37.409.952,95 |
| Totale stato | 0,00 | 23.555.521,89 | 50.086.691,14 | 38.902.245,72 | 4.300.480,46 | 116.844.939,21 |
| Regione | | | | | | |
| Piemonte | 258.228,45 | 7.217.910,14 | 15.613.235,10 | 12.919.856,77 | 1.881.776,00 | 37.632.778,01 |
| Altri enti locali e di diritto | | | | | | |
| pubblico | 0,00 | 4.392.853,44 | 9.861.695,39 | 19.241.141,97 | 310.000,00 | 33.805.690,80 |
| Privati (Fondazioni bancarie) | 0,00 | 9.838.500,44 | 21.669.405,40 | 30.701.216,51 | 10.803.022,49 | 73.012.144,84 |
| Totale per anno | 258.228,45 | 46.111.932,47 | 175.112.576,60 | 99.994.113,60 | 33.276.609,75 | 354.753.460,87 |

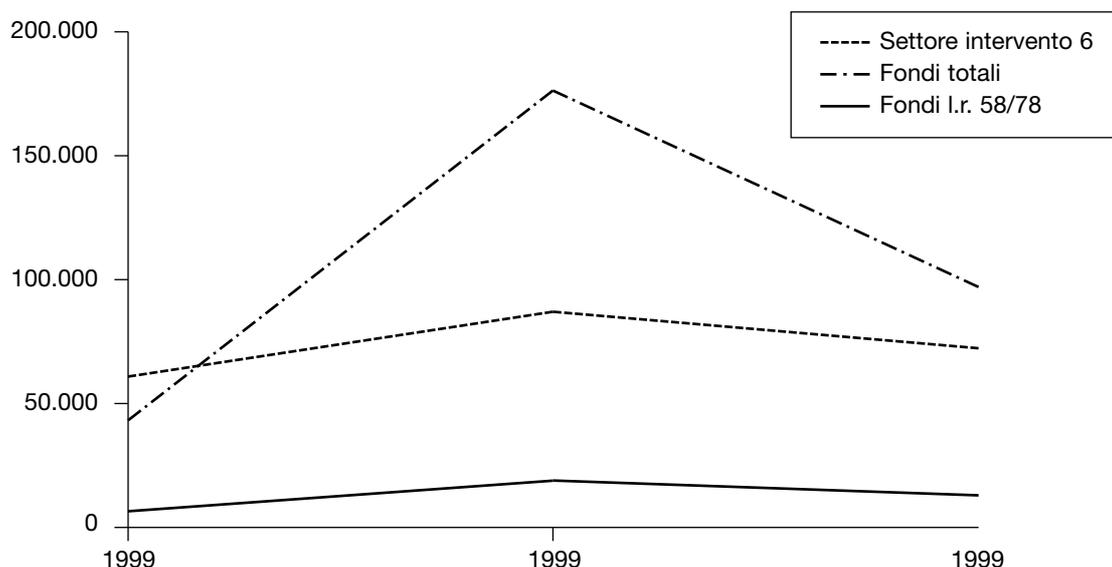
* Del 1999. Fonte: Regione Piemonte – Direzione Beni Culturali

6.1.6 Il quadro ex-post delle spese regionali e settoriali

Un ulteriore profilo di analisi consente di esaminare il rapporto tra le risorse complessive dell'APQ e quelle regionali (sia di settore che relative all'APQ). Analizzando la fase della spesa – per la quota dell'APQ che transita per il bilancio regionale – si può riscontrare che la quota di fondi regionali (l.r. 58/78) è andata sostanzialmente crescendo nel corso del triennio esaminato: 7,2 milioni nel 2001, 15,6 milioni nel 2002 e 12,9 milioni nel 2003 (tab. 6.5). La quota di fondi all'APQ rispetto al totale degli stanziamenti per il settore d'intervento 6 (organizzazione della cultura e relative strutture) – ovvero gli stanziamenti iscritti a bilancio dalla Regione Piemonte per tali finalità – tende a crescere nel primo biennio, per attestarsi, comunque, su una soglia superiore al 100%: ciò significa che la quota delle risorse attratte fuori Regione risulta assai congrua, come del resto era già emerso nelle tabelle precedenti.

Tab 6.5 Fondi stanziati per i beni culturali (stanziamenti effettivi, val. in €)

| | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---------------|----------------|---------------|
| Settore di intervento 6 (organizzazione della cultura e relative strutture) | 65.479.735,07 | 83.316.784,34 | 72.310.972,86 |
| Fondi totali APQ Beni culturali | 46.111.932,47 | 175.112.576,60 | 99.994.113,60 |
| Fondi l.r. 58/78 per APQ Beni culturali | 7.217.910,14 | 15.613.235,10 | 12.918.856,77 |
| Fondi regionali per APQ | | | |
| su settore d'intervento (val %) | 11,02% | 18,74% | 17,87% |
| Fondi totali APQ | | | |
| su settore d'intervento (val %) | 70,42% | 210,18% | 138,28% |
| Fondi regionali per APQ | | | |
| su fondi totali APQ (val %) | 15,65% | 8,92% | 12,92% |

Fig. 6.2 Fondi stanziati per i beni culturali

Infine, la quota di fondi regionali rispetto al totale dei fondi per l'APQ ha un andamento altalenante (15,6% nel 2001, 8,9 nel 2003 e 12,9 nel 2003).

6.1.7 APQ e bilancio regionale: capitoli movimentati e relativi saldi

Un ultimo profilo di analisi riguarda gli aspetti di natura contabile dell'Accordo di Programma Quadro ovvero le ricadute operative sul bilancio regionale delle risorse finanziarie stanziato per la realizzazione degli interventi. La gestione contabile dell'APQ ha interessato numerosi capitoli del bilancio regionale, sia in entrata che in uscita. Alcuni capitoli di entrata del bilancio regionale presentano, ovviamente, un vincolo di destinazione in uscita (la tabella 6.6 evidenzia i legami tra le poste in entrata e quelle in uscita).

È noto che il sistema di contabilità finanziaria è fondato, tra l'altro, sul principio di cassa, in base al quale la sommatoria dei pagamenti effettivi deve risultare inferiore o uguale agli stanziamenti di cassa in uscita che, a loro volta, devono essere inferiori o uguali alle previsioni di cassa in entrata (riscossioni previste più fondo cassa iniziale). Sebbene tale regola valga ai fini dell'equilibrio iniziale del bilancio annuale di previsione, occorre rammentare che nel bilancio annuale è iscritto, tra le previsioni di cassa, un fondo di riserva dal quale sono prelevate le somme necessarie per i pagamenti da eseguire, nel corso dell'esercizio finanziario, in eccedenza agli stanziamenti previsti.

Ciò premesso, un'analisi dettagliata delle poste relative ai capitoli del bilancio regionale movimentati per attuare l'APQ consente di rilevare alcuni aspetti degni di attenzione (i dettagli contabili relativi ai diversi capitoli sono riportati nell'appendice al termine del capitolo). Nell'anno 2000 si registra un saldo negativo di cassa pari a 9.443.292,00 di euro, determinato dalla differenza tra la sommatoria dei pagamenti di competenza e in conto residui (euro 171.830.588,63) e la sommatoria delle riscossioni di competenza ed in conto residui (euro 162.387.296,63). Tale differenza è stata governata senza attingere dal fondo di riserva, ma è innegabile che tale fenomeno tende a ridurre la disponibilità di cassa e induce a richiedere, eventualmente, anticipazioni di cassa. Nell'esercizio 2001 e 2002 la differenza tra pagamenti e riscossioni di cassa si è ulteriormente ampliata, per un importo pari, rispettivamente, ad euro 106.383.180,60 e 102.452.341,14. La "forbice" ha incominciato a ridursi a partire dall'anno 2003, in quanto lo sbilanciamento di cassa è risultato pari a euro 58.923.894,63. I dati dell'esercizio 2004 (non ancora concluso al momento dell'indagine) confermano questa tendenza.

Tab. 6.6 Capitoli di bilancio relativi all'APQ Beni culturali

| <i>Capitolo di entrata</i> | <i>Capitolo di uscita</i> | <i>Descrizione</i> |
|----------------------------|---------------------------|---|
| 601 | 20014 | Spese per il finanziamento del completamento di opere infrastrutturali (l. 208/98) |
| | 20015 | Spese per il finanziamento del completamento di opere infrastrutturali (l. 208/98).F.s.r. |
| 726 | 20362 | Spese per l'acquisto e la produzione di beni, di attrezzature, di arredi per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Beni culturali. Fondi statali |
| | 20363 | Spese per l'acquisto e la produzione di beni, di attrezzature, di arredi per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Beni culturali. Fondi statali. F.s.r. |
| | 20364 | Spese per la progettazione, la realizzazione di opere, nonché per i servizi di supporto per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Beni culturali. Fondi statali |
| | 20365 | Spese per la progettazione, la realizzazione di opere, nonché per i servizi di supporto per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Beni culturali. Fondi statali. F.s.r. |
| | 20407 | Contributi ad enti locali e ad altri soggetti per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Beni culturali |
| | 20408 | Contributi ad enti locali e ad altri soggetti per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di Beni culturali. F.s.r. |
| 570 | 26832 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 2081/93. Ob. 2 – periodo 1997/99 (art. 5, l. 183/1987). Fondi statali |
| | 26833 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 2081/93. Ob. 2 – periodo 1997/99 (art. 5, l. 183/1987). Fondi statali. F.s.r. |
| 523 | 26834 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 2081/93. Ob. 2 – periodo 1997/99 (art. 5, l. 183/1987). Fondi comunitari |
| | 26835 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 2081/93. Ob. 2 – periodo 1997/99 (art. 5, l. 183/1987). Fondi comunitari. F.s.r. |
| | 26836 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 2081/93. Ob. 2 – periodo 1997/99 (art. 5, l. 183/1987). Fondi regionali. |
| 568 | 26840 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 – periodo 2000/2006 (art. 5, l. 1987/183). Fondi statali |
| | 26841 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 – periodo 2000/2006 (art. 5, l. 1987/183). Fondi statali. F.s.r. |
| 567 | 26842 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 – periodo 2000/2006 (art. 5, l. 1987/183). Fondi comunitari |
| | 26843 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99., Ob.2 – periodo 2000/2006 (art. 5, l. 1987/183). Fondi comunitari. F.s.r. |
| | 26844 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob.2 – periodo 2000/2006 (art. 5, l. 1987/183). Fondi regionali |
| 568 | 26846 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 – periodo 2000/2006. Programma per le zone in <i>phasing out</i> (art. 5, l. 187/1987). Fondi statali |
| | 26847 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 – periodo 2000/2006. Programma per le zone in <i>phasing out</i> (art. 5, l. 187/1987). Fondi statali. F.s.r. |
| 534 | 26848 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 periodo 2000/2006. Programma per le zone in <i>phasing out</i> (art. 5, l. 187/1987). Fondi comunitari |
| | 26849 | Fondi per l'attuazione del DOCUP relativo al Regolamento CEE 1260/99. Ob. 2 periodo 2000/06. Programma per le zone in <i>phasing out</i> (art. 5, l. 187/1987). Fondi comunitari. F.s.r. |

6.2 ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO RELATIVI ALLE RISORSE IDRICHE

6.2.1 Introduzione

Gli APQ relativi alle risorse idriche si sono articolati in tre accordi (più un atto integrativo relativo al terzo Accordo di Programma Quadro): il primo Accordo (“Infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane”) è stato approvato nel dicembre 2000; il secondo APQ (“Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano”) risale al luglio del 2001; il terzo accordo (“Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche”) è stato approvato nel dicembre 2002

Gli interventi individuati nel primo Accordo di Programma Quadro, sottoscritto il 4 dicembre 2000, costituiscono un'integrazione agli interventi già inseriti nel Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque (legge 23 maggio 1997, n. 135), approvato nel luglio 1997. Si tratta di progetti, realizzabili nell'arco della durata dell'accordo medesimo, che riguardano due tipologie d'intervento: a) completamento, adeguamento funzionale e ottimizzazione delle infrastrutture fognarie e di collettamento e depurazione delle acque reflue secondo i criteri di cui al decreto legislativo 152/99, nonché in ottemperanza degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie in materia; b) potenziamento e razionalizzazione delle infrastrutture dei servizi idrici integrati e sviluppo di infrastrutture e sistemi per il riutilizzo di acque reflue depurate.

Tale primo Accordo di Programma Quadro prevede una spesa complessiva di euro 65.021.924 la cui copertura finanziaria risulta così articolata:

- euro 23.240.560 a valere sulle risorse per le aree depresse 2000-2002 di cui alla tabella D della legge finanziaria 2000 ripartite e attribuite alla Regione Piemonte con deliberazione CIPE n. 84/2000 del 15 febbraio 2000;
- euro 27.010.696 a valere sulle risorse attribuite al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio nel “Bilancio di previsione della Stato per l'anno finanziario 2000 e bilancio pluriennale per il triennio 2000-2002”, tabella 18 – di cui alla legge n. 489/99;
- euro 14.770.667 a valere sul cofinanziamento dei soggetti attuatori (comuni, comunità montane, consorzi e aziende) derivante dai proventi tariffari.

Per quanto riguarda il profilo contabile, la Regione Piemonte ha istituito un capitolo di entrata a tale scopo (n. 961 – “Assegnazione di fondi per il finanziamento di interventi nel settore delle infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue – legge 36/94 e decreto legislativo 152/99 – Accordo di Programma 4 dicembre 2000”). Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha trasferito subito tutte le risorse nell'anno 2001 mentre il MEF-CIPE ha accreditato i propri fondi (“compatibilmente con le proprie disponibilità”) negli anni dal 2001 al 2003. In particolare, nel corso del 2001 sono stati accertati euro 27.010.696 (100% dei fondi del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, riscossi con reversale del 28/02/2001). Per quanto concerne le risorse del MEF-CIPE, sono state incassate alcune *tranche* di finanziamento: per un importo pari ad euro 11.620.280 nel 2002 (reversale del 6 ottobre) e per un successivo importo pari a euro 5.991.753 nel 2003 (reversale del 21 ottobre). Quest'ultima tranche di finanziamento era in parte (euro 4.143.017) relativa al pri-

Tab 6.7 Risorse finanziarie APQ Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione acque reflue urbane (periodo 2001-2002)

| Fonte | Risorse |
|---|----------------------|
| Ministero Ambiente | 27.010.695,82 |
| Ministero Economia (delibera CIPE n. 84/2000) | 23.240.560,46 |
| Totale Stato | 50.251.256,28 |
| Soggetti attuatori | 14.770.667,32 |
| Totale APQ | 65.021.923,60 |

mo APQ e in parte (euro 1.848.73) destinata al secondo accordo. Infine, nel corso del 2004 è stato riscosso (reversale del marzo 2004), un'ulteriore tranche di finanziamento per un importo pari ad euro 8.274.325 (destinata ai primi due APQ). L'utilizzo di un unico capitolo di entrata (il 961) per introitare risorse provenienti sia dal primo che dal secondo APQ (nonostante la denominazione del capitolo sia rimasta quella originale e riferita al solo primo Accordo di Programma) determina ovvie difficoltà di attribuzione dei fondi riscossi ai diversi APQ. Occorre precisare che il primo Accordo di Programma Quadro (dicembre 2000), pur rispondendo alla finalità di adeguare le principali infrastrutture di fognatura e depurazione alle direttive comunitarie in materia, riguardava solamente una componente delle infrastrutture del ciclo integrato dell'acqua, non potendosi in tale sede prevedere interventi non compatibili con l'utilizzo delle fonti finanziarie di competenza del Ministero dell'Ambiente, di destinazione vincolata alla depurazione delle acque reflue.

La gestione finanziaria dell'APQ Risorse idriche evidenzia una situazione diametralmente opposta a quella rappresentata nel caso dei Beni culturali. La spesa regionale – consistente in un trasferimento di risorse finanziarie agli enti attuatori – ha infatti registrato, in una prima fase, un andamento rallentato. I capitoli del bilancio regionale movimentati non hanno mai generato, come per i beni culturali, uno squilibrio di cassa tra pagamenti e riscossioni: il problema, in questo caso, è rappresentato dalla ridotta capacità di spesa degli enti attuatori, che comporta ritardi nel trasferimento dei fondi. Soltanto nel 2004 la situazione dei pagamenti verso i soggetti gestori sembra registrare una significativa accelerazione. Le ragioni dei ritardi nell'erogazione dei trasferimenti sono soprattutto riconducibili alla trasformazione societaria in corso per numerosi soggetti attuatori connessa ai diversi adempimenti normativi previsti dal nuovo articolo 113 del TUEL². Principi fondamentali di tale riforma risultano essere:

- la distinzione tra le funzioni di governo, spettanti agli enti locali in forma singola o associata, e quelle di erogazione del servizio, da effettuarsi da parte di una società di capitali individuata attraverso l'espletamento di gara con procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio o l'individuazione del socio privato; è ancora possibile l'affidamento diretto se l'ente pubblico proprietario esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e se la società realizza la parte più importante della propria attività con l'ente proprietario;
- l'obbligo di separare la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, dalla vera e propria gestione del servizio: tale facoltà è comunque rimessa alla specifica disciplina di settore e, quando realizzabile, comporta l'assegnazione della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni mediante gara o mediante affidamento diretto a società di capitali a capitale interamente pubblico;
- la netta separazione della proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, dalla gestione del servizio, al fine di consentire l'effettiva messa in concorrenza di quest'ultima.

Alla luce dei principi sopra esposti, sono sorte delle evidenti necessità di riorganizzazione, comportanti una scelta del gestore fondata sulla base delle procedure stabilite dalla normativa comunitaria e nazionale, la separazione tra proprietà delle reti e gestione del servizio idrico integrato, nonché la proprietà pubblica delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni necessarie all'erogazione del servizio. Ne è derivato che reti e infrastrutture necessarie all'erogazione di tali servizi non possono più essere trasferite in proprietà in capo ai gestori del servizio, ma solo messi a disposizione delle società erogatrici affinché queste possano svolgere l'attività di gestione della rete e del servizio. Dove la gestione del servizio fosse effettuata tramite società a totale o prevalente capitale pubblico, tale società avrebbe dovuto spogliarsi della proprietà di reti, impianti ed altre dotazioni, ove queste le fossero state trasferite. Anche per le parti di reti ed infrastrutture che la società abbia direttamente realizzato con fondi propri, si deve applicare la medesima regola di separazione della proprietà della rete dalla gestione del servizio, soprattutto in quanto tali opere siano state realizzate nel quadro di convenzioni in cui è stabilito che la tariffa debba tener conto proprio degli investimenti previsti a carico dei gestori.

² Come modificato dalla legge. 24 novembre 2003, n. 350 e dalla legge. 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004).

In sintesi, è stato necessario lasciar passare del tempo affinché reti, impianti e dotazioni fossero attribuite in proprietà esclusiva all'ente locale nel cui territorio insistano, qualora servissero esclusivamente alla prestazione del servizio idrico all'interno di tale territorio; viceversa, per le infrastrutture che svolgono una funzione sovracomunale, si è dovuto attendere che fosse realizzata una comproprietà di tutti gli enti interessati sulla base dell'attribuzione di quote di comproprietà che sono definite dagli enti medesimi.

Il *secondo accordo di programma quadro*, sottoscritto il 26 luglio 2001, è finalizzato all'attuazione degli interventi relativi al settore delle infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano. I 29 interventi che lo compongono posso essere articolati nei seguenti ambiti:

- a) interconnessione di sistemi acquedottistici;
- b) completamento, adeguamento funzionale e ottimizzazione delle infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione con le finalità di cui al decreto legislativo 31/2001, nonché in ottemperanza degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie in materia;
- c) potenziamento e razionalizzazione delle infrastrutture dei servizi idrici integrati e sviluppo di infrastrutture e sistemi per il risparmio idrico.

In merito alla copertura finanziaria, il fabbisogno complessivo del programma oggetto del presente Accordo ammonta a 61.486.776,12 di euro ed è riferito ad interventi funzionalmente connessi o ricadenti in aree depresse e facenti parti comunque delle aree obiettivo per il sostegno comunitario di tipo definitivo o transitorio.

Per quanto riguarda le fonti di finanziamento, è prevista una copertura finanziaria articolata nei seguenti termini:

- euro 44.157.064,27 a carico dello Stato, a valere sulle risorse per le aree depresse attribuite alla Regione con deliberazioni CIPE ed erogato in tempi compatibili con le procedure previste dalle singole norme;
- euro 17.329.711, a carico dei soggetti attuatori degli interventi (comuni, aziende, consorzi, ecc.) e derivante dai proventi tariffari (introiti derivanti dall'applicazione delle tariffe vigenti per i servizi d'acquedotto, fognatura e depurazione, così come disciplinati dalla relativa deliberazione CIPE 22 giugno 2000, n. 62).

La copertura finanziaria delle risorse ripartite con le deliberazioni CIPE n. 84/2000 e 138/2000 è modulata per il 50% a valere sull'anno 2002 e per il restante 50% a valere sull'anno 2003 (salvo eventuali rimodulazioni delle disponibilità di cassa determinate dalle leggi finanziarie). Il MEF-CIPE ha attribuito circa un quinto dei propri fondi (euro 8.826.248,41) già nel dicembre 2001 (reversale d'incasso del dicembre 2001). Gli esigui trasferimenti del MEF-CIPE negli anni successivi trovano una spiegazione nella scarsa capacità di spesa dimostrata dall'ente Regione (dovuta, come sopra specificato, alle trasformazioni societarie occorse in questi anni nel settore idrico). La spesa regionale – consistente in un trasferimento agli enti attuatori – si è infatti dimostrata alquanto rallentata: la prima tranche MEF-CIPE è finita interamente in economia sui fondi regionali.

Analoghe considerazioni valgono anche per il *terzo Accordo di Programma Quadro* di settore ("Tutela delle acque e la gestione integrata delle risorse idriche"), sottoscritto il 18 dicembre 2002 da Mini-

Tab 6.8 APQ Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano (periodo 2001-2003)

| Fonte | Risorse |
|--|----------------------|
| Ministero Economia (delibere CIPE n. 84/2000 e 138/2000) | 44.157.064,27 |
| Soggetti attuatori | 17.329.711,25 |
| Totale | 61.486.775,72 |

stero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e Regione Piemonte. Tale accordo è stato successivamente integrato con un ulteriore APQ (dicembre 2003). In esso sono previsti interventi, immediatamente attivabili, per la tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei, finanziati con i seguenti fondi:

- deliberazione CIPE n. 36/2002 per un importo di euro 10.430.000,00 (tali fondi sono stati iscritti sul bilancio regionale pluriennale 2003-2005 per euro 3.000.000,00 sul cap. 24760/2003, per euro 6.000.000,00 sul cap. 24760/2004 e per euro 1.430.000,00 sul cap. 24760/2005);
- fondi stanziati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio per l'importo di euro 26.856.559,86 (di cui, con successivo decreto del Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio sono stati trasferiti alla Regione Piemonte euro 6.714.139,82, corrispondenti al 25% delle risorse stanziare);
- fondi regionali, pari a euro 9.350.000,00.

6.2.2 Il quadro ex-post delle spese regionali e settoriali

La quota delle risorse finanziarie APQ rispetto al totale degli stanziamenti per i settori d'intervento 13 e 16 (acque minerali, termali, cave, torbiere e acquedotti, fognature) – ovvero gli stanziamenti iscritti a bilancio dalla Regione Piemonte per tali finalità – dopo un primo anno in cui assume un valore molto elevato (il 43% circa), tende a ridursi considerevolmente negli anni successivi (tab. 6.9)

In particolare, la forte contrazione che si registra per l'esercizio 2002, sia delle risorse APQ che delle risorse relative ai settori d'intervento 13 e 16, probabilmente a causa della ridotta capacità di spesa, sembra aver determinato una riduzione degli stanziamenti ex-post rispetto a quelli previsti ex-ante. In altri termini, i dati parrebbero avvalorare la tesi secondo cui i fondi ministeriali sarebbero stati "rimandati" nel tempo a seguito della ridotta capacità (velocità) di spesa. Nell'anno 2003 si registra un aumento, rispetto all'anno precedente, della quota di risorse APQ sul totale finanziamenti di settore (17,5 rispetto all'8,3 del 2002).

6.2.3 Il quadro ex-post di dettaglio dei capitoli regionali movimentati

La gestione contabile degli APQ ha interessato diversi capitoli del bilancio regionale, sia in entrata che in uscita. In particolare, sul versante delle entrate i capitoli di bilancio relativi alle risorse APQ sono due: il capitolo 961 (utilizzato per i primi due Accordi di Programma Quadro) e il capitolo 1056 (im-

Tab. 6.9 Risorse APQ e risorse di settore per anno: dati ex-post (effettivi)

| <i>Risorse finanziarie</i> | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Settore intervento 13 (acque minerali, termali, cave, torbiere ed altre attività estr.) | 0,00 | 4.858.422,01 | 0,00 | 0,00 |
| Settore intervento 16 (acquedotti, fognature ed altre opere igieniche) | 62.281.064,04 | 84.247.646,29 | 55.013.676,06 | 72.403.703,78 |
| Totale settori d'intervento 13 e 16 | 62.281.064,04 | 89.106.068,30 | 55.013.676,06 | 72.403.703,78 |
| Fondi totali APQ | 27.010.695,82 | 11.620.280,23 | 0,00 | 4.143.017,00 |
| Infrastrutture idriche & Tutela acque | 0,00 | 8.826.248,41 | 0,00 | 1.848.736,00 |
| | 0,00 | 0,00 | 4.577.727,00 | 6.714.139,82 |
| Fondi totali APQ Infrastrutture idriche & Tutela acque | 27.010.695,82 | 20.446.528,64 | 4.577.727,00 | 12.705.892,82 |
| Fondi totali APQ (Infrastrutture idriche & Tutela acque) su settori di intervento 13 e 16 | 43,37% | 22,95% | 8,32% | 17,55% |

piegato per il terzo Accordo e relativo atto integrativo. Sul versante delle uscite sono invece quattro i capitoli di bilancio relativi agli APQ (tab. 6.10).

I dati che emergono *ex-post* dall'analisi dei capitoli di uscita una ridotta capacità di spesa di competenza: fino all'esercizio 2003, infatti, si è proceduto soltanto a pagamenti in c/residui, mentre solo dal 2004 si constata un'evidente recupero nei pagamenti di cassa (sia di competenza che in c/residui). I contributi in c/capitale sono quindi iniziati ad "andare a regime" progressivamente e, in maniera congrua, soltanto dal 2004.

Tab. 6.10 APQ Risorse idriche: capitolo bilancio regionali movimentati (solo uscite, val. in €)

| | <i>Somme impegnate</i> | <i>Somme pagate di competenza</i> | <i>Somme pagate in c/residui</i> | <i>Somme pagate di cassa</i> |
|--|----------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| <i>Cap. 24740 – Contributi in capitale ad enti locali per il finanziamento di interventi nel settore delle infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue (l. 36/94 e d.lgs 152/99)</i> | | | | |
| 2001 | 27.010.695,82 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2002 | 11.620.280,23 | 0,00 | 1.342.983,00 | 1.342.983,00 |
| 2003 | 0,00 | 0,00 | 4.796.293,84 | 4.796.293,84 |
| 2004 | 8.274.325,36 | 2.553.015,59 | 18.207.823,80 | 20.760.839,39 |
| | | 2.553.015,59 | 24.347.100,64 | 26.900.116,23 |
| <i>Cap. 24741 – Contributi in capitale ad enti locali per il finanziamento di interventi nel settore delle infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue (l. 36/94 e d.lgs 152/99) F.s.r.</i> | | | | |
| 2001 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2002 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2003 | 4.000.000,00 | 1.060.904,20 | 0,00 | 1.060.904,20 |
| 2004 | 3.000.000,00 | 0,00 | 2.939.095,80 | 2.939.095,80 |
| | | 1.060.904,20 | 2.939.095,80 | 4.000.000,00 |
| <i>Cap. 26938* – Attuazione della programmazione regionale in materia ambientale; trasferimenti a soggetti pubblici per la realizzazione dei relativi interventi (d.lgs 112/98 e l.r. 44/2000)</i> | | | | |
| 2001 | 32.037.429,81 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2002 | 27.035.700,00 | 327.140,00 | 19.222.457,88 | 19.549.597,88 |
| 2003 | 24.119.999,60 | 500.000,00 | 6.430.254,95 | 6.930.254,95 |
| 2004 | 27.271.782,70 | 1.483.505,07 | 14.713.901,57 | 16.197.406,64 |
| | | 2.310.645,07 | 40.366.614,40 | 42.677.259,47 |
| <i>Cap. 24760 – Contributi in capitale agli enti locali per il finanziamento di interventi per la tutela delle acque e la gestione integrata delle risorse idriche nell'ambito delle intese istituzionali di programma (l. 23/12/96, n. 662)</i> | | | | |
| 2001 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2002 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2003 | 9.714.139,82 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2004 | 4.422.273,00 | 1.011.433,34 | 6.544.537,50 | 7.555.970,84 |
| | | 1.011.433,34 | 6.544.537,50 | 7.555.970,84 |

* Solo una parte del capitolo è utilizzata per l'APQ.

7. PRIMI RISULTATI DELL'INDAGINE PER LA VALUTAZIONE DEI RISULTATI ESTERNI DELL'APQ SUI BENI CULTURALI

7.1 INTRODUZIONE

Le domande centrali di questo primo tentativo di valutazione dei risultati dell'APQ in corso sui Beni culturali sono incentrate attorno al concetto di sistema:

1. quanto è diffuso fra il pubblico e fra i cittadini in genere, il concetto che il patrimonio è qualcosa di più della semplice somma di un elenco di beni?
2. come reagiscono gli attori interessati da queste politiche (operatori commerciali e turistici, amministratori locali) e in che misura percepiscono le opportunità offerte dalla realizzazione di sistemi di beni in luogo di iniziative di valorizzazione puntuali?
3. quali risultati si sono finora ottenuti e quali difficoltà si sono incontrate nella costruzione di simili sistemi (limitatamente al caso dei musei) in altre esperienze europee?

Alla prima domanda si è cercato di rispondere con una *indagine sul pubblico* e una *indagine sui cittadini* svolta nell'estate del 2004. L'analisi dei risultati è ancora in corso ma siamo comunque in grado di dare alcune anticipazioni in questo capitolo.

La seconda domanda chiama in causa il comportamento di *attori locali* il cui atteggiamento sarà studiato nel dettaglio mediante una serie di incontri in corso di attuazione. In questo caso non disponiamo ancora di anticipazioni sufficienti per un rapporto intermedio.

La terza domanda infine richiederà una serie di incontri e di corrispondenze dirette con *esperti di settore* di altri paesi o di altre regioni italiane, al momento solo iniziata. Anche in questo caso siamo in grado di dare alcune anticipazioni.

7.2 L'INDAGINE SUL PUBBLICO E SUI CITTADINI

Per la raccolta di dati quantitativi relativi ai Sistemi dei Musei, delle Fortificazioni e delle Residenze Sabaude si sono adottate due differenti metodologie di lavoro:

- la somministrazione di un questionario all'utenza di una serie di beni facenti parte dei sistemi oggetto di studio, sottoposto ai visitatori in uscita da parte di nostri incaricati;
- la realizzazione di un sondaggio telefonico ad un campione di 1200 abitanti piemontesi, stratificato per una serie di variabili fra cui età, sesso e provincia; tale lavoro è stato affidato ad un'apposita società di rilevazione.

Il questionario

La rilevazione tramite questionario si è svolta durante i mesi di maggio (8 date), giugno (5 date) e luglio (5 date).

I beni interessati dalla rilevazione sono stati scelti di comune accordo con la Direzione Regionale dei Beni culturali e sono i seguenti:

- 4 musei – il Museo Egizio, il Museo del Cinema, la Galleria d'Arte Moderna, la Fondazione Accorsi;
- 2 Residenze Sabaude – Palazzo Reale e la Palazzina di Stupinigi;
- 2 Fortificazioni – il Forte di Exilles e la Fortezza di Fenestrelle.

In totale, sono stati compilati 757 questionari, così distribuiti. Il questionario era composto da 11 domande chiuse relative alla conoscenza e il gradimento del bene, la frequenza di visita ad altri luoghi simili, l'utilizzo di servizi esterni quali bar, ristoranti, alberghi, ecc.; vi era, inoltre, una sezione relativa ai dati anagrafici: età, sesso, titolo di studio, professione, provincia (Allegato 1).

Tab. 7.1 Distribuzione dei questionari della rilevazione

| <i>Sede</i> | <i>N. Interviste</i> |
|--------------------|----------------------|
| GAM | 121 |
| Exilles | 120 |
| Stupinigi | 114 |
| Palazzo Reale | 105 |
| Museo Egizio | 99 |
| Fenestrelle | 90 |
| Museo del Cinema | 65 |
| Fondazione Accorsi | 43 |

Tab. 7.2 Le sedi più visitate dagli intervistati

| <i>Musei</i> | <i>Residenze</i> | <i>Fortezze</i> |
|---------------------------|------------------------|-------------------------------|
| Egizio (180) | Stupinigi (135) | Exilles (57) |
| Cinema (145) | Palazzo Reale (99) | Fenestrelle (57) |
| GAM (132) | Reggia di Venaria (68) | Mastio della Cittadella (13) |
| Palazzo Bricherasio (116) | Racconigi (52) | Cittadella di Alessandria (8) |

Il 68% degli intervistati dichiara di visitare il forte, museo o residenza per la prima volta, contro un 32% che, invece, ci è già stato, almeno in passato.

Quasi il 70% dichiara di aver comunque visitato, nell'arco degli ultimi 12 mesi, altri beni appartenenti ai diversi sistemi oggetto di studio. Il questionario conteneva un elenco dettagliato, da cui si ricava che, fra i musei, i primi quattro più visitati sono nell'ordine: l'Egizio (180 risposte), il Cinema (145), la Gam (132) e Palazzo Bricherasio (116); fra le Residenze la più visitata è quella di Stupinigi (135), seguita da Palazzo Reale (99), dalla Reggia di Venaria (68) e dal Castello di Racconigi (52); per quanto riguarda le Fortificazioni, tanto a Exilles (57), che a Fenestrelle (57) è stato rilevato lo stesso numero di visitatori, mentre con un numero assai inferiore di presenze si trovano il Mastio della cittadella (13) ma attualmente chiuso per lavori e la Cittadella di Alessandria (8).

Quasi il 90% degli intervistati dichiara di avere l'intenzione di visitarne altri, tra quelli indicati, nell'arco dell'anno in corso.

Il gradimento generale può, quindi, ritenersi decisamente positivo: più dell'80% ha espresso la propria soddisfazione per quanto ricevuto dalla visita. Il questionario non prevedeva risposte aperte, tuttavia i rilevatori hanno registrato a margine alcuni commenti, sia in positivo che in negativo. Tra questi ultimi si possono citare l'eccessiva brevità delle visite e l'assenza di un bookshop organizzato a Palazzo Reale, oppure le condizioni "precarie" in cui si trova la palazzina di Stupinigi.

Tra i servizi esterni più utilizzati vi sono i bar, i parcheggi auto e i ristoranti. Il 56% degli intervistati, infatti, inserisce la visita nell'arco di un itinerario più ampio in più giorni (17%) o in giornata ma comprendente altre mete (39%). Poiché la maggior parte dei visitatori rilevati attraverso i questionari proviene dalla Provincia di Torino e dal Piemonte, si può dedurre che la visita al forte o al museo rappresentano un'occasione per visitare anche i dintorni, soprattutto per quanto riguarda le due fortezze di Exilles e Fenestrelle.

Se si analizza la provenienza, infatti, quasi il 60% proviene dal Piemonte e, in particolare dalla Provincia di Torino, mentre la restante parte dalle altre Regioni italiane (37,6%) mentre è decisamente esigua la percentuale di chi proviene dall'estero (3%).

Tra i visitatori provenienti da altre regioni, rilevante è il peso della Lombardia (37%) di cui il 22% da Milano. Su percentuali inferiori si trovano l'Emilia-Romagna (7%) la Toscana (6,6%) e il Nord Est (8,7%).

Come rilevato in analoghe indagini, più della metà dei visitatori sono donne.

Tab. 7.3 Distribuzione degli intervistati per sesso

| Sesso | % dei visitatori |
|--------|------------------|
| Donne | 54,4% |
| Uomini | 45,4% |

Tab. 7.4 Distribuzione degli intervistati per classi di età

| Classi d'età | % |
|--------------|-------|
| >70 | 2,51 |
| 60-70 | 8,98 |
| 50-60 | 15,19 |
| 40-50 | 20,34 |
| 30-40 | 26,16 |
| 20-30 | 25,10 |
| <20 | 1,72 |

Cambia, invece, rispetto ad altri questionari sul pubblico degli eventi culturali, la composizione per fasce d'età: più del 50% del campione rilevato ha meno di 40 anni come si può notare nella tabella 7.4.

Il dato rispecchia tuttavia le recenti indagini sul mondo giovanile che evidenziano un maggiore interesse e partecipazione per manifestazioni d'arte e di cultura. (si confrontino le indagini dello Iard di Milano).

Un ultimo accenno alle professioni e ai titoli di studio. La maggior parte (27%) dichiara di essere impiegato; si trovano poi altre professioni (19%) che non rientrano direttamente nelle tipologie proposte, tra le quali le più frequenti risultano essere le casalinghe, gli studenti e gli insegnanti.

Il 51% è in possesso del diploma di scuola superiore, il 33% della laurea, il 15,5% della scuola dell'obbligo.

È possibile segnalare un dato, che pur non arrivando direttamente dai questionari ma piuttosto dal processo di rilevazione, sembra importante per la nostra indagine in relazione al concetto di "sistema". In alcune delle sedi oggetto della rilevazione, in particolare due fra le più importanti, probabilmente a causa di un difetto di comunicazione interna ai musei, non è stata recepita l'ufficialità e l'utilità pubblica della ricerca in corso, con il risultato che non si è facilitato il lavoro degli incaricati, costretti a intervistare i visitatori al di fuori della struttura museale, con evidenti e comprensibili difficoltà. Per fortuna, presso altre sedi, è avvenuto esattamente il contrario. Questi problemi mostrano, comunque, le difficoltà che ancora sono da superare per operare con una logica di sistema: da un lato diffidenze verso operazioni che non partono direttamente dall'ente di governo direttamente sovra-ordinante (come se un museo comunale non fosse interessato da una rilevazione di origine regionale) e dall'altro la difficoltà a far sì che le logiche di sistema approvate nei documenti ufficiali diventino patrimonio, e quindi orientativi dell'azione quotidiana, anche per gli anelli della catena operativa più vicini al pubblico come sorveglianza o gestione degli ingressi (con problemi ancora maggiori quando si tratta di società operanti in outsourcing).

Il sondaggio telefonico

Il secondo strumento di rilevazione adottato è stato un sondaggio telefonico su di un campione di 1200 cittadini piemontesi. L'incarico di tale rilevazione è stato affidato a una società specializzata che opera con il sistema Cati.

In particolare, l'indagine prevedeva la rilevazione di 1200 interviste telefoniche su un campione estratto casualmente dagli elenchi telefonici della popolazione residente in Piemonte, maschi e fem-

Tab. 7.5 Valutazioni sul concetto e sulla rilevanza del patrimonio culturale

| | <i>Valutazioni positive (molto+abbastanza)</i> | <i>Media (totale campione)</i> | | <i>Valutazioni positive (molto+abbastanza)</i> | <i>Media (totale campione)</i> |
|------------------------------|--|--------------------------------|------------------------|--|--------------------------------|
| Centri storici | 92,3% | 4,58 | Paesaggio collinare | 79,6% | 4,14 |
| Chiese | 91,0% | 4,53 | Parchi | 78,5% | 4,11 |
| Palazzi storici | 88,8% | 4,49 | Flora | 76,3% | 4,03 |
| Monumenti | 87,2% | 4,47 | Fauna | 75,0% | 4,01 |
| Castelli | 88,2% | 4,45 | Case tipiche | 75,6% | 4,00 |
| Linguaggio | 82,4% | 4,27 | Giardini | 71,1% | 3,92 |
| Siti Archeologici | 79,9% | 4,25 | Paesaggio lacustre | 71,6% | 3,91 |
| Paesaggio Alpino | 82,8% | 4,23 | Fiumi | 66,7% | 3,78 |
| Artigianato d'arte | 82,9% | 4,22 | Canali e terre d'acqua | 54,8% | 3,49 |
| Prod. tipiche enogastronomia | 81,5% | 4,21 | Cimiteri | 49,1% | 3,26 |
| Oggetti e collezioni d'arte | 75,8% | 4,15 | Design industriale | 47,8% | 3,25 |

mine, dai 18 anni in su, stratificato sulla base della struttura di popolazione per: Area Metropolitana torinese (ristretta a 26 comuni), Provincia, Sesso, Classe di età decennale.

La distribuzione delle interviste è stata fatta sulla base di un cluster minimo (circa 80 interviste) per ognuna delle 8 province e dell'area metropolitana e con la distribuzione proporzionale delle restanti interviste in modo da consentire una lettura con una certa significatività e che dia ad ogni Provincia il peso effettivo che essa ha rispetto all'universo del Piemonte.

Scopo dell'indagine era quello di ottenere elementi sul concetto di patrimonio culturale e sulla sua funzione e fruizione, nonché sulla conoscenza o meno di apposite politiche di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale piemontese messe in atto da parte della Regione Piemonte (cfr. Allegato 2).

Il sondaggio si è svolto tra il mese di giugno e quello di luglio 2004.

Una delle domande sottoposte al campione di cittadini piemontesi riguardava il concetto di "patrimonio culturale" e a che cosa questo si associ maggiormente nell'immaginario degli intervistati.

Le risposte ottenute mostrano che il campione contattato mette i centri storici al primo posto come rilevanza per il patrimonio culturale, seguiti poi dai singoli e più tradizionali beni puntuali come le chiese, i palazzi storici o i monumenti. La rilevanza dei centri storici si può forse spiegare con il verificarsi, più o meno consapevole, di un effetto di sistema fra il pubblico e il privato. E' sintomatico che forze di mercato che in passato e in altri casi avrebbero probabilmente prodotto degrado per mancanza di coordinazione e di unità d'intenti, in contesti diversi hanno invece prodotto riqualificazione come nel caso, ad esempio, del centro storico di Torino nella zona del quadrilatero romano (sia pure con i problemi di conflitto nell'uso degli spazi pubblici attualmente insorgenti). Probabilmente gioca anche a favore dei centri storici la quotidianità dei benefici ad essi associati, che ne fanno elementi permanenti e non occasionali del panorama culturale dei cittadini.

Notevole importanza viene data al linguaggio, la cui rilevanza come patrimonio è probabilmente il frutto sia di una forte identità locale che di apposite politiche per la tutela messe in atto, con notevole lungimiranza, dalla Regione Piemonte fin dagli anni '70.

Tra i concetti associati all'idea di patrimonio culturale si trova anche quello del paesaggio, tuttavia con diversi valori percentuali che segnalano come venga percepita l'importanza del tipo di ambiente: quello alpino precede quello collinare e quello lacustre. Anche in questo caso si può parlare dell'attenzione riservata dalle politiche regionali per l'ambiente di montagna, che è pur sempre predominante sul territorio rispetto a quello collinare o lacustre.

Il fattore "arte cultura" viene maggiormente associato al patrimonio culturale piemontese dalla popolazione femminile facente parte del campione selezionato, dai giovani adulti nella fascia d'età 25-44 dotati di livelli d'istruzione superiori. I paesaggi culturali, dall'altro lato, hanno una più forte presenza nelle percezioni dei più adulti (45-54enni). Sono invece, i più giovani a presentare una maggio-

re propensione nei confronti di tutti i fattori che compongono l'area "usi e costumi" del patrimonio. Le opere dell'uomo e i suoi interventi sulla natura colpiscono maggiormente l'immaginario del campione più adulto.

Un'altra domanda riguardava la funzione del patrimonio culturale, considerato dalla maggior parte degli intervistati come un rilevante capitale sociale, in grado di sviluppare un apposito turismo culturale e in grado di portare a benefici collettivi anche di carattere economico.

Sulla frequenza di fruizione dei beni culturali si nota una decisa spaccatura fra chi dichiara di non recarsi mai a visitare una mostra o un museo (39%) un castello (43.4%) o una residenza sabauda (70%) e chi invece li visita almeno 1 o 2 volte l'anno.

Tra le diverse strutture del patrimonio culturale della Regione, quelle maggiormente visitate sono i parchi e i giardini pubblici, con una frequenza media di 12 volte nel corso dell'anno, seguiti dalle chiese storiche (circa 6 volte) mentre all'ultimo posto si trovano le residenze sabaude.

Circa la metà del campione è a conoscenza della politica di recupero e conservazione messa in atto dalla Regione (il 6,8% in maniera approfondita, mentre il 41,1% ne ha solo sentito parlare) in special modo per alcuni dei principali cantieri di restauro attivati, tra cui spiccano quelli di Stupinigi, della Venaria Reale, di Palazzo Reale e della Mandria.

Al momento risulta difficile commentare questo dato, in mancanza di raffronti sufficienti, tuttavia va sottolineato come uno degli obiettivi della rilevazione sia anche quello di iniziare un monitoraggio del pubblico che andrà proseguito con cadenza pluriennale, in modo da verificare l'evoluzione nel tempo di aspetti quali appunto la conoscenza di determinate politiche o di determinate iniziative regionali o di altri enti pubblici.

È importante comunque sottolineare come il 6,8% di conoscenza approfondita non sia da sottovalutare, ricordando sempre che le politiche culturali, per difetto purtroppo delle medesime e per i ritardi che ancora si scontano in questo campo e non solo in Italia, riguarda una parte soltanto della popolazione. Politiche considerate di successo, come ad esempio la diffusione delle carte di abbonamento ai musei per i residenti, coinvolgono percentuali molto inferiori dei cittadini (Abbonamento Musei riguarda meno dell'1% delle visite e circa altrettanto dei cittadini residenti nell'area metropolitana e dati similari si riscontrano nelle analoghe iniziative del Louvre a Parigi).

7.3 RETI E SISTEMI MUSEALI: IL CONTESTO EUROPEO

Da dove nasce la spinta all'organizzazione sistemica

La realtà europea e mondiale, mette in evidenza una generale tendenza a creare, nel campo dei beni culturali puntuali, ma soprattutto dei musei, organizzazioni che raggruppano in un unico progetto coordinato, diversi soggetti di natura analoga.

Non è ancora stato possibile effettuare colloqui con i testimoni privilegiati (ad eccezione dei casi del Portogallo e del Veneto). Tuttavia una prima analisi dei documenti programmatici di queste iniziative e l'osservazione delle azioni degli enti che li hanno promossi suggeriscono alcune prime considerazioni.

I motivi che spingono alla creazione di queste organizzazioni ricadono normalmente di tre categorie:

- migliore performance economica, ossia minori costi grazie alla messa in opera di economie di scala e quindi alla fornitura di servizi sostanzialmente analoghi a quelli precedenti l'iniziativa, ma a costi minori. Quando ciò accade, di regola, gli aderenti occupano posizioni gerarchicamente paritarie e si tratta quindi di una assetto organizzativo orizzontale. Normalmente in questo caso si dovrebbe parlare di Reti piuttosto che di Sistemi, ossia di progetti organizzati nei quali ogni aderente persegue sostanzialmente il progetto originario e raggiunge i medesimi risultati del passato ma con maggiore efficienza economica;
- migliore profilo dei risultati, ossia raggiungimento di obiettivi di caratura più rilevante sostanzialmente con l'utilizzo delle stesse risorse. In questo caso in genere i progetti degli aderenti sono diversi rispetto alla fase precedente l'organizzazione collettiva e comunque esiste un "valore aggiunto" di sistema. Si dovrebbe infatti in questo caso parlare a rigore di Sistema piuttosto che di Rete.

Solitamente ciò implica una specializzazione divisione dei compiti e dunque una certa forma di organizzazione gerarchica verticale;

- migliore visibilità. Questo obiettivo si declina poi nella migliore visibilità dell'ente promotore (ad esempio un ente di governo locale) o del suo territorio di riferimento (ad esempio una regione o provincia di cui si vuole sottolineare l'unitarietà in termini identitari).

La nostra analisi comparata delle organizzazioni di questo tipo in Europa, limitando l'osservazione ai casi più recenti, ha preso in considerazione:

In contesti nazionali non regionalisti:

- Resource, Renaissance in the Regions (Gran Bretagna, creato nel 2003)
- La Rede Portuguesa de Museus (Portogallo, creato nel 2000)
- Lo Irish Heritage Council (Irlanda, creato nel 1999)

In contesti nazionali regionalisti:

- Il sistema de Museus de Catalunya (Spagna, creato nel 1998¹).

Sempre in questo contesto si è effettuata una breve ricognizione di due sistemi regionali tematici di tipo etnografico. Si tratta di una tipologia interessante perché è uno dei campi di maggiore frammentazione nella nostra regione e forse più interessato a operare in una logica di sistema. I due casi considerato sono:

- Itinerari Etnografici del Veneto
- Itinerari Etnografici del Trentino.

Le prime analisi e i primi colloqui (Graça Filipe per la Rede Portuguesa, Daniela Perco per l'Itinerario Veneto e Giovanni Kezich e Emanuel Renzetti per quello Trentino) suggeriscono che quasi mai il primo obiettivo (riduzione dei costi grazie alle economie di scala) costituisce un elemento decisivo per la messa in opera di sistemi e reti museali, anche se viene spesso dichiarato. Il caso inglese potrebbe costituire una eccezione, ma va studiato con maggiore attenzione, anche alla luce della sua recente nascita che non permette ancora neppure ai suoi promotori di avere un punto di vista chiaro in merito.

Il secondo motivo, innalzamento del profilo dei risultati, viene sempre dichiarato e costituisce sicuramente una motivazione reale per queste iniziative, anche se non esistono riscontri certi della sua fondatezza ossia del fatto che vengano effettivamente raggiunti migliori risultati.

Il terzo motivo, quasi mai dichiarato esplicitamente (salvo forse il caso delle Regioni italiane), è sempre presente ed è molto importante, spesso decisivo, nei paesi regionalistici. Più importante ancora della visibilità dell'ente sembrerebbe in questi casi essere quello della visibilità territoriale o meglio della affermazione dei caratteri di unitarietà e di identità locale di una certa area geografica.

Caratteristiche di Reti e Sistemi

Renaissance in the Regions. Creato sulla base di un provvedimento del 2001 ma tuttora in fase di sperimentazione, ha realizzato raggruppamenti di musei su base territoriale per ognuno dei quali ha individuato un capofila (lo Hub) cui vanno determinati finanziamenti, maggiori rispetto agli altri musei, purché offra determinati servizi anche agli altri e raggiunga determinati risultati come raggruppamento. Se non li raggiunge può perdere il ruolo di Hub. Ha come obiettivo principale la razionalizzazione economica, ma anche il raggiungimento di risultati migliori (ad esempio maggiore integrazione di determinate fasce sociali, maggiori visite scolastiche,...). E' un sistema territoriale, ossia composto da territori perfettamente distinti.

¹ Definito da una legge del 1990, è stato poi realizzato effettivamente con una serie di provvedimenti, l'ultimo dei quali (Decreto 85/1998, del 31 marzo), approva il regolamento del *Sistema territorial del Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya*, il più complesso e ambizioso dei tre sub-sistemi.

Rede Portuguesa de Museus. Creata nel 2001 sulla base di una legge nazionale del 2000, raggruppa 116 musei, statali e locali, pubblici e privati, di varie tipologie (ecomusei compresi). Dispone di un documento programmatico, creato da gruppi di lavoro interdisciplinari dei musei coordinati da una agenzia ministeriale (Istituto Portugues de Museus) e successivamente presentato e discusso in assemblee plenarie dei musei in cinque regioni del paese. Ha come obiettivo principale il superamento della frammentazione museale e della proliferazione di piccoli musei locali non professionali, la crescita del profilo delle singole istituzioni attraverso l'offerta di occasioni formative. E' un sistema unitario (né tematico né territoriale), tipico di un paese non grande e senza rilevanti problemi di identità territoriale.

Irish Museum Council. Creato con una legge del 1995 e operativo dal 1999, prevede due principali azioni, accreditamento e formazione professionale, con la finalità di accrescere il profilo degli aderenti. E' un sistema unitario (né tematico né territoriale), tipico di un paese non grande e senza rilevanti problemi di identità territoriale.

Sistema de Museus de Catalunya. Definito da una legge del 1990, è stato poi realizzato effettivamente con una serie di provvedimenti, l'ultimo dei quali (Decret 85/1998, del 31 marzo), approva il regolamento del *Sistema territorial del Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya*, il più complesso e ambizioso dei tre sub-sistemi. Si tratta di un sistema tematico articolato su tre temi: arte, archeologia e tecnica e storia sociale, i cui territori si intersecano fra loro. Ogni sub-sistema dispone di un museo capofila (definito museo nazionale) cui fanno riferimento due ulteriori tipologie di musei, in una scala gerarchica. Criticato anche da parte degli aderenti perché ritenuto troppo rigido e basato su una ripartizione tematica sorpassata, dimostra con evidenza l'intenzione di riaffermare l'unitarietà della Catalogna come "nazione" e di usare i musei in modo fortemente strumentale e funzionale a obiettivi politici.

Itinerari Etnografici del Veneto. Creato a seguito di una legge regionale del 1995, è costituito da cinque itinerari che raggruppano oltre 40 musei etnografici e oltre 100 siti. Viene documentato attraverso una sezione internet del sito regionale e opuscoli specifici. Non prevede azioni specifiche di miglioramento dei risultati dei singoli. All'interno di una rete di tipo tematico (etnografico) è organizzata su base territoriale.

Itinerari Etnografici del Trentino. Creato nel 2001 su iniziativa del Museo degli usi e Costumi delle Genti Trentine, ente funzionale della Provincia Autonoma di Trento, collega una trentina di località e di emergenze di tipo etnografico. L'adesione avviene in parte per iniziativa del Museo e in parte su richiesta locale, comunque vagliata dal Museo, dopo appositi sopralluoghi e studi di merito. Viene documentato con un giornale annuale e una sezione del sito internet del Museo. Non prevede azioni specifiche di miglioramento dei risultati dei singoli. All'interno di una rete di tipo tematico (etnografico) è organizzata su base unitaria (né tematica né territoriale).

Queste prime analisi sembrerebbero sottolineare l'interesse, per motivi diversi, soprattutto per le esperienze inglesi e portoghese.

Quest'ultima è interessante anche in ragione delle caratteristiche di frammentazione dei musei, prevalentemente realizzatasi nel decennio '80, soprattutto a opera di amministrazioni locali, in un paese di dimensioni comparabili, con una identità abbastanza definita ma senza conflitti con quelle vicine e dunque complessivamente con forti analogie con il caso piemontese.

Il caso inglese, benché molto ambizioso negli obiettivi e complesso nell'organizzazione e nella valutazione dei risultati, rappresenta però quello di nascita più recente e in qualche misura originale rispetto agli altri.

Presupposti di Reti e Sistemi

Sono almeno tre i presupposti necessari alla creazione e al funzionamento di organizzazioni di rete o di sistema:

- omogeneità degli aderenti entro limiti conosciuti;
- conoscenza dello stato dell'arte in divenire del sistema;
- regole di gestione del sistema.

Il primo requisito viene raggiunto sia con una indagine analitica preliminare molto capillare e approfondita (è il caso di Portogallo e Gran Bretagna per esempio) che sia in grado di dare conto della omogeneità degli aderenti potenziali, sia con la fissazione di criteri (standard) di inclusione.

Il secondo requisito richiede valutazioni in itinere e analisi dei risultati raggiunti. Senza questa condizione la rete o sistema rischia lo sfaldamento per la crescita della disomogeneità interna (divergenza) oppure l'inefficacia delle prestazioni offerte agli aderenti perché adeguate solo a una parte di essi.

Il terzo requisito richiede l'esistenza di un ente terzo, e riconosciuto come tale, sovra-ordinante e in grado di arbitrare e di gestire eventuali conflitti o di prendere decisioni nell'interesse collettivo. Alternativamente deve esistere un sistema di regole semplici e condivise.

7.4 ALCUNI INTERROGATIVI FINALI

Questa prima analisi, da completarsi nei prossimi mesi, ha comunque suggerito alcuni ulteriori interrogativi, verosimilmente utili anche ai fini di una riflessione in ambito regionale sulla questione dell'organizzazione sistemica dei musei. Questi suggeriscono anche alcuni possibili ulteriori percorsi di ricerca:

- i) L'obiettivo della visibilità sembra importante, ma chi dovrebbe diventare più visibile grazie all'organizzazione di rete-sistema: l'ente regolatore, i singoli aderenti, il valore del bene interessato, il territorio geografico interessato?
- ii) Esistono davvero economie di scala o comunque qualsiasi riorganizzazione sistemica implica un aumento di spesa?
- iii) Alcuni servizi collettivi, come, per esempio, l'offerta formativa, richiedono necessariamente una rete formale?
- iv) Quali risultati stanno raggiungendo queste iniziative? Vi sono infatti alcune reti che ricevono critiche rilevanti anche da chi ha attivamente partecipato alla loro progettazione, soprattutto perché ritenute troppo "leggere" in termini organizzativi e troppo costruite "dall'alto"; ugualmente, i sistemi tematici sembrano superati e contrastano fortemente con il concetto di "territorialità come dimensione autonoma dello sviluppo" sostenuta in sede comunitaria.

ALLEGATO 1**MUSEI, FORTI, RESIDENZE SABAUDE: IL SISTEMA DELLA CULTURA IN PIEMONTE**

1) **È la prima volta che visita il museo, forte/residenza?**

- Sì
 No

2) **Quante volte ha visitato questo luogo nell'arco degli ultimi 12 mesi?**

- Mai
 Da 1 a 3 volte
 Da 4 a 6 volte
 Oltre 6 volte

3) **Ha visitato anche altri musei, forti o residenze?**

- Sì
 No

4) **Se ha risposto sì alla precedente domanda quali, fra i seguenti, ha visitato nell'arco degli ultimi 12 mesi?**

- | | | |
|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> Armeria Reale | <input type="checkbox"/> Galleria Sabauda | <input type="checkbox"/> Museo del Risorgimento |
| <input type="checkbox"/> Biblioteca Reale | <input type="checkbox"/> GAM | <input type="checkbox"/> Museo della Montagna |
| <input type="checkbox"/> Borgo Medievale | <input type="checkbox"/> Museo Pietro Micca | <input type="checkbox"/> Museo dell'automobile |
| <input type="checkbox"/> Castello di Rivoli | <input type="checkbox"/> Museo della Sindone | <input type="checkbox"/> Museo di Scienze Naturali |
| <input type="checkbox"/> Fondazione Accorsi | <input type="checkbox"/> Museo di Antichità | <input type="checkbox"/> Palazzo Cavour |
| <input type="checkbox"/> Fondazione Fotografia | <input type="checkbox"/> Museo Egizio | <input type="checkbox"/> Palazzo Barolo |
| <input type="checkbox"/> Fondazione Teatro Regio | <input type="checkbox"/> Museo del Cinema | <input type="checkbox"/> Pinacoteca Albertina |
| <input type="checkbox"/> Palazzo Bricherasio | <input type="checkbox"/> Orto botanico | <input type="checkbox"/> Pinacoteca Agnelli |
| <input type="checkbox"/> Exilles | <input type="checkbox"/> Mastio della Cittadella | <input type="checkbox"/> Cittadella di Alessandria |
| <input type="checkbox"/> Finestrelle | <input type="checkbox"/> Museo di artiglieria | <input type="checkbox"/> Altro |
| <input type="checkbox"/> Reggia di Venaria Reale | <input type="checkbox"/> Racconigi | <input type="checkbox"/> Palazzo Reale |
| <input type="checkbox"/> Stupinigi | <input type="checkbox"/> Agliè | <input type="checkbox"/> Altro |
| <input type="checkbox"/> Palazzo Madama | <input type="checkbox"/> Castello di Moncalieri | |

5) **Ha intenzione di visitarne altri nell'arco del 2004?**

- Sì
 No

6) **Qual è il Suo grado di soddisfazione per le informazioni ricevute nel corso della visita?**

- Molto buono
 Abbastanza buono
 Sufficiente
 Negativo

7) **Se fosse possibile avere a disposizione un esperto che Le raccontasse la storia del territorio in cui vive, quale prezzo sarebbe disposto a pagare?**

- 2 €
 da 2 a 5 €
 Più di 5 €
 Altro (specificare)

8) In questa area o nelle immediate vicinanze quali servizi, fra i seguenti, ha utilizzato?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Bar | <input type="checkbox"/> Parcheggio auto |
| <input type="checkbox"/> Ristorante | <input type="checkbox"/> Pro loco |
| <input type="checkbox"/> Negozi di prodotti locali | <input type="checkbox"/> Musei locali |
| <input type="checkbox"/> Albergo | <input type="checkbox"/> Altro |

9) Può indicare, approssimativamente, quanto ha speso e presso quale servizio?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Bar | <input type="checkbox"/> Parcheggio auto |
| <input type="checkbox"/> Ristorante | <input type="checkbox"/> Pro loco |
| <input type="checkbox"/> Negozi di prodotti locali | <input type="checkbox"/> Musei locali |
| <input type="checkbox"/> Albergo | <input type="checkbox"/> Altro |

10) Qual è il Suo grado di soddisfazione per la segnaletica e le informazioni esterne?

- buono
 Abbastanza buono
 Sufficiente
 Negativo

11) La Sua visita al museo/forte/residenza è parte di un itinerario più ampio?

- Sì, di più giorni
 Sì, limitato ad oggi
 No

Anno di nascita 19....

Professione

- | | |
|---|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Operaio | <input type="checkbox"/> Casalinga |
| <input type="checkbox"/> Commerciante-artigiano | <input type="checkbox"/> Disoccupato |
| <input type="checkbox"/> Impiegato | <input type="checkbox"/> Pensionato |
| <input type="checkbox"/> Dirigente | <input type="checkbox"/> Studente |
| <input type="checkbox"/> Imprenditore | <input type="checkbox"/> Altro |

Titolo di studio

- Laurea
 Diploma scuola media superiore
 Scuola dell'obbligo

Comune e Provincia di provenienza

..... (.....)

Sesso M F

Giorno dell'intervista

.....

Sede dell'intervista

.....

Nome dell'intervistatore

.....

ALLEGATO 2 OMNIBUS

1) Secondo Lei, quali elementi e in che misura sono associabili al concetto di “patrimonio culturale”?

| | Molto | Poco | Nulla |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Castelli | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Chiese | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Palazzi storici | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Monumenti | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Cimiteri | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Parchi | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Giardini | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Case tipiche | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Centri storici | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Fiumi | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Canali e terre d'acqua | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Flora | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Fauna | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Linguaggio – dialetto locale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Siti archeologici | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Oggetti e collezioni d'arte | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Paesaggio alpino | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Paesaggio collinare | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Paesaggio lacustre | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Artigianato d'arte | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Produzioni tipiche dell'enogastronomia | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Design industriale (auto, telefonia, tessile, ecc.) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2) In che misura ritiene di poter condividere le seguenti affermazioni?

| | Molto | Abbastanza | Niente |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| La valorizzazione del patrimonio culturale, attraverso opportune attività, può portare a benefici collettivi anche di carattere economico prevalentemente attraverso lo sviluppo del turismo culturale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Il patrimonio culturale costituisce un capitale sociale in grado, se opportunamente valorizzato, di contribuire ad una maggiore coesione della società e del senso d'identità locale, generando effetti positivi sotto diversi profili, non solamente economici. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Il patrimonio culturale costituisce un'opportunità di svago e una risorsa per il tempo libero, contribuisce all'arricchimento culturale dei cittadini e favorisce lo sviluppo del turismo culturale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

3) Quante volte, nell'arco degli ultimi 12 mesi, si è recato nei seguenti luoghi?

| | Mai | Da 1 a 3 | Più di 3 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Mostre e musei | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Castelli e fortificazioni | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Residenze Sabaude | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Parchi e giardini | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Archivi e biblioteche | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Chiese storiche e patrimonio ecclesiastico | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

4) Se fosse possibile avere a disposizione una guida professionale che Le raccontasse la storia del territorio in cui vive, quale prezzo sarebbe disposto a pagare?

- 2 € Più di 5 €
 da 2 a 5 € Altro (specificare)

5) È a conoscenza della politica di recupero e conservazione del patrimonio culturale da parte della Regione?

- Sì, ma vorrei saperne di più
 No
 Abbastanza

6) È a conoscenza dei seguenti cantieri per il restauro e la conservazione?

| | Nulla | Ne ho sentito parlare | Molto |
|----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Reggia della Venaria Reale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| La Mandria | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Villa della Regina | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Stupinigi | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Castello Ducale di Agliè | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Castello di Rivoli | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Palazzo Reale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Armeria Reale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Galleria Sabauda | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Castello di Racconigi | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Castello di Moncalieri | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Palazzo Madama | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Reggia di Valcasotto | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Forte di Exilles | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Forte di Fenestrelle | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Anno di nascita 19....

Sesso M F

Titolo di studio

- Laurea
 Diploma scuola media superiore
 Scuola dell'obbligo

Comune di residenza

8. LA VALUTAZIONE DEI *CONTRATS DE PLAN* IN FRANCIA: PROFILI DI ANALISI COMPARATA INDAGINE CONDOTTA SUL SISTEMA DI MONITORAGGIO STATALE E SUL SISTEMA DI VALUTAZIONE OPERANTE IN QUATTRO REGIONI FRANCESI

8.1 PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA E RELAZIONI INTERGOVERNATIVE IN FRANCIA

L'analisi dell'attuale sistema di programmazione negoziata in Francia richiede in via preliminare una breve ricostruzione della dinamica delle relazioni tra i diversi livelli di governo in questo paese, in parallelo all'evoluzione del suo sistema di programmazione economica e territoriale.

8.1.1 *Il governo locale, le relazioni intergovernative e la programmazione negoziata*

Le caratteristiche del modello francese sono riconducibili ad un tratto fondamentale: l'alto grado di accentramento del potere nelle mani dello Stato, che delega il governo del territorio, nelle materie di competenza statale, al prefetto regionale e dipartimentale. Il prefetto, alto funzionario di carriera nominato dal governo, ha il compito di coordinare tutti gli interventi pubblici sul territorio concertandoli con gli enti locali, i Comuni, i Dipartimenti e le Regioni. Siamo in presenza di un sistema cosiddetto "a gerarchia fusa", in cui la compenetrazione tra l'azione statale territoriale e quella locale ha avuto come conseguenza lo sviluppo di relazioni informali e di processi di scambio tra gli attori istituzionali¹.

L'utilizzo della *concertazione territoriale* è una conseguenza *naturale*. Il suo ruolo centrale nelle relazioni intergovernative, viene sostanzialmente riconfermato dalle riforme del sistema di programmazione economica territoriale che opereranno per un sistema di programmazione *partecipata*, in cui i due livelli di governo regionale e statale programmano le proprie strategie concertandole con gli attori economici e territoriali². Il *Contrat de Plan* – introdotto dalla legge 21 gennaio 1983 – è il luogo di negoziazione delle due strategie: strumento di programmazione negoziata Stato-Regione di durata pluriennale.

Parallelamente, le riforme istituzionali – orientate verso il *decentramento territoriale* in favore degli enti locali – hanno rafforzato gradualmente il peso delle Regioni nel governo del territorio, in particolare nella programmazione dello sviluppo economico regionale. Ciò nonostante, su di esse grava una sostanziale debolezza *politica*, dovuta al carattere generale delle loro competenze, alla mancanza di potestà legislativa e alla limitata autonomia finanziaria³. Anche se è ancora prematuro delineare pre-

¹ Fino al 1982 – anno in cui hanno inizio le riforme istituzionali che trasferiscono il potere esecutivo agli organi elettivi dipartimentali e regionali (legge 2 marzo 1982) – il prefetto è stato di fatto il mediatore tra le istanze del governo centrale e degli enti locali.

² Legge del 29 luglio 1982 introduce i nuovi *Plan Régional* e riforma i *Plan National* – inizialmente espressione della sola volontà statale – rendendovi obbligatoria la partecipazione degli enti locali. Successivamente vengono introdotti gli schemi di pianificazione e sviluppo del territorio più *leggeri* dei *Plans*, lo SNADT nazionale e lo SRADT regionale (legge 4 febbraio 1995), di durata pluriennale (cinque-sei anni) e recanti un quadro di riferimento generale. Da ultimo, la legge 25 giugno 1999 ha previsto l'approvazione degli Schemi dei Servizi Collettivi (SSC), che fissano l'orientamento delle politiche territoriali statali per i prossimi 20 anni, la cui elaborazione non è però ancora completa.

³ La legge costituzionale del 29 marzo 2003 (*Acte II de la décentralisation*), relativa all'organizzazione decentrata dello Stato, e la legge del 1° agosto 2003, relativa alla sperimentazione in degli enti locali, hanno da ultimo innovato il quadro. Viene stabilito per cinque anni gli enti locali possano essere titolari di competenze esclusive in alcune materie; il sistema è ancora in fase di sperimentazione, ma l'impressione è che lo Stato sia restio a fornire le risorse necessarie per gestire le nuove competenze.

cisi scenari istituzionali non vi è dubbio però che la crescita del loro ruolo e peso politico è legata anche all'evoluzione del sistema programmazione negoziata Stato-Regione, di cui il *Contrat de Plan* (CPER) è ancor oggi lo strumento fondamentale.

In questo quadro istituzionale, la *programmazione strategica regionale* è diventata uno strumento indispensabile per la costruzione dei tavoli di negoziazione dei CPER; in un sistema locale in cui le Regioni stentano ad affermarsi come interlocutori forti dello Stato, la programmazione e la negoziazione delle strategie sono strumenti che le hanno consentito di superare le proprie debolezze istituzionali. Il *Contrat*, per sua natura flessibile, ha permesso alle Regioni di forzare i contenuti della pianificazione nazionale – il cui peso nella negoziazione è molto forte – e di negoziare politiche non rientranti nelle proprie competenze.

I fondamentali passaggi della programmazione *concertata* (schemi per la pianificazione e lo sviluppo del territorio) e *negoziata* (*Contrats de Plan*) dallo Stato e dalle Regioni francesi sono illustrati nella tavola 8.1.A.

Il *Contrat de Plan* viene scelto quale strumento di attuazione della programmazione nazionale e articolazione di quella regionale; la stesura dei documenti di programmazione economica deve essere conclusa in tempo utile per l'elaborazione dei *Contrats de Plan* e la loro durata – in media 5 o 6 anni – dovrebbe ricoprire lo stesso arco temporale.

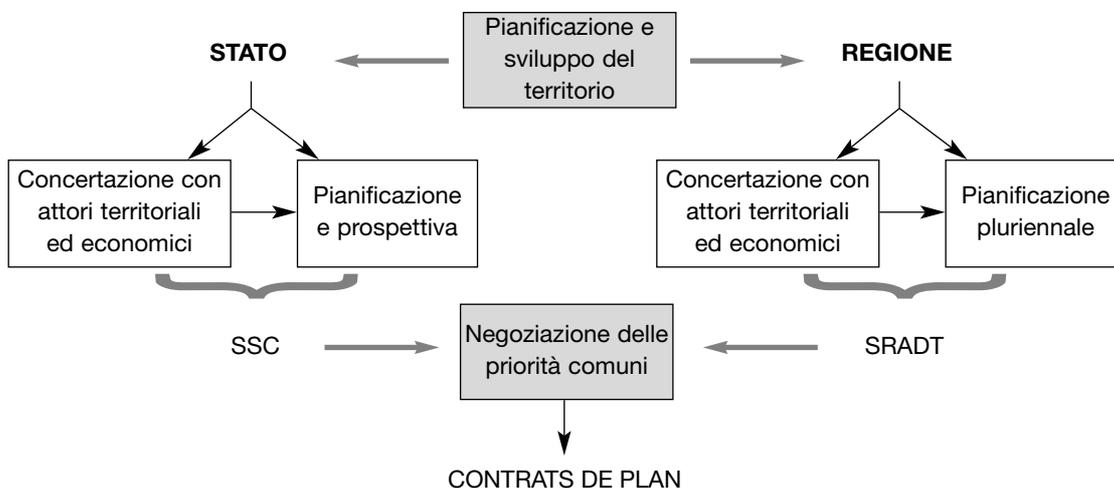
Il principio della concertazione partenariale viene assicurato garantendo rispettivamente: la presenza della Regione e del Consiglio economico-sociale regionale all'elaborazione della programmazione economica nazionale; del Dipartimento e del Segretariato Generale della Prefettura, all'elaborazione di quella regionale. Per la stesura dei CPER vengono costituiti tavoli di concertazione a cui siedono i prefetti, in rappresentanza degli interessi statali, e i presidenti delle Regioni che negoziano i contenuti e gli interventi stabiliti a livello nazionale cercando di contemperarvi le proprie strategie.

8.1.2 Il modello francese e quello italiano

Le due principali varianti del modello francese, rispetto quello italiano, sono la presenza di due *livelli* di governo sul territorio regionale (il prefetto, funzionario statale nominato dal governo, e il consiglio regionale, organo elettivo) e l'esperienza ventennale in materia di programmazione negoziata.

Nel nostro ordinamento gli strumenti di programmazione negoziata Stato-Regione sono stati introdotti dal legislatore nel corso degli anni novanta. In particolare, la legge n. 662 del 1996 prevede l'u-

Tav. 8.1.A Programmazione negoziata e CPER



tilizzo delle Intese Istituzionali di Programma (IIP) e degli Accordi di Programma Quadro (APQ) per l'attuazione di interventi che implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie poste a carico di amministrazioni centrali e regionali.

Al fine di porre a confronto i sistemi di monitoraggio e valutazione delle politiche implementate mediante strumenti di programmazione negoziata in Francia e in Italia, possiamo considerare il CPER *assimilabile* alle Intese Istituzionali di Programma, tenendo sempre presente:

- la differente natura dei due sistemi di programmazione negoziata: l'uno ben strutturato ed espressione di una programmazione economica nazionale e regionale pluriennale; l'altro ancora in fase di definizione e concentrato sulla programmazione di interventi nel settore infrastrutturale⁴;
- i differenti ruoli giocati dagli attori istituzionali che si siedono al tavolo della negoziazione.

In particolare, i tavoli di negoziazione dei CPER sono composti da soggetti che rappresentano lo stesso territorio e contribuiscono al finanziamento di ciascun programma nella stessa misura – generalmente l'ammontare dei finanziamenti provenienti dallo Stato e dalla Regione hanno uno scarto minimo in misura percentuale – entrambi legittimati, quindi, a negoziare i contenuti di ciascun intervento nei minimi dettagli⁵.

Questo ha conseguenze sulla composizione dei Comitati regionali responsabili dell'implementazione delle politiche iscritte nel contratto: la regola generale è la *partecipazione* di entrambi i livelli di governo regionale a tutte le *fasi* (elaborazione, finanziamento, esecuzione interventi, controllo e valutazione), in modo da garantire sempre la *concertazione* tra i due livelli di governo del territorio.

LE QUATTRO GENERAZIONI DI *CONTRATS DE PLAN*. DAL 1983 AL 2006.

Prima generazione (1984-1988) e seconda generazione (1989-1993)

Nel contesto economico francese degli anni in ottanta, i CPER accompagnano le politiche di modernizzazione dell'economia. Le attività carbonifere, i grandi poli siderurgici e dell'industria chimica subiscono una forte ristrutturazione e perdono la loro centralità: è un periodo di riconversione industriale e di rafforzamento delle infrastrutture territoriali. In particolare la contrattazione ha riguardato i seguenti ambiti: i trasporti, ferroviari e autostradali (assorbono il 50% dei fondi contrattati); la riconversione industriale e le politiche economiche (assorbono il 30%); la formazione professionale e universitaria (assorbono il 20%).

Terza generazione (1994-1999)

La terza generazione da un lato si pone in continuità con le azioni intraprese in precedenza, ma gli interventi infrastrutturali e i trasporti, pur mantenendo la loro centralità, non sono più il solo settore privilegiato (la formazione professionale e universitaria crescono d'importanza); dall'altro segna un punto di rottura, vengono infatti iscritte nei Contrats, politiche di sviluppo del territorio del tutto innovative rispetto a quelle tradizionali e vengono elaborati i primi dispositivi di monitoraggio dell'esecuzione e di valutazione delle politiche implementate.

Quarta generazione (2000-2006)

Lo spettro degli interventi degli attuali CPER è ampio e diversificato; i tavoli della negoziazione si aprono a politiche che coinvolgono nuovi soggetti territoriali, quali le Agglomerations e i Pays; le somme contrattate sono cresciute di circa il 56% rispetto ai CPER precedenti e lo Stato e la Regione vi contribuiscono in misura paritaria (par. 8.2). Di pari passo al rafforzamento dell'autonomia regionale, anche il quadro degli impegni finanziari iscritti nei CPER cambia: se inizialmente il peso degli impegni statali era preponderante, oggi l'accresciuta autonomia finanziaria delle Regioni ha permesso di ottenere un cofinanziamento equilibrato e una conseguente regionalizzazione delle strategie negoziate.

⁴ Il sistema delle IIP e degli APQ è stato inizialmente pensato per accelerare, in particolare nelle aree sottoutilizzate, l'implementazione delle politiche infrastrutturali (delibera CIPE n. 29/1997).

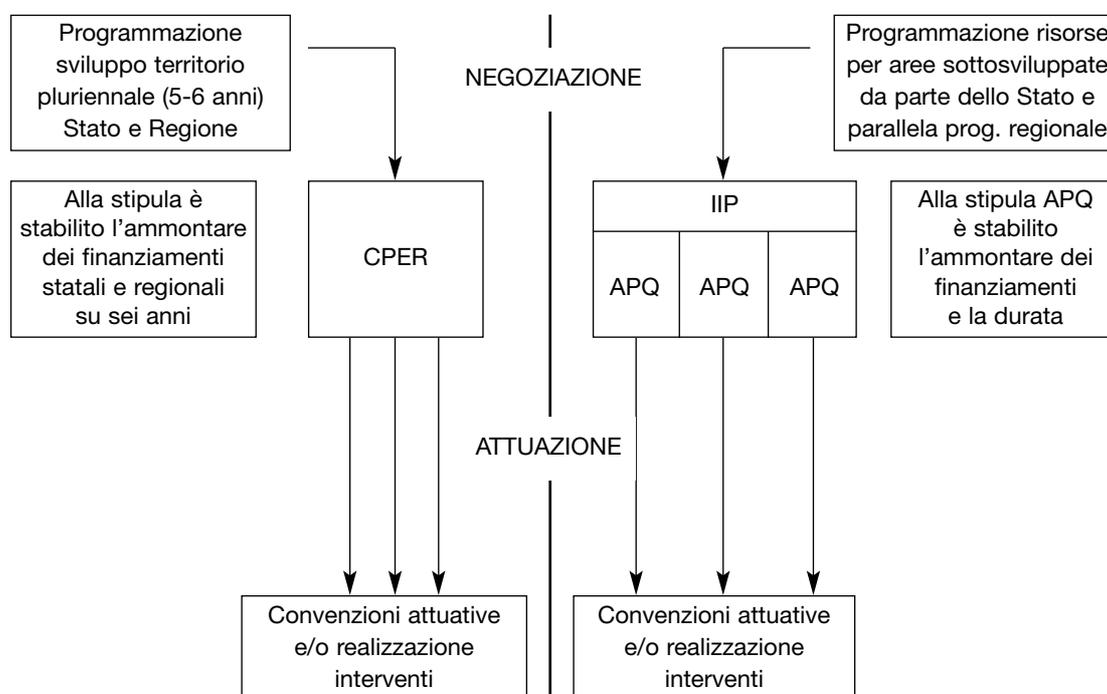
⁵ Il mandato di negoziazione conferisce al prefetto una discreta autonomia nella scelta delle strategie negoziali sul-

8.2 I CONTRATS DE PLAN E LE INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA

8.2.1 Natura e caratteristiche

Il CPER e le IIP sono entrambi accordi tra amministrazione centrale e regionale, mediante i quali i soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale d'interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati. In qualità di strumenti contrattuali comportano obblighi reciproci tra le parti, il cui inadempimento nel caso francese non è sottoposto ad alcuna sanzione⁶, mentre il governo italiano ha costruito un sistema di sanzioni e premialità⁷.

Fig. 8.2.A Sistema di programmazione negoziata Stato-Regione



le materia di competenza statale e alle Regioni non resta molto spazio per negoziare i propri programmi. Non si deve però generalizzare, in quanto i ruoli e i pesi giocati nella negoziazione dei CPER dipendono in gran parte da *chi* si siede ai tavoli territoriali. Nella Regione Rhône-Alpes, ad esempio, vi è una *forte* negoziazione regionale; mentre in Aquitaine, il prefetto ha a lungo avuto un peso preponderante. In Limousin e Nord-Pas-de-Calais, invece, ai tavoli di negoziazione dei CPER si siedono soggetti egualmente forti e politicamente concordi, dando luogo ad una concertazione equilibrata dei diversi interessi in gioco.

⁶ Sulla sua natura giuridica e sui suoi effetti si è più volte pronunciato il Consiglio di Stato francese, che ha optato per una definizione restrittiva: il *contrat* non comporta alcuna conseguenza *diretta* quanto all'effettiva realizzazione dei programmi e degli impegni finanziari previsti. Le clausole contrattuali hanno un peso *politico* più che giuridico; l'esecuzione dei CPER è quindi affidata alla *buona fede* dei contraenti (vedi par. 7.4).

⁷ Vedi delibera CIPE n. 36/2002; il sistema opera sugli APQ (si veda commento alla tav. 7.2.A).

Tav. 8.2.B Similarità e Differenze

| <i>Varianti</i> | <i>CPER</i> | <i>IIP e APQ</i> |
|----------------------------|--|---|
| SOGGETTI ISTITUZIONALI | Vengono coinvolti in tutte le fasi del contratto rappresentanti della Prefettura e della Regione riuniti in Comitati a composizione mista. Il Governo non negozia direttamente il contratto. | Il Governo interviene alla stipula delle IIP, mentre alla negoziazione degli APQ sono presenti le amministrazioni, centrali e regionali, e il Ministero del Tesoro. |
| FINANZIAMENTO | Lo Stato e la Regione contribuiscono percentualmente nelle <u>stessa</u> misura. I finanziamenti vengono erogati al <u>Comitato di Pilotaggio regionale</u> (Pref/Reg). L'ammontare è stabilito alla stipula (vedi tav. 8.2.E). Sono risorse ordinarie, statali e regionali, comunitarie, di privati e risorse statali straordinarie per le calamità naturali. | Lo Stato e la Regione contribuiscono in <u>diversa</u> misura. I finanziamenti statali confluiscono direttamente nel <i>bilancio regionale</i> . Sono risorse ordinarie, statali e regionali, comunitarie, di privati e risorse CIPE per le aree sottoutilizzate. |
| DURATA E REVISIONE | Il CPER ha una durata di 6 anni. Le misure che non vengono completate entro la scadenza faranno parte della negoziazione successiva. Nel 2003 è prevista la revisione del contratto, fase in cui le risorse possono essere ridistribuite tra i programmi. | La durata (come l'ammontare dei finanziamenti) è legata alla firma ed esecuzione degli APQ, il cui numero non è stabilito alla stipula delle Intese. L'intesa ha come riferimento una prospettiva triennale (l. 662/96) APQ fino alla conclusione degli interventi. |
| MONITORAGGIO E VALUTAZIONE | Sono clausole del contratto. Nonostante non vi siano sanzioni per la loro inosservanza, le Regioni hanno in gran parte adempiuto al loro rispetto. Nel 2003, anno della revisione dei CPER, si sono conclusi gli studi di valutazione regionale programmati per il triennio. | Il monitoraggio, di cadenza semestrale, è per le Regioni un obbligo sanzionato dal Governo (vedi delibera CIPE n. 36/2002). La valutazione non ha ancora un peso <i>istituzionale</i> . |

Prima di procedere nell'analisi dei contenuti e della messa in opera dei CPER e delle IIP, vi sono alcuni aspetti dei due contratti che occorre fin da ora tener presenti; per facilitarne la comprensione si riportano due tavole descrittive della struttura della programmazione negoziata Stato-Regione (fig. 8.2.A) e delle principali differenze tra il CPER e le IIP (tav. 8.2.B).

Osservando la tavola 8.2.B, risulta evidente che il sistema italiano prevede due strumenti di programmazione negoziata: le IIP concluse tra il governo e la giunta regionale, in cui i due soggetti istituzionali si impegnano a finanziare interventi per lo sviluppo economico del territorio, e gli Accordi di Programma Quadro, strumenti attuativi degli impegni assunti in sede di Intesa, conclusi tra le amministrazioni competenti per settore, centrali e regionali, e il Ministero dell'Economia. La definizione puntuale degli APQ viene definita in ragione delle risorse stanziare annualmente dal governo nazionale; gli APQ sono il fulcro di tutto il sistema⁸. Per questa ragione e per facilitare il confronto con i CPER, nella trattazione che segue ci riferiremo principalmente agli APQ.

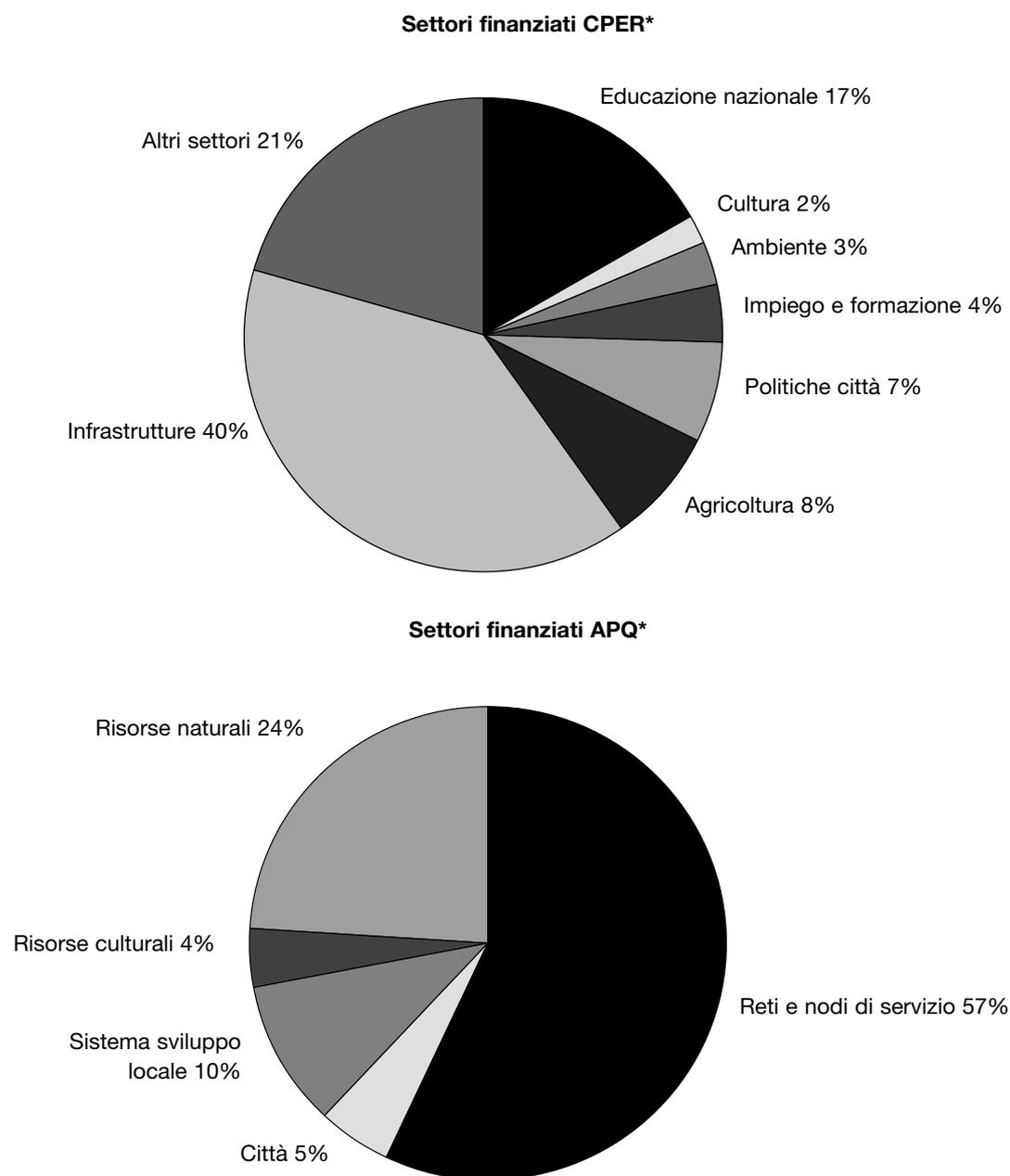
8.2.2 *Contenuti*

La forma e il contenuto di massima dei CPER non varia da Regione a Regione. Le azioni adottate sono suddivise per macro obiettivi, che rappresentano gli ambiti d'intervento privilegiati dalla negozia-

⁸ Le IIP hanno, nelle intenzione del legislatore, durata triennale e contengono l'indicazione di massima degli assi sui cui verranno negoziati gli APQ; in realtà, sono questi ultimi a condizionare la durata delle IIP, in quanto essa dipende dalla completa realizzazione degli interventi negoziati.

zione 2000-2006. Per le IIP si possono individuare alcuni assi di intervento principali, ma vi è minor omogeneità tra i programmi negoziati nelle singole Intese regionali; probabilmente questo dipende dai contenuti *generali* dell'Intesa, che trova completa articolazione negli appositi APQ. In generale, entrambi i contratti riservano le maggiori quote di finanziamento alle infrastrutture e ai trasporti. Di seguito si riportano due diagrammi: il primo evidenzia la ripartizione dei finanziamenti a livello nazionale, per settore ministeriale per i CPER e per asse d'intervento per gli APQ (fig. 8.2.C); il secondo è tavola che mette a confronto la ripartizione delle risorse a livello regionale nel CPER 2000-2006 della Regione Aquitaine e negli APQ della Regione Piemonte, negoziati tra il 2000 e il 2004 e che si può prevedere che trovino completa attuazione nel 2006 (tav. 8.2.D).

Fig. 8.2.C Ripartizione risorse nazionali e regionali per settore



* Dati ricavati dal rapporto del DPS 2003

Come si può osservare nei diagrammi riportati nella tavola 8.2.C, i settori maggiormente finanziati mediante gli APQ sono le infrastrutture e i trasporti che ricoprono il 62% delle risorse globalmente stanziare. Si tenga inoltre presente che anche per gli altri assi d'intervento, e in particolare per quelli relativi alle risorse culturali e naturali, si tratta per la maggior parte di interventi infrastrutturali. Per questa ragione, e in considerazione del peso dei finanziamenti statali su quelli regionali, l'attuale *generazione* di IIP e APQ assomiglia maggiormente ai CPER della seconda e terza generazione.

Come si può osservare nella tavola 8.2.D, nel CPER lo Stato e la Regione finanziano in eguale misura i differenti interventi ricoprendo l'80% delle risorse globalmente stanziare; il rimanente 20% deriva da risorse comunitarie o di finanziatori privati. Mentre, nel caso degli APQ, la partecipazione della Regione è notevolmente inferiore a quella dello Stato, degli enti locali e degli altri soggetti finanziatori (UE e privati).

Il volet regionale e il volet territoriale. La struttura duale dei CPER 2000-2006

È forse uno degli aspetti più originali della nuova generazione di CPER. Vengono previste due differenti aree contrattuali in cui vengono negoziate differenti politiche e partecipano differenti soggetti:

- Quella regionale, in cui gli interventi vengono negoziati unicamente dal prefetto e dalla Regione. In tale area sono negoziate misure che concorrono a sviluppare il territorio regionale nel suo insieme, con un approccio macro-regionale e settoriale: infrastrutture, trasporti, gestione dei rifiuti, lotta agli incendi, sanità, servizi pubblici cittadini, ricerca, insegnamento superiore (ecc.)
- Quella territoriale, in cui a seguito all'elaborazione delle strategie del prefetto e della Regione, interviene un secondo livello di negoziazione con le Agglomerations e i Pays. In tale area sono negoziate misure che concorrono allo sviluppo economico locale e alla pianificazione dello spazio, con un approccio micro-regionale e territoriale. Sono interventi sul territorio che incidono sulla comunità di riferimento, vi rientrano: politiche a favore degli anziani, dei giovani, dei disoccupati (ecc.) La normativa prevede che almeno il 25% dei finanziamenti statali siano destinati al volet territoriale.

[Circolare ministeriale 31 luglio 1998]

Tav. 8.2.D Due contratti a confronto

| CPER AQUITAINE 2000-2006 [Fonte: documentazione regionale] | | | | | APQ PIEMONTE 2000-2006 [Fonte: documentazione regionale] | | | | | |
|---|--------------------|------------|------------|---------------|---|--------------------|------------|------------|------------------|--------|
| Settore | Stato | Reg. | En. loc UE | | Settore | Stato CIPE | Reg. | En. loc UE | | Tot. |
| | | | Privati | Tot. | | | | Privati | Altro | |
| Infrastrutture e trasporti | 40% | 34% | 26% | 787,8 | Reti e servizi privati | 37% | 30% | 15% | 18% | 160,2 |
| Impiego, sviluppo economico | 47% | 52% | 1% | 368,9 | Valorizz. cultura, turismo | 46% | 8% | 6% | 40% UE e privati | <324,6 |
| Valorizz. territorio | 48% | 48% | 3% | 302,4 | Risorse naturali (infra-strut.) | 80% | 4% | 14% | 2% | 429,6 |
| Ricerca, educazione, formazione | 37% | 38% | 25% | 307,8 | Società informazio. | 95% | 5% | - | - | 7,6 |
| TOTALE | 40% | 40% | 20% | | TOTALE | 53% | 10% | 16% | 21% | |
| Tot. | Tot interventi 261 | | | 1767,2 | Tot. | Tot interventi 436 | | | 846,7 | |

8.2.3 Messa in opera

Non vi sono sostanziali differenze tra i due contratti relativamente alle fasi fondamentali della loro negoziazione ed esecuzione. Gli scostamenti dipendono dai diversi ruoli istituzionali ricoperti dagli attori coinvolti, in particolare dalla presenza dello Stato in ogni fase del sistema francese. In ragione di questo. Di seguito si riporta una tabella che ricostruisce le fasi di preparazione, elaborazione ed esecuzione dei CPER e delle IIP/APQ, cercando di creare, ove possibile, un parallelo tra le fasi che accomunano le due procedure.

Tav. 8.2.E Le procedure di elaborazione ed esecuzione

| CPER | | FASE | IIP e APQ | |
|---|---|---|---|---|
| Attori | Attività | | Attività | Attori |
| Ministeri DATAR* Prefetti e CAR** | Vengono stabiliti gli assi d'interventi prioritari per i CPER, l'ammontare dei finanziamenti e il mandato di negoziazione dei Prefetti. | Programmazione delle strategie Stato in Regione | Elaborazione degli assi di intervento per lo sviluppo economico del territorio e delle risorse ad esso destinate. | Governo Ministeri Regioni |
| Cons. Reg. CESR, CRADT** Enti locali | Elaborazione delle strategie regionali per la negoziazione dei CPER, all'interno della programmazione pluriennale regionale (SRADT). | Programmazione strategie in Regione. | Programmazione dei settori da finanziare e programmazione degli interventi da implementare mediante gli APQ. | Giunta Reg. Direzione Program. |
| Cons.Reg. e CESR Prefetto e SGAR** | Elaborazione e stesura, sono stabiliti: programmi, interventi, finanziamenti nel dettaglio. | Negoziazione contratto | Elaborazione e stesura IIP e APQ, la cui negoziazione può avvenire anche in un secondo tempo. | Ministeri, Giunta Reg., Direzioni regio. |
| Ministeri Prefetture Regioni | Legge finanziaria e la program. regio. stabiliscono l'ammontare delle tranche annuali da conferire ai Comitati di Pilotaggio regionale. | Erogazione finanziamenti | Vengono conferiti alle Regioni secondo le modalità di programmazione delle risorse stabilite dal CIPE | CIPE, Giunta Reg., Direzione Program. |
| Comitato Pilotaggio*** | Resp. istituzionale dei CPER, ripartisce le risorse, conclude convenzioni attuative e coordina gli interventi. | Attuazione dei programmi | Concludono le convenzioni attuative per ciascun intervento finanziato. | Direzione di settore Resp. APQ |
| Comitati di settore*** | Responsabili delle singole misure e della loro concreta attuazione. | Implementazione interventi | Controllano l'esecuzione degli APQ e delle relative convenzioni attuative | Direzione di settore Resp. APQ |
| DATAR e Nucleo regionale**** | Svolge l'attività di controllo dell'esecuzione e di valutazione dei programmi implementati | Monitoraggio e valutazione | Svolge l'attività di controllo dell'esecuzione e di valutazione dei programmi implementati | Direzione Program., Resp. APQ, Nucleo valutazione |

* Delegazione ministeriale, in staff al gabinetto del Primo ministro. La DATAR coordina le politiche ministeriali regionali.

** CESR: Consiglio economico regionale; CRADT: Conferenza regionale pianificazione e sviluppo; SGAR: Segretariato generale pianificazione e sviluppo.

*** Comitato di Pilotaggio: Prefetto, Pres. Cons. Reg., alti funzionari; Comitati di settore: dirigenti della Pref., della Reg. e a seconda delle politiche rappresentanti dei Comuni e Dipartimenti.

**** Nucleo regionale per il monitoraggio e la valutazione: dirigenti della Regione e della Prefettura, esperti di monitoraggio e valutazione.

8.2.4 I finanziamenti

Descriveremo le modalità di finanziamento dei programmi nel paragrafo relativo alla messa in opera del sistema di monitoraggio dell'esecuzione (fig. 8.3.A). Si riporta di seguito la ripartizione delle risorse finanziarie per Regione⁹ (tav. 8.2.F) e il peso della tranche annuale di finanziamenti statali sui bilanci regionali (fig. 8.2.G).

Tav. 8.2.F Risorse programmate per Regione*

| Regioni francesi | CPER 2000-2006 (milioni di euro) | | Totale | Regioni italiane | Anno stipula | APQ |
|-------------------------------|-------------------------------------|------------------|--------------------|------------------------------|---|----------------|
| | Stato | Regione | | | | |
| Alsace | 453,840 | 426,055 | 879,895 | Toscana | 1999 | 7.537,0 |
| Aquitaine | 722,760 | 719,161 | 1441,921 | Lombardia | 1999 | 6.801,6 |
| Auvergne | 407,038 | 268,798 | 675,836 | Sicilia | 1999 | 8.609,1 |
| Bourgogne | 376,167 | 331,861 | 708,028 | Calabria | 1999 | 4.406,6 |
| Bretagne | 907,071 | 653,189 | 1560,260 | Sardegna | 1999 | 2.476,4 |
| Centre | 548,968 | 500,338 | 1049,306 | Campania | 2000 | 3.125,8 |
| Champagne- Ardenne | 367,249 | 377,747 | 744,996 | Basilicata | 2000 | 1.267,9 |
| Corse | 248,644 | 231,036 | 479,680 | Umbria | 1999 | 838,3 |
| Franche-Comté | 335,693 | 285,851 | 621,544 | Puglia | 2000 | 2.976,9 |
| Ile-de-France | 2994,860 | 4667,532 | 7662,392 | Piemonte** | 2000 | 683,0 |
| Languedoc- Roussillon | 691,356 | 618,970 | 1310,326 | Marche | 1999 | 234,9 |
| Limousin | 327,612 | 187,924 | 515,536 | Abruzzo | 2000 | 541,2 |
| Lorraine | 816,882 | 681,462 | 1498,344 | Emilia Romagna | 2000 | 366,1 |
| Midi-Pyrénées | 854,171 | 813,811 | 1667,982 | Veneto | 2001 | 580,1 |
| Nord-Pas- de-Calais | 1532,112 | 1043,635 | 2575,747 | Lazio | 2000 | 628,6 |
| Basse-Normandie | 539,517 | 764,049 | 1303,566 | Molise | 2000 | 459,4 |
| Haute-Normandie | 497,136 | 524,882 | 1022,018 | Liguria | 2000 | 196,2 |
| Pays de la Loire | 694,274 | 623,082 | 1317,356 | Valle d'Aosta | 2001 | 7,8 |
| Picardie | 459,176 | 482,344 | 941,520 | Bolzano | 2001 | 66,5 |
| Poitou-Charentes | 488,751 | 430,589 | 919,340 | Trento | 2001 | 284,5 |
| PACA | 1115,317 | 1070,467 | 2185,784 | Friuli-Venezia G. | 2001 | 133,6 |
| Rhône-Alpes | 1271,577 | 1243,222 | 2514,799 | | | |
| TOTALE | 16650,171 | 16946,005 | 33596,176 | | | |
| TOTALE STATO + REGIONE | + Enti locali, UE e privati | | circa 42000 | TOTALE STATO+ REGIONE | COMPENSIVO Enti locali, UE e privati | 42185,5 |
| % | Stato | | | % | Stato | 67% |
| % | Regione | | 39% | % | Regione | 11% |
| % | Enti locali, UE, | | 41% | % | Enti locali, UE, | 12% |
| % | privati | | 20% | % | privati | 10% |

* CPER: fonte Rapporto DATAR 2002, dati aggiornati alla stipula nel 2000 (non comprensivi dei territori oltre mare). APQ: fonte Rapporto DPS 2003, dati aggiornati al 2003.

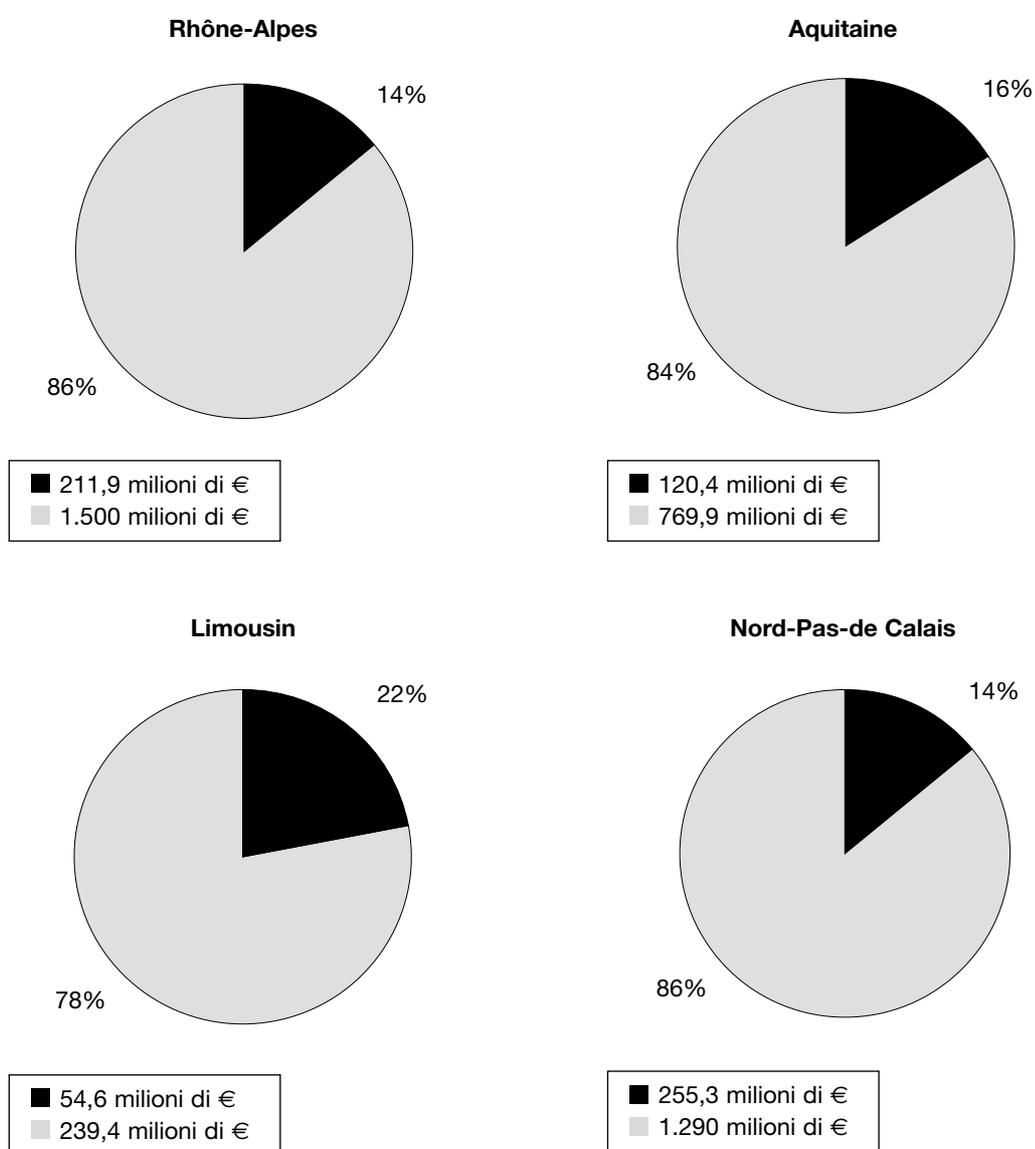
** Nel 2004 la Regione Piemonte ha concluso nuovi APQ per un totale di 846,7 milioni di euro.

⁹ La ripartizione dei finanziamenti segue criteri di perequazione tra le Regioni, oltre che i normali indicatori economici. Lo Stato francese ha destinato finanziamenti più sostanziosi a Regioni con tassi di crescita demografica elevati, in ritardo sullo sviluppo (Limousin), in fase di riconversione industriale (Nord-Pas-de-Calais), mentre le Regioni più sviluppate (Rhône-Alpes) hanno ricevuto in proporzione meno risorse.

Come si può osservare nella tavola 8.2.F, lo Stato e le Regioni francesi contribuiscono in misura pressoché paritaria al finanziamento dei CPER; gli scarti sono dovuti a risorse aggiuntive, statali o regionali, in presenza di particolari politiche che vedono un maggior coinvolgimento dell'uno o dell'altro soggetto contraente. Uguale considerazione non si può fare per le IIP e gli APQ che usufruiscono nella maggior parte dei casi di ingenti finanziamenti statali (tav. 8.2.D).

Come si può osservare nei diagrammi della figura 8.2.G, il peso sui bilanci regionali dei finanziamenti statali, erogati annualmente, non è elevato. Si tenga però presente che le Regioni francesi destinano altrettante risorse per il finanziamento dei CPER, mentre la Regione Piemonte, ma il dato si può generalizzare per tutte le Regioni italiane (tav. 8.2.F), finanzia in misura notevolmente inferiore i programmi iscritti negli APQ.

Fig. 8.2.G Peso sui bilanci regionali delle tranche annuali di finanziamenti statali*



* I dati dei budget regionali francesi si riferiscono all'ammontare totale delle entrate: fonte Ministero dell'Interno, giugno 2004. I dati relativi allo Stato si riferiscono alla percentuale annuale di finanziamenti CPER 2000-2006. Il dato relativo alla tranche di finanziamenti statali degli APQ del Piemonte è calcolato sull'ammontare dei finanziamenti statali al 2004 e immaginando la conclusione degli interventi a fine 2006.

La maggior partecipazione finanziaria delle Regioni francesi ha provocato negli ultimi dieci anni una lenta *regionalizzazione* nelle politiche iscritte nei *Contrats*; se inizialmente gli interessi nazionali giocavano un ruolo fondamentale nella negoziazione, adesso vi è equilibrio sia tra il peso dei contraenti e che tra le strategie concertate¹⁰.

8.3. SISTEMA DI MONITORAGGIO

8.3.1 Cosa si intende per monitoraggio

“Il monitoraggio è la verifica continua dell’implementazione di una politica, con riferimento alle risorse assorbite, ai processi avviati, ai prodotti forniti, ai risultati ottenuti» mediante un processo di raccolta di dati e informazioni sul suo stato di avanzamento”¹¹.

In linea generale si possono distinguere almeno tre tipi di monitoraggio: *finanziario* (flussi finanziamenti, dallo stanziamento alla liquidazione); *procedurale* (iter politico e amministrativo); *realizzativo/fisico* (esecuzione dei lavori). Gli obiettivi perseguiti dalla messa in opera del monitoraggio dovrebbero essere: la misurazione dell’esecuzione dei programmi e l’apprendimento dei suoi risultati per la rimodulazione della politica, nel caso di risultati ritenuti insoddisfacenti.

Nella trattazione che segue – ove si porranno a confronto il sistema francese e italiano – si è assunto che il raggiungimento degli *obiettivi* sopra enunciati sia il *segnale* della presenza di un buon sistema di monitoraggio. Inoltre, trattandosi di monitoraggi statali, obiettivo *dichiarato* dai soggetti nazionali responsabili (la DATAR francese e il DPS italiano) è la verifica della capacità di programmare delle Regioni e per la Francia, in relazione al lavoro svolto dai prefetti, dei ministeri. Prima di passare ad un’analisi puntuale dei due sistemi, ne riporto di seguito una breve descrizione.

Il ruolo della DATAR

La DATAR (*Délégation à l’aménagement du territoire et à l’action régionale*) è la delegazione ministeriale, in staff al gabinetto del primo ministro, che si occupa della “riflessione, impulso e animazione” delle politiche di programmazione e sviluppo del territorio. La DATAR coordina le politiche ministeriali e assicura il monitoraggio dell’esecuzione delle politiche governative, dei CPER e dei Fondi strutturali europei.

La circolare ministeriale 13 settembre 1994

Sin dalla prima generazione di CPER, la normativa prevedeva che si dovesse monitorare l’esecuzione dei *Contrats*; le prime indicazioni specifiche al riguardo sono contenute nella circolare, in cui la DATAR estende il dispositivo di monitoraggio operante per le politiche ministeriali ai programmi iscritti nei CPER. In pratica, viene imposto alle Prefetture e alle Regioni di adeguarsi al sistema nazionale di monitoraggio, in modo da permettere alla DATAR una semestrale verifica dell’andamento di tutte le politiche finanziate dallo Stato mediante un unico dispositivo centralizzato.

¹⁰ Secondo la circolare ministeriale 31 marzo 1992, emanata in vista dell’elaborazione dei CPER 1994-1999, le politiche di interesse nazionale negoziate dal prefetto dovevano rappresentare il 75% (cosiddetto *mandato duro* di negoziazione) dei programmi finanziati. Il restante 25% era destinato alla libera concertazione tra le parti. Questa circolare è stata superata dalle successiva circolare ministeriale 31 luglio 1998 (vedi riquadro nel paragrafo 7.3 e Annessi).

¹¹ G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, 2001, p. 155. Questo termine, alla luce delle metodologie in uso per la valutazione dei fondi strutturali dell’UE, viene generalmente ricompreso all’interno della valutazione *in itinere*, che consiste nella valutazione effettuata nel corso dello svolgimento di un intervento pubblico; essa si dovrebbe basare in gran parte sulle informazioni raccolte attraverso le attività di monitoraggio.

Monitoraggio DATAR

La scelta della DATAR è stata quella di costruire un sistema di monitoraggio unico e centralizzato che verifici l'andamento dell'esecuzione delle misure dei CPER mediante l'utilizzo di indicatori finanziari. Le informazioni relative all'esecuzione dei programmi devono essere fornite semestralmente, mediante l'utilizzo di un applicativo governativo, e a fine anno deve essere redatto di concerto Prefettura/Regione il "bilancio finanziario dell'esecuzione". La normativa inserisce il monitoraggio tra le clausole sottoscritte nei CPER e ne affida la responsabilità al Comitato di pilotaggio regionale¹².

La maggior parte delle Regioni però non si è adeguata alle indicazioni governative in modo sistematico; sostanzialmente le sole Prefetture monitorano semestralmente l'andamento degli stanziamenti statali. I dati relativi agli stanziamenti regionali vengono generalmente comunicati a chiusura dell'anno finanziario, ma non sempre vengono inseriti nell'applicativo governativo; il documento che di fatto raccoglie annualmente i dati relativi al monitoraggio dei programmi è il bilancio finanziario dell'esecuzione redatto di concerto Prefettura/Regione. Inoltre, molte Regioni hanno costruito un proprio monitoraggio dell'esecuzione dei *Contrats* (e sovente delle politiche strettamente regionali) che non utilizza lo stesso sistema di indicatori, questo è ragionevole, se si pensa che il monitoraggio della DATAR imputa i dati afferenti ai programmi secondo la suddivisione in settori dei ministeri e non è modulato sui singoli interventi (fig. 8.3.A). In questi casi, si è verificata una *duplicazione* ed una differenziazione delle informazioni rese sull'esecuzione finanziaria dei programmi: le une provenienti dall'applicativo DATAR che utilizza un proprio sistema di indicatori e le altre provenienti dagli applicativi regionali.

In relazione alla definizione data, si può fin da ora affermare che ci troviamo davanti ad un sistema che, oltre a non fornire un quadro completo e uniforme sull'andamento dei CPER, sarebbe più corretto chiamare *rendicontazione* finanziaria dei crediti delegati ai vari settori ministeriali più che monitoraggio dell'esecuzione dei programmi. Per queste ragioni, la DATAR ha avviato degli studi per il miglioramento del monitoraggio nazionale, che non hanno avuto ad oggi miglior fortuna¹³.

Monitoraggio DPS

La scelta del DPS è stata quella di costruire un sistema di monitoraggio fisico-finanziario delle misure iscritte negli APQ mediante l'utilizzo di un applicativo unico e centralizzato; le Regioni sono investite della responsabilità dell'espletamento delle relative procedure¹⁴.

La normativa italiana impone alle Regioni l'elaborazione di un rapporto di monitoraggio, con cadenza semestrale, per ogni APQ. Tale rapporto deve dar conto, con riferimento ai singoli progetti/interventi, del rispetto o meno dei tempi previsti e motivare le eventuali difformità riscontrate nella fase di attuazione degli interventi. La capacità di prevedere e rispettare la tempistica degli interventi assume particolare rilevanza poiché ad essa è (parzialmente) connessa la possibilità di ottenere finanziamenti aggiuntivi (secondo il principio di premialità).

Sebbene non siamo in presenza di un monitoraggio che permetta, di per sé, il raggiungimento degli obiettivi sopra enunciati, le informazioni rese dal sistema italiano, se opportunamente *trattate*, risultano rilevanti per l'individuazione di eventuali criticità nell'implementazione degli interventi e la loro rimodulazione (vedi punto 8.3.3).

¹² Circolare ministeriale 13 settembre 1994. A partire dai CPER 2000-2006, il monitoraggio è svolto mediante un applicativo informatico gestito dalla DATAR (database in linea a cui accedono i funzionari responsabili del monitoraggio); in precedenza veniva utilizzato un rudimentale foglio di excel.

¹³ L'imposizione di un *controllo* statale, nel caso francese, ha una connotazione particolarmente negativa: in un quadro istituzionale in cui l'ingerenza dello Stato negli affari territoriali è già molto forte, le procedure statali di monitoraggio semestrale della spesa, soprattutto in mancanza di *incentivi*, non hanno ovviamente avuto seguito.

¹⁴ Cfr. legge n. 662/1996 e da ultimo delibera CIPE n. 17/2003.

8.3.2 *Messa in opera*

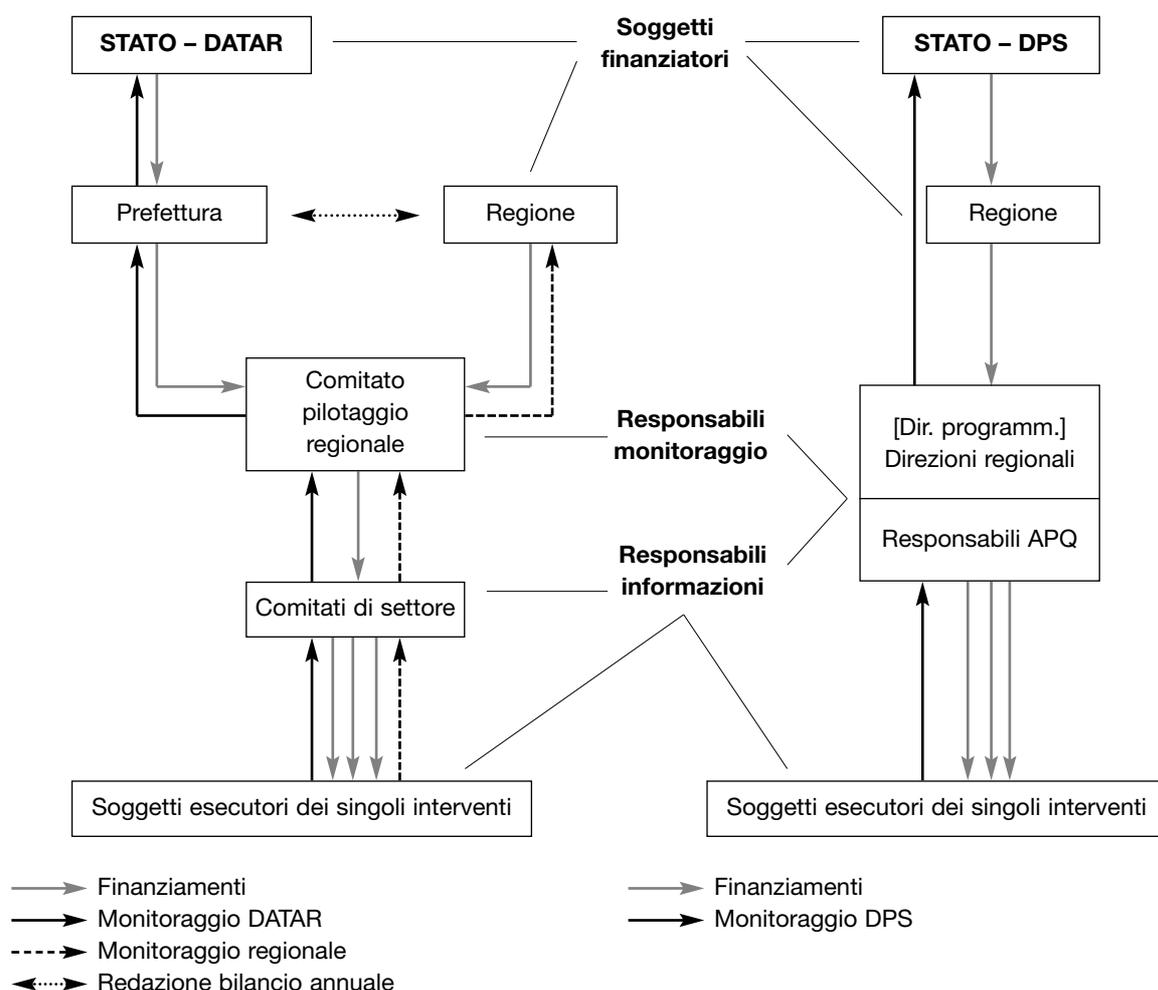
Le informazioni relative al monitoraggio seguono *a ritroso* i canali dei finanziamenti: in pratica i soggetti che nell'iter dei due contratti programmano, ricevono e investono le risorse sono anche responsabili della circolazione dei dati relativi alla spesa effettuata e all'avanzamento degli interventi.

Le risorse vengono assegnate ogni anno mediante la legge finanziaria dello Stato e la programmazione regionale. Semestralmente i soggetti territoriali responsabili della gestione del monitoraggio comunicano il tasso di spesa per ciascun intervento e, nel caso italiano, l'avanzamento dei lavori di completamento.

Riportiamo di seguito una descrizione grafica della loro struttura, in cui vengono messi in evidenza i soggetti istituzionali coinvolti e i passaggi che finanziamenti e informazioni compiono. Nel caso italiano, il modello di monitoraggio preso ad esempio è quello della Regione Piemonte.

Come si può osservare, nel caso francese, le Regioni non monitorano in modo sistematico l'esecuzione dei CPER e in alcuni casi utilizzano un proprio applicativo che opera parallelamente a quello governativo. La *duplicazione* del sistema inizialmente elaborato dalla DATAR si è resa possibile per la presenza di due soggetti istituzionali territoriali responsabili dei finanziamenti e del monitoraggio – che si sono di fatto *spartiti* la gestione delle risorse e delle informazioni in due canali paralleli – e per

Fig. 8.3.A Iter dei finanziamenti dei Programmi e delle informazioni del monitoraggio semestrale



¹ All'interno del C. di Pilotaggio sono istituiti i Comitati per il monitoraggio e la valutazione dei CPER.

l'utilizzo di indicatori finanziari, che si prestano ad un trattamento separato dei dati relativi all'esecuzione¹⁵.

Le resistenze opposte dalle Regioni francesi nell'adeguarsi ad un monitoraggio centralizzato ha provocato una paralisi del sistema; la DATAR non è a oggi in grado di garantire un monitoraggio uniforme di tutti i programmi implementati mediante i CPER. Inoltre, le Prefetture incontrano molte difficoltà nel raccogliere e fornire, nei tempi previsti, i dati finanziari richiesti dal governo.

Nel caso italiano, in cui il sistema è però ancora in fase di assestamento, le procedure messe in atto non sembrano di per sé non funzionare e le Regioni seppur con molti ritardi vi hanno adempiuto¹⁶; criticità latente anche nel nostro sistema è la resistenza delle Regioni e delle amministrazioni a sottoporsi ad un *controllo* dall'alto delle proprie attività.

8.3.3 Gli indicatori

La scelta degli indicatori da utilizzare in un monitoraggio ha un'importanza fondamentale per premettere la misurazione dell'esecuzione e la correzione in corso d'opera dell'intervento che presenta *problemi* nell'implementazione. Riportiamo di seguito due tavole con gli indicatori utilizzati nelle schede di monitoraggio francese e italiano che nel primo caso monitorano la spesa per settore coinvolto e nel secondo misurano l'esecuzione dei singoli interventi implementati.

Tav. 8.3.B Stralcio scheda di monitoraggio DATAR *

| Settore d'intervento | Stato | | | | Regioni | | Europa | |
|-------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------|---------------|--------------------|--------------------|-------|
| | Stanziato | | Liquidato | | Liquidato | | DOCUP | Altro |
| | Politiche regionali | Politiche territoriali | Politiche regionali | Politiche territoriali | Cons. Reg. | Altri Enti/Priv | Obiettivo 1 e 2 | |
| Agricoltura | | | | | | | | |
| Agricoltura biologica | | | | | | | | |
| Pesca | | | | | | | | |
| Trasf. prodotti | | | | | | | | |

* Scheda completa negli Annessi.

Tav. 8.3.C Stralcio scheda intervento DPS

| Programmi APQ | Dati identificativi | Cronoprogr. intervento | Piano econom. | Piano finanz. | Avanz. contab. | Avanz. fisico |
|--------------------------------------|--|--|--|---|-------------------|--|
| Depuraz acque reflue urbane | Codice/Titolo Settore Tipo Localizzazione | Progetti disponibili Livelli progettazione Approvazioni Dati realizzazione | Costo complessivo Avanzamento spesa | Fonti e importi dei finanziamenti | Impegni | Avanzam. lavori % Pagamenti Eco. ripro. |

¹⁵ Trattandosi di informazioni relative al *quanto* è stato investito e *quanto* è stato speso da parte di ciascun soggetto responsabile (prefetto/Regione), i dati finanziari possono circolare separatamente fino a confluire nei singoli interventi; si può dire che fino al dato dell'effettiva spesa non vi è alcuna reale addizione delle risorse.

¹⁶ Le maggiori difficoltà incontrate dalle Regioni italiane risiedono nella raccolta dei dati necessari al monitoraggio; non vi è ancora un *sistema* di raccolta e gestione delle informazioni che coordini i dati provenienti dai differenti settori coinvolti nell'implementazione e faciliti la loro circolazione e il loro utilizzo. In molte Regioni francesi invece, grazie anche all'evolversi delle pratiche valutative, tale sistema è stato lentamente costruito.

Se si osservano le due schede, è evidente lo scarto tra la *quantità* di informazioni rese da quello francese e da quello italiano. Nel primo caso i dati si riferiscono al solo all'avanzamento contabile dell'esecuzione e non vi sono dati sulle fasi di progettazione degli interventi e sul loro avanzamento fisico. Se si verificano ritardi rispetto a quanto era previsto che venisse speso in un anno le informazioni rese dal monitoraggio non forniscono dati sufficienti per una disamina critica dell'implementazione di un dato intervento¹⁷.

Il sistema italiano, dunque, sembra offrire maggiori informazioni grazie alla scelta di un monitoraggio anche fisico dell'esecuzione, in particolare mediante l'utilizzo degli indicatori relativi al cronoprogramma degli interventi che permette di verificare l'effettivo stato di avanzamento dei lavori. È necessario chiedersi se il monitoraggio degli APQ venga *sentito* come un'occasione per generare un processo di apprendimento da parte dell'amministrazione regionale o se siamo in presenza di un ordinario adempimento amministrativo. Per non disperdere le informazioni rese dai monitoraggi è necessario pensare ad un *sistema* di raccolta sistematica dei dati che ne permetta l'analisi e la circolazione, in modo da fornire una banca dati permanente per la verifica dell'esecuzione, la correzione e la valutazione delle politiche implementate.

In Francia, nonostante il fallimento delle procedure e la poca incisività degli indicatori, il sistema ha generato in una decina d'anni una notevole circolazione di informazioni relative alle politiche implementate, che sono state *raccolte* dal parallelo sistema di valutazione dei CPER. Come si argomenterà nei paragrafi successivi, la valutazione dei programmi iscritti nei *Contrats* ha permesso di colmare le carenze del monitoraggio DATAR e porta oggi le Regioni che ancora non hanno un sistema di monitoraggio regionale a riflettere sull'opportunità di costruirlo.

8.3.4 La chiusura dei monitoraggi: l'andamento della spesa

Alla fine dell'anno i soggetti istituzionali responsabili del monitoraggio, francese e italiano¹⁸, stendono un rapporto di sintesi sull'esecuzione delle misure implementate sul territorio regionale; le procedure di elaborazione della sintesi regionale e nazionale non differiscono. Le differenze risiedono nel tipo di documentazione prodotta e nelle ricadute dei risultati sulla programmazione delle risorse statali. Il documento prodotto dal Comitato di pilotaggio francese è un vero e proprio bilancio *finanziario* dell'esecuzione; le informazioni in esso contenute sono normalmente di carattere strettamente contabili, tranne nel caso in cui la Regione abbia costruito un monitoraggio anche fisico¹⁹. Il bilancio viene trasmesso alla DATAR che dovrebbe elaborare a sua volta un bilancio finanziario dell'esecuzione della totalità dei CPER. Nella pratica però la documentazione prodotta dalla DATAR, che incontra molte difficoltà nell'elaborazione dei dati regionali, non ha mai raggiunto il livello di dettaglio richiesto dallo strumento scelto; la sintesi sull'andamento delle politiche di programmazione e sviluppo del territorio viene di fatto elaborata dal Senato in un documento simile al rapporto annuale del DPS.

Relativamente alle ricadute dei risultati prodotti dai risultati dei monitoraggi, si tenga presente che nel caso francese lo Stato può *sanzionare* solo i ritardi dei ministeri, in relazione alla loro capacità di programmare le risorse da assegnare alle prefetture, ma non la corrispondente programmazione della spesa regionale. In Italia, invece, il DPS ha costruito un sistema di sanzioni e premialità per incenti-

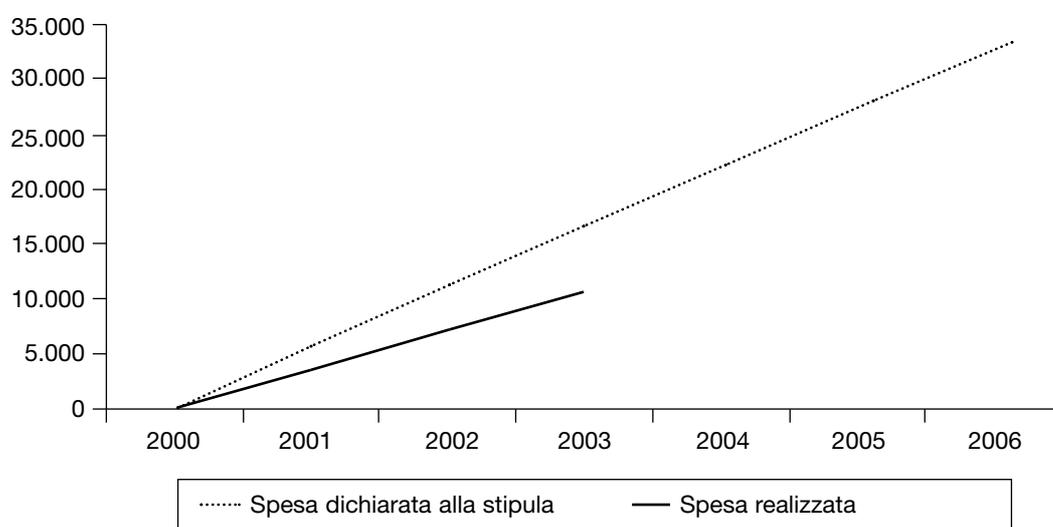
¹⁷ Si tenga però presente, che nelle Regioni, come Rhône-Alpes, in cui il Consiglio regionale ha approvato un sistema di monitoraggio fisico-finanziario dell'esecuzione dei CPER e in generale delle politiche implementate sul territorio, le carenze del sistema nazionale vengono in parte sopperite. Siamo sempre in presenza di un *doppio* monitoraggio semestrale, ma a fine anno il bilancio si arricchisce dei dati *fisici* sull'implementazione raccolti dalle direzioni regionali in ogni settore di intervento (vedi paragrafo 7.3.4).

¹⁸ In Italia, le Regioni stendono un rapporto semestrale sull'andamento dell'esecuzione dei singoli APQ, e il DPS elabora una sintesi nazionale annuale.

¹⁹ Nelle Regioni studiate la situazione è la seguente: Limousin, non è presente alcun monitoraggio regionale; Aquitaine, monitoraggio finanziario regionale; Nord-Pas-de-Calais, ad oggi solo monitoraggio finanziario, ma è in fase di elaborazione un sistema più *rigoroso*, che si avvicina, negli intenti, alla definizione data all'inizio.

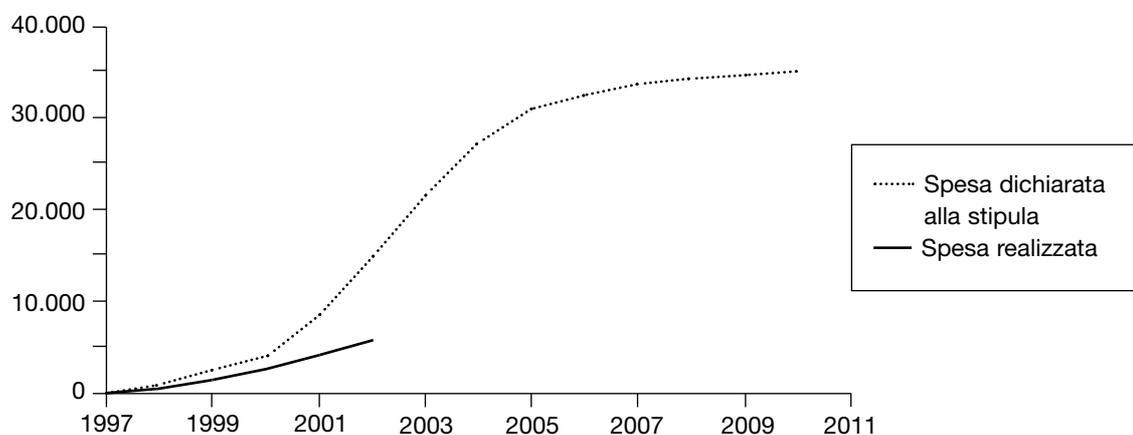
vare le Regioni a rispettare i tempi di programmazione della spesa. Se, come ho affermato all'inizio della presente trattazione, l'obiettivo *dichiarato* dai soggetti nazionali responsabili del monitoraggio è la verifica della capacità di programmazione delle Regioni, il sistema di monitoraggio DPS ha maggiori probabilità di raggiungere il risultato desiderato. Si riportano, a titolo esemplificativo, due grafici descrittivi dell'avanzamento della spesa dei CPER e degli APQ a chiusura dei monitoraggi a fine del 2002. Come si può notare, sia le Regioni francesi che quelle italiane sono in ritardo nell'esecuzione finanziaria delle misure rispetto alla spesa programmata alla stipula. Le ragioni di questo ritardo, che non sono oggetto della presente analisi, sono da ricercare nel rispettivo sistema di programmazione e implementazione delle politiche negoziate.

Avanzamento della spesa CPER al 2002. Stime alla stipula e spesa effettiva



Fonte: DATAR

Avanzamento della spesa CPER al 2002. Stime alla stipula e spesa effettiva



Fonte: DPS

8.4 SISTEMA DI VALUTAZIONE DEI *CONTRATS DE PLAN*

È tempo di descrivere compiutamente il sistema di valutazione previsto per le politiche pubbliche implementate mediante i *Contrats de Plan*. Tale sistema, costruito a partire dal 1993, ha acquisito oggi una posizione di primaria importanza, sia negli studi sull'implementazione delle politiche che nelle sedi istituzionali in cui esse vengono scelte ed attuate²⁰. L'obiettivo principale di questa parte del lavoro è di poter trarre dei possibili insegnamenti in materia di valutazione degli strumenti di programmazione negoziata dall'esperienza francese, consolidatasi nell'arco degli ultimi dieci anni.

8.4.1 Il sistema codificato a livello nazionale

Il governo e il Commissariat Général du Plan (CGP), organismo nazionale responsabile della promozione e sviluppo (*animation*) della valutazione delle politiche pubbliche, ha messo a punto negli ultimi dieci anni un consistente quadro di riferimento per la costruzione di sistemi di valutazione territoriali e partenariali delle politiche implementate mediante strumenti di programmazione negoziata²¹.

La normativa ha inserito la valutazione tra le clausole sottoscritte nei CPER e ne ha affidato la responsabilità al Comitato di pilotaggio regionale, Sezione valutazione, che decide i temi della valutazione e approva i suoi risultati²². Il Comitato regionale è l'unico garante dell'impulso e della serietà scientifica degli studi di valutazione; non è previsto alcun controllo sul merito del lavoro svolto dalle Regioni, che in caso di mancata operatività del dispositivo di valutazione non sono soggette ad alcuna sanzione, ma perdono il diritto al relativo finanziamento. L'unico *obbligo* previsto per Comitati di pilotaggio è l'invio al CGP dei *Cahiers de charge* e dei rapporti di valutazione sui programmi dei CPER²³.

Il sistema ha dunque come fondamento la *territorialità* della valutazione; ogni Regione costruisce il proprio dispositivo che viene *negoziato* tra il prefetto e il presidente della Regione in sede di elaborazione dei CPER. La libertà conferita alle Regioni nell'elaborazione del proprio dispositivo e la sua natura *partenariale* generano un quadro molto eterogeneo, in cui vi sono Regioni che si uniformano alle indicazioni fornite dal CGP e dalla normativa in modo sostanziale, alcune solo formalmente e altre ancora in modo del tutto innovativo.

a) La definizione di valutazione

La normativa nazionale propone la seguente definizione di valutazione delle politiche pubbliche²⁴: “La valutazione di una politica consiste nel comparare i suoi risultati con le risorse messe in gioco e gli obiettivi inizialmente fissati. Si distingue dal controllo e dall'ispezione in quanto con essa si vuol ottenere un giudizio *condiviso* sull'efficacia della politica e non una verifica del rispetto delle norme amministrative o tecniche”. Graficamente si può illustrare la definizione come nel seguente schema:

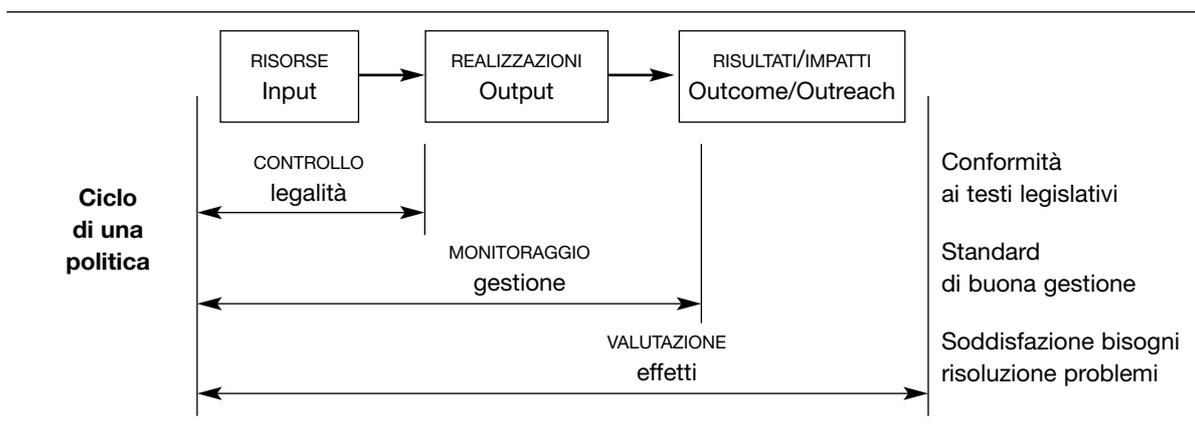
²⁰ Cfr. circolare ministeriale 9 dicembre 1993, recante le prime indicazioni per la costruzione del sistema di valutazione delle politiche implementate mediante i CPER.

²¹ Creato nel 1946 e presieduto dai rappresentanti delle maggiori istituzioni statali (DATAR, Ministeri, Direzioni generali territoriali, Direzioni degli affari economici e sociali, ecc.), il Commissariat dà impulso all'analisi delle strategie e delle *prospettive* future dello Stato francese. Coadiuvato dal Conseil National d'Évaluation, il Commissariat ricopre il ruolo di *animatore* della valutazione delle politiche ministeriali e negoziate, in particolare dei CPER.

²² La circolare 25 agosto 2000 ha espressamente imposto come tema della negoziazione dei CPER 2000-2006, la valutazione dei programmi in essi iscritti, disciplinandone l'organizzazione, le metodologie e stabilendo le risorse ad essa assegnate. Per i CPER 1994-1999 non era previsto un tale obbligo negoziale, ma la valutazione, come il monitoraggio, aveva il solo valore di clausola del contratto; ciò nonostante quasi tutte le Regioni vi hanno adempiuto.

²³ Il CGP ha l'incarico di diffonderne i contenuti nelle istituzioni e nella società civile (www.evaluation.gouv.fr/cgp).

²⁴ Circolare ministeriale 28 dicembre 1998. Secondo la circolare la valutazione permette di *apprezzare* in quale misura la politica valutata presenta le caratteristiche di una *buona* politica: coerenza ed effettiva messa in opera; andamento conforme agli obiettivi perseguiti; efficacia ed efficienza; impatto socioeconomico; pertinenza.



Secondo le indicazioni fornite dall'*istanza nazionale di valutazione* (normativa e documentazione CGP) il sistema di valutazione regionale deve garantire²⁵:

- *Partecipazione*: nel Comitato di valutazione, che decide i temi della valutazione e approva i suoi risultati, deve essere ugualmente rappresentata la componente politica, amministrativa e scientifica regionale²⁶. Si vuole garantire la *collaborazione* degli attori che a diverso titolo saranno coinvolti dallo studio di valutazione, mediante la concertazione sui suoi contenuti; il Comitato rappresenta la cosiddetta *istanza politica* di valutazione²⁷.
- *Indipendenza*: coloro che svolgono materialmente lo studio di valutazione devono essere soggetti esterni all'apparato pubblico, vincolati contrattualmente da una lettera d'incarico. Generalmente viene istituito un Comitato scientifico (uno per valutazione) che sceglie e coordina i lavori dei valutatori esterni; il Comitato è composto dai funzionari del settore coinvolto e dagli esperti regionali. Si vuole in questo modo garantire la *separazione* tra le strategie politiche, che influenzano le scelte relative ai programmi da sottoporre a valutazione, e la cosiddetta *istanza scientifica*²⁸.

Su questi primi due profili sembrerebbe – secondo la documentazione ufficiale e l'indagine da me svolta su alcuni casi regionali – che tutte le Regioni abbiano costruito i propri sistemi territoriali cercando di garantire, seppur in modo molto disomogeneo, un certo grado di partecipazione e concertazione all'interno del Comitato di valutazione²⁹ e l'indipendenza dello studio di valutazione, svolto da soggetti esterni alla struttura regionale.

- *Trasparenza*: nel caso di valutazione delle politiche negoziate è stabilito un dovere/obbligo per i dispositivi territoriali di pubblicare e divulgare il mandato di incarico (*Cahier de charge*) e i rappor-

²⁵ Cfr. rapporto del CNE 1999, *L'évaluation au service de l'avenir*, p. 65 sgg.

²⁶ Normalmente vengono assegnati ai Comitati di valutazione funzionari esperti in valutazione, provenienti dall'interno della P.A. e/o consulenti a contratto; il Comitato si riunisce una/due volte l'anno per programmare e approvare i lavori di valutazione.

²⁷ La circolari governative non indicano il numero di membri che devono comporre il Comitato; sono le Regioni a decidere quale peso dare alla partecipazione e concertazione al suo interno.

²⁸ Il *coordinatore* del Comitato è un esperto a contratto che ha un ruolo di interfaccia tra i valutari esterni e l'organo regionale.

²⁹ Il grado di *concertazione* sui contenuti della valutazione dipende sostanzialmente dalla composizione del Comitato. Alcune Regioni hanno optato per un Comitato *ristretto* (presidente regionale, direttore generale e dirigente responsabile del dispositivo in qualità di esperto); altre invece hanno allargato la sua composizione fino a ricomprendere l'intera giunta, i dirigenti dei servizi ed uno staff di esperti in valutazione.

ti di valutazione³⁰. L'intento è quello di garantire da un lato la trasparenza dei lavori e dall'altro una graduale diffusione della *cultura* della valutazione all'interno della pubblica amministrazione.

Alcune Regioni hanno promosso un sistema di *pubblicità* dei contenuti della valutazione molto incisivo promuovendone la *diffusione* sia mediante i canali nazionali che i propri a questo dedicati. Altre invece hanno optato per una comunicazione *interna* dei suoi risultati (pubblicazione e divulgazione solo ai soggetti direttamente coinvolti dal dispositivo), con ritardi nell'invio della documentazione agli organismi nazionali.

- *Apprendimento*: deve essere avviato un processo di *apprendimento* dei risultati della valutazione da parte dell'amministrazione, al fine di poter garantire la rimodulazione delle politiche ritenute insoddisfacenti (il cosiddetto *seguito* della valutazione).

La possibilità di costruire un sistema di valutazione che generi un processo di apprendimento nelle pubbliche amministrazioni dipende in gran parte dalla volontà dei vertici decisionali e dalla diffusione della *cultura della valutazione*. La formazione su tali tematiche, mediante la divulgazione della documentazione, il dibattito e la riflessione sui suoi contenuti, ha generato in alcune Regioni francesi un graduale riconoscimento della funzione della valutazione ed un'appropriazione dei suoi risultati.

Nel paragrafo relativo all'adeguamento delle Regioni al sistema codificato a livello nazionale, saranno individuate le Regioni francesi che si sono adeguate ai principi sopra enunciati (par. 8.4.3).

b) I temi della valutazione

Nella scelta delle politiche da sottoporre a valutazione, in particolare per la valutazione delle politiche negoziate Stato-Regione, sono stati genericamente privilegiati i seguenti temi:

- aiuti alle imprese;
- politiche della città;
- ambiente e sviluppo sostenibile;
- occupazione e formazione.

Generalmente, la scelta dei singoli programmi da sottoporre a valutazione si attiene ai seguenti criteri:

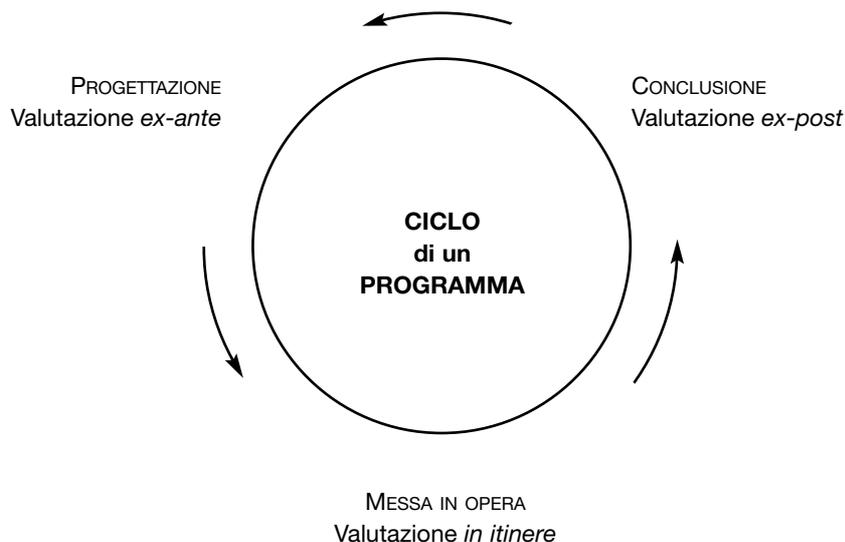
- presenza di un sistema di raccolta delle informazioni o avvio alla sua costruzione;
- esistenza di materiale bibliografico e di carattere scientifico;
- durata studio coincidente con un arco temporale significativo nel ciclo di una politica;
- politiche che presentino bassa *conflittualità* e *complessità*.

Nella maggior parte dei casi, le Regioni hanno optato per la valutazione di programmi che non chiamano in causa forti interessi economici, che non coinvolgano un numero elevato di soggetti, privilegiando settori in cui non vi è uno scontro o un acceso dibattito tra le forze politiche. Hanno inoltre cercato di far coincidere la conclusione dei lavori con momenti rilevanti del ciclo della politica valutata, che possono essere l'eventuale revisione a metà percorso del programma implementato e/o la fase di programmazione delle risorse; in pratica si cerca di evitare che i risultati della valutazione arrivino troppo tardi rispetto al ciclo di vita di un programma o in fasi in cui non è possibile rimodulare la sua implementazione.

Relativamente alla scelta di quale valutazione avviare, secondo gli organismi nazionali essa deve rispondere alle *domande* di valutazione che emergono nei Comitati di valutazione, che potranno privilegiare differenti fasi dell'implementazione di una politica³¹(vedi schema seguente):

³⁰ La documentazione deve essere periodicamente inviata agli organismi nazionali di valutazione che sono responsabili della sua pubblicazione in rete. Non è stabilito alcun obbligo di pubblicazione e divulgazione delle raccomandazioni elaborate dai valutatori.

³¹ Cfr. circolare 25 agosto 2000.



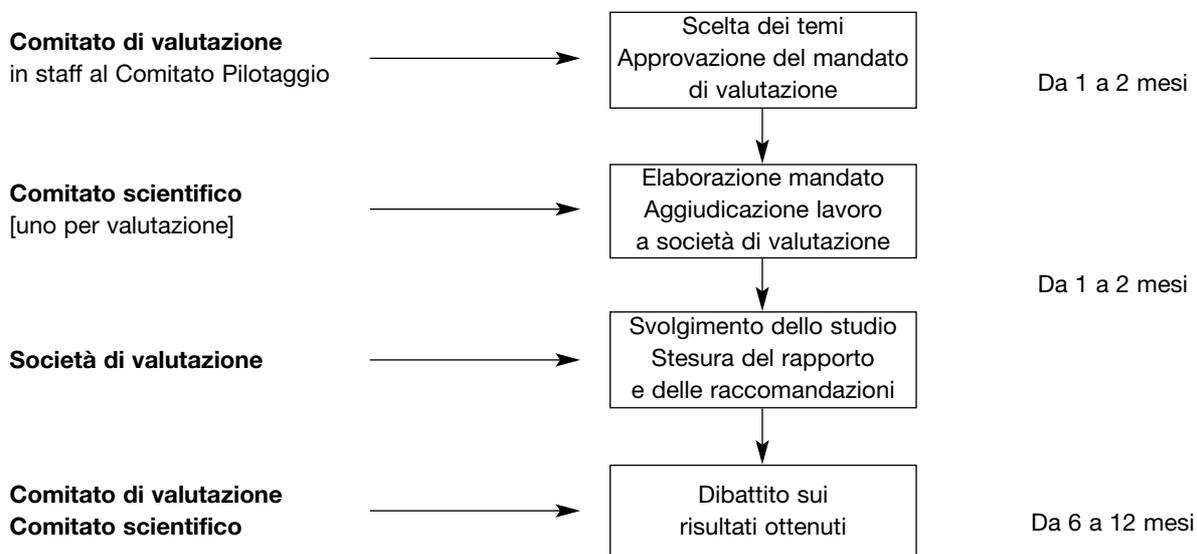
I dispositivi regionali hanno generalmente privilegiato la valutazione *ex-post* ed *intermedia*; nella maggior parte dei casi quella *ex-ante* è giudicata troppo difficile e molto costosa.

c) La messa in opera

Si riporta di seguito la descrizione della messa in opera territoriale del sistema disciplinato dalle circolari ministeriali e dal CGP. In linea generale tutte le Regioni si sono adeguate a tale sistema, gli scostamenti maggiori risiedono nel *numero* e nelle *competenze* dei soggetti coinvolti.

La forma e la struttura degli studi di valutazione non varia da Regione a Regione; i Comitati di valutazione redigono il mandato di valutazione, scelgono mediante concorso la società privata di valutazione che deve consegnare nei tempi stabiliti dal mandato di incarico il rapporto e le raccomandazioni relative.

Fig. 8.4.A Soggetti coinvolti e loro competenze



Il ruolo del Commissariat Général du Plan. Impulso e animazione della valutazione

Il primo dispositivo di valutazione istituzionale viene introdotto dal decreto del 22 gennaio 1990, relativo alla valutazione delle politiche ministeriali. La definizione che la normativa fornisce è la seguente: la valutazione è uno strumento *cognitivo* per l'interpretazione degli effetti di una politica, apprezzati in relazione ai suoi obiettivi. La messa in opera del dispositivo è obbligatoria, i soggetti responsabili del suo funzionamento sono il Commissariat général du plan e il Consiglio Nazionale di Valutazione (CNE), che da questo momento in poi diventano i *soggetti promotori della diffusione di una cultura della valutazione*.

Negli anni successivi, l'imporsi delle direttive europee sulla valutazione dei fondi strutturali portano ad estendere l'*obbligatorietà* della valutazione alle politiche contrattate, in particolare ai CPER e ai *Contrats de Ville*. La *circolare ministeriale del 9 dicembre 1993* che introduce l'obbligo della messa in opera di un dispositivo *partenariale* di valutazione, prevede un meccanismo finanziario incentivante e fornisce un inquadramento metodologico; le successive circolari ministeriali intervenute in materia (da ultimo, quella del *5 agosto 2000*, vedi Annessi) e l'attività del CGP delineano un preciso quadro di riferimento per la costruzione dei dispositivi delle politiche contrattate. Il Commissariat si può pronunciare sul *merito* dei rapporti e può fornire le proprie opinioni sull'argomento, ma le sue osservazioni non hanno carattere vincolante: non è un controllo ma un *parere scientifico*.

8.4.2 *L'adeguamento delle Regioni*

Per misurare l'adeguamento delle Regioni al sistema codificato a livello regionale è necessario scegliere alcuni criteri che permettano una lettura d'insieme delle differenti messe in opera territoriali. Secondo il CGP e il CNE, il livello di adeguamento delle Regioni deve essere misurato in relazione al rispetto dei *principi* sopra enunciati (partecipazione, indipendenza, pubblicità, seguito) e alla effettiva importanza acquisita dal sistema di valutazione nell'ordinamento regionale³².

Tale misurazione può essere eseguita individuando un differente grado di adeguamento alle indicazioni normative per ciascun principio (tav. 8.4.B). Si riporta inoltre una tavola descrittiva (tav. 8.4.C) del livello di adeguamento delle Regioni studiate, secondo i criteri sopra individuati.

8.4.3 *I casi regionali*

Tenendo presente le tavole sopra riportate, si può affermare che in tutte le Regioni studiate, seppur con diversi *gradi* di adeguamento, sono stati rispettati i primi due principi del sistema di valutazione voluto dalla normativa nazionale, mentre si riscontrano *ritardi* nella pubblicità – e relativa divulgazione della documentazione prodotta – e nell'*apprendimento* da parte delle amministrazioni dei risultati della valutazione. Si tenga inoltre presente che anche nelle Regioni in cui vi sia un *formale* adeguamento al principio del *seguito* della valutazione, che normalmente si risolve nella comunicazione e nel dibattito all'interno delle arene decisionali dei risultati ottenuti, non è in alcun modo garantita un *effettiva* rimodulazione delle politiche implementate e un concreto processo di apprendimento.

Le differenze che si riscontrano nei sistemi di valutazione regionale studiati, dipendono in gran parte dalle differenti *storie* istituzionali (politiche, economiche e sociali) che caratterizzano le quattro Regioni.

³² Cfr. rapporto del CNE 1999, *L'évaluation au service de l'avenir*, p. 110 sgg.

Tav. 8.4.B Misurazione livelli di adeguamento regionale

| | <i>Minore della norma</i> [valore = 0] | <i>Uguale alla norma</i> [valore = 1] | <i>Maggiore della norma</i> [valore = 2] |
|----------------|---|---|---|
| PARTECIPAZIONE | Mancanza di Comitati di valutazione permanenti e di esperti di valutazione nell'organico regionale. | Presenza di una Sezione valutazione all'interno del Comitato di pilotaggio a cui partecipano funzionari ed esperti. | Presenza di una Sezione valutazione all'interno del Comitato di pilotaggio a cui partecipano funzionari ed esperti. Presenza di organi scientifici regionali che si occupano di valutazione. |
| INDIPENDENZA | Incarico di valutazione viene affidato ad esperti INTERNI alla Regione. | Incarico di valutazione viene affidato ad esperti ESTERNI alla Regione. | Incarico di valutazione viene affidato ad esperti ESTERNI alla Regione che possono appoggiarsi al lavoro svolto dagli organi scientifici regionali. |
| PUBBLICITÀ | I Rapporti vengono pubblicati, ma non divulgati. Non viene prodotta alcuna documentazione relativa alla valutazione. | Vengono pubblicati i Rapporti e relativa riflessione sulle risultanze della valutazione. | Vengono pubblicati i Rapporti e relative riflessioni; vengono elaborate Guide per la valutazione e materiale che sostenga la diffusione della cultura valutativa. |
| SEGUITO | Non vi è alcuna garanzia sul recepimento dei risultati della valutazione. La <i>comunicazione</i> della documentazione non è sistematica. | Viene garantita la <i>conoscenza</i> dei risultati della valutazione da parte dei funzionari responsabili delle politiche nel Comitato di pilotaggio regionale. | Viene garantita la <i>conoscenza</i> dei risultati della valutazione da parte dei funzionari, il <i>dibattito</i> sulle possibili conseguenze nelle arene decisionali e in alcuni rari casi la <i>rimodulazione</i> delle scelte politiche. |

Tav. 8.4.C L'adeguamento delle Regioni oggetto di studio

| | <i>Partecipazione</i> | <i>Indipendenza</i> | <i>Pubblicità</i> | <i>Seguito</i> |
|--------------------|-----------------------|---------------------|-------------------|----------------|
| Aquitaine | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Limousin | 2 | 2 | 1 | 1 |
| Nord-Pas-de-Calais | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Rhône-Alpes | 1 | 2 | 1 | 1 |

a) *I primi tre anni di valutazione in Aquitaine*

I ritardi di questa Regione nell'adeguarsi alle indicazioni normative (tav. 8.4.C) vanno ricercate in alcuni sue caratteristiche che hanno influenzato il sistema di valutazione fino all'elaborazione dei CPER 2000-2006³³:

- *Instabilità politica* degli organi elettivi regionali, che non sono riusciti ad imporre la propria volontà nella negoziazione³⁴.
- Peso preponderante nel governo del territorio del *prefetto regionale*, non interessato ai temi della valutazione e abbastanza forte politicamente da non subire pressioni dall'alto.
- Mancanza di una *cultura scientifica* in materia di valutazione sul territorio; nel campo della ricerca universitaria, in particolare nella facoltà di scienze politiche, è mancato a lungo l'interesse per tali tematiche.

La concomitanza di queste caratteristiche nella Regione, e il loro influenzarsi reciproco, ha avuto come conseguenza la mancanza di *impulso* alla valutazione dei programmi implementati sul territorio. Oggi, dopo i primi anni di attività, il Comitato di valutazione regionale ha presentato i primi tre rapporti di valutazione; le difficoltà incontrate dai valutatori esterni, dal Comitato scientifico e dal Comitato di pilotaggio sono molteplici. In particolare, la mancanza di una *cultura valutativa* sia all'interno che all'esterno delle amministrazioni pubbliche ha generato un quadro di relazioni tra i soggetti coinvolti alquanto complesso e nel caso dello studio concluso sul sistema dei trasporti multimodali, un completo *disaccordo* sulle risultanze del rapporto e delle raccomandazioni (che non sono stati pubblicati). Gli altri due rapporti (turismo litorale e trasferimento delle tecnologie), sono stati pubblicati, ma le raccomandazioni non hanno avuto alcun seguito dopo l'approvazione del Comitato di pilotaggio.

b) *Limousin e Nord-Pas-de-Calais, sistemi di valutazione collaudati*

In queste due Regioni gli organi responsabili della valutazione hanno un *forte peso istituzionale*. La diffusione di una cultura della valutazione negli ultimi dieci anni ha trovato appoggio sia all'interno della amministrazioni pubbliche che all'esterno, mobilitando notevoli risorse umane e finanziarie³⁵.

In particolare nel Nord-Pas-de-Calais, territorio economicamente e strategicamente molto importante, si è costituito all'interno dell'amministrazione regionale un *pool* di esperti di valutazione e monitoraggio che lavorano in staff alla giunta regionale e al Comitato di pilotaggio dei CPER. I funzionari possono contare su *numerose società di valutazione* e sul mondo della ricerca universitaria. La documentazione prodotta dagli organi istituzionali è notevole, sia in termini di quantità che di qualità delle pubblicazioni: sono state elaborate guide per la valutazione, sintesi sui rapporti conclusi, riflessioni e prospettive, materiale divulgativo.

Seppur non vi sia un meccanismo che vincoli le due Regioni a dar seguito alle indicazioni fornite dai rapporti di valutazione, si è sviluppato un *continuo e animato* dibattito istituzionale sulle risultanze della valutazione delle politiche pubbliche implementate sul territorio regionale. Questo seppur non assicuri che i rapporti e le raccomandazioni restino lettera morta, ha comunque generato un processo di apprendimento da parte delle amministrazioni pubbliche, che in entrambe le Regioni sono chiamate dagli organi decisionali a valutare il proprio lavoro.

³³ Si ricordi che, a partire dalla quarta generazione di CPER, la valutazione è divenuta oggetto obbligatorio di negoziazione, ossia da semplice clausola è diventata una vera e propria obbligazione contrattuale, il cui inadempimento comporta la perdita delle risorse destinate.

³⁴ Appropriarsi delle istanze di valutazione può essere una buona occasione per la Regione di acquisire prestigio, risorse e peso nella negoziazione dei CPER.

³⁵ L'unica debolezza del sistema operante in Limousin sono le limitate risorse umane dell'organico regionale (circa 200 dipendenti); il Comitato di valutazione in questa Regione è composto da un funzionario regionale e uno della prefettura, entrambi esperti in valutazione e sovraccarichi di lavoro.

c) *Il caso del Rhône-Alpes*

In questa Regione operano due sistemi di valutazione delle politiche pubbliche, uno relativo alle sole politiche regionali e l'altro alle politiche negoziate Stato-Regione: il primo ha un notevole peso istituzionale, il secondo vive di luce riflessa. Entrambi i dispositivi possono contare su staff di esperti, per la maggior parte inseriti nell'organico regionale, i quali svolgono il loro lavoro in stretto contatto con il mondo delle ricerca universitaria e gli esperti di valutazione professionali. Il sistema di valutazione delle politiche regionali di Rhône-Alpes è da considerarsi unico sull'intero territorio francese per due ragioni:

- l'implementazione di un sistema di valutazione, iniziata nel 1992, è stata intrapresa in completa autonomia dalle indicazioni governative e per anni è stato l'unico sistema territoriale a valutare le politiche regionali oltre a quelle negoziate con lo Stato³⁶.
- il soggetto che approva i temi della valutazione e i suoi risultati è il Consiglio regionale in seduta plenaria; rispetto a tutte le altre Regioni francesi vi è quindi il massimo grado di partecipazione e concertazione sui contenuti della valutazione.

Siamo in presenza di un sistema di valutazione rientrante completamente nella sfera di influenza della Regione; i Comitati di valutazione dei CPER, quindi le stesse strutture della prefettura, usufruiscono della decennale esperienza in materia degli esperti regionali³⁷. Per questa ragione l'analisi che segue tratterà del sistema di valutazione regionale e non di quello dei CPER, che come risulta dalla tavola sopra riportata non è tra i migliori; il dispositivo regionale è più forte sotto il profilo della partecipazione e del seguito della valutazione (tav. 8.4.C).

La presenza dell'organo elettivo regionale garantisce la massima *concertazione* sui temi della valutazione, il *dibattito* e la *divulgazione* dei suoi risultati. Il Consiglio interviene in due momenti, nella fase di approvazione del mandato e di dibattito sui risultati della valutazione, alla presenza della Giunta e del Comitato di valutazione che si fa carico di formare i consiglieri sui contenuti che verranno dibattuti. Molte Regioni francesi, tra cui il Limousin, guardano al sistema di Rhône-Alpes come una possibile *soluzione* al problema dell'*utilità* della valutazione e del *recepimento* delle sue indicazioni da parte delle arene decisionali.

Relativamente alla formazione del Consiglio sui temi della valutazione, presupposto essenziale perché il suo coinvolgimento nel dispositivo non sia solo formale, è interessante osservare come l'implementazione del sistema di valutazione abbia spinto gli organi regionali a costruire sistemi di raccolta ed elaborazione delle informazioni a sostegno delle attività di programmazione, misurazione e valutazione della azione regionale. Questo ha in parte favorito un processo di *informazione* dei consiglieri regionali sui contenuti e sui risultati delle politiche implementate, generando un graduale apprendimento di un linguaggio condiviso su tali tematiche.

La scelta di coinvolgere l'organo elettivo regionale rende la politica parte integrante del sistema di valutazione, apportando vantaggi e svantaggi allo svolgimento della valutazione stessa; una delle criticità lamentate, dai funzionari da me intervistati, è la *lentezza* del sistema; in generale l'impressione è che vi sia una notevole rigidità nelle procedure istituzionali che accompagnano lo svolgimento dello studio di valutazione, dovute in gran parte al coinvolgimento di un elevato numero di soggetti.

³⁶ Si tenga presente che tutte le Regioni hanno costruito il dispositivo di valutazione delle politiche negoziate con lo Stato, mentre solo alcune di esse hanno ampliato di propria iniziativa il perimetro della valutazione fino a ricomprendere le politiche regionali.

³⁷ Nel Rhône-Alpes gli organi elettivi regionali hanno un grande margine di autonomia nelle decisioni relative alla programmazione e allo sviluppo del territorio. La Regione gode di un forte sviluppo economico e di particolare *attenzione* da parte dello Stato, che in ragione della sua posizione geografica destina cospicui finanziamenti al settore dei trasporti. Si può dire che ci troviamo in una situazione opposta a quella dell'Aquitaine, che proprio in ragione della sua posizione, delle risorse economiche presenti e della debolezza politica degli organi regionali sconta un *disinteresse* dello Stato nell'investire sul suo territorio.

8.5 GLI STUDI DI VALUTAZIONE SULLE MISURE DEI CPER

8.5.1 Obiettivi della valutazione

Gli obiettivi degli studi di valutazione dei programmi iscritti nei CPER sono molteplici; in generale si tratta di *apprezzare* la riuscita o il fallimento di una politica. Mediante una ricognizione dei contenuti dei *Cahiers de charge* regionali e dei differenti obiettivi in essi inseriti, si possono individuare alcune delle tipologie di valutazione. La scelta delle *istanze* regionali ricade in modo preponderante sulla misurazione dell'efficienza/efficacia, dell'impatto e della messa in opera del programma; pertinenza e coerenza della politica altrettanto. Al contrario la misurazione della soddisfazione degli utenti è un obiettivo secondario. Vi è quindi una notevole diffusione della valutazione *ex-post* e *in itinere*, mentre quella *ex-ante* viene utilizzata di rado.

Alla chiusura dei CPER 1994-1999, il CNE ha elaborato un rapporto sullo *stato* della valutazione regionale fornendo delle tavole di sintesi sui principali obiettivi e metodi perseguiti dalla valutazione di alcune delle politiche implementate mediante i CPER. Secondo il CNE, i *Cahiers de charge* regionali sono sovraccarichi di obiettivi, che nella maggior parte dei casi non hanno possibilità di essere

Tav. 8.5.A Obiettivi e metodi della valutazione

| Politica valutata | Obiettivi | | | | | Messa in opera | Metodi |
|---------------------------------|---------------|--------------------------|---------|------------|----------|----------------|---|
| | Soddisfazione | Efficacia/ Efficienza | Impatto | Pertinenza | Coerenza | | |
| RISORSE IDRICHE (CONSUMO) | | X | | | | X | Ricogniz. bibliografica Analisi giuridica Analisi attoriale Analisi comparata |
| OCCUPAZIONE GIOVANILE | | X | | | | X | Modelli econometrici Quest/Inchieste su ut. |
| AIUTO ALL'IMPIEGO | X | X | X | X | X | | Modelli econometrici Analisi storica Analisi comparata Interviste |
| FORMAZIONE CONTINUA | X | X | | | | X | Analisi statistica Monografia e studi di casi Quest/Inchieste su ut. |
| SVILUPPO RURALE | | X | X | X | X | | Ricogniz. bibliografica Analisi dei bisogni Analisi finanziaria Analisi statistica Monografia e studi casi Analisi attoriale |

Fonte: Rapporto CNE 1999

raggiunti, con la conseguenza di *rallentare* gli studi di valutazione³⁸. Si riporta a titolo esemplificativo una delle tavole elaborate nel rapporto del CNE; trattandosi di dati aggregati nazionali, il livello di informazione fornito è alquanto generico ed è elaborato su assi d'intervento e non sui singoli programmi (par. 8.5.3).

8.5.2 Il sistema operante oggi e gli studi conclusi

Dopo circa dieci anni di funzionamento lungo la terza e la quarta generazione di CPER, il sistema di valutazione voluto dallo Stato francese e messo in opera dalle Regioni ha prodotto una graduale diffusione e rafforzamento delle pratiche valutative. Si riportano di seguito due tavole di sintesi del sistema operante alla stipula dei CPER 2000-2006 (tav. 8.5.B) e dei lavori svolti dalle Regioni oggetto di studio (tav. 8.5.C).

Tav. 8.5.B Sistema di valutazione regionale alla stipula CPER 2000-2006

| <i>Regioni</i> | <i>Messa in opera</i> | <i>CESR associati</i> | <i>Autorità responsabile</i> | <i>Consiglio scientifico</i> | <i>Comitato tecnico</i> | <i>Incarico*</i> |
|--------------------|-----------------------|-----------------------|---|------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| AQUITAINE | [Dal 2000] Sì | Sì | Comitato di Pilotaggio in Sezione valutazione | No | Comitato tecnico <i>ad hoc</i> | [Interno fino al '99] Esterno |
| LIMOUSIN | [Dal 1995] Sì | Sì | Comitato Pilotaggio regionale e Comitato scientifico. | No | Comitato tecnico <i>ad hoc</i> | Esterno |
| NORD-PAS-DE-CALAIS | [Dal 1993] Sì | Sì | Comitato Pilotaggio regionale e Comitato scientifico. | Sì | Comitato tecnico <i>ad hoc</i> | Esterno |
| RHÔNE-ALPES | [Dal 1993] Sì | Sì | Comitato di Pilotaggio in Sezione valutazione | Sì | Comitato tecnico <i>ad hoc</i> | Esterno |

* I soggetti esterni che svolgono la valutazione hanno varia natura, nella maggioranza dei casi sono società private regionali, nazionali o estere, normalmente reclutate mediante concorso.

Fonte: Rapporto CNE 1999-2000

³⁸ I contenuti ambiziosi dei *Cahiers de charge* comportano sovente la necessità di una correzione *in corsa* degli obiettivi scelti dai committenti pubblici; sempre nel rispetto dei tempi previsti l'istanza scientifica (comitati *ad hoc* e valutatori esterni) devono sottoporre un nuovo *Cahier* al Comitato di pilotaggio regionale per l'approvazione. Si tenga presente che in molti casi, e per varie ragioni, tale correzione non viene effettuata e a conclusione del Rapporto alcuni obiettivi rimangono sulla carta, con conseguenze sui rapporti tra i valutatori e i loro committenti e sull'*uso* dello studio di valutazione.

Tav. 8.5.C Studi di valutazione per il primo triennio CPER 2000-2006*

| <i>Regioni</i> | <i>Argomento Valutazione</i> | <i>Data di stesura Cahier de charge</i> | <i>Data di consegna del del rapporto</i> | <i>Costo in €</i> |
|---------------------------------|--|---|--|-----------------------|
| AQUITAINE | • Valutazione della politica in favore del trasferimento di tecnologia | 15-1-2002 | 15-1-2003 | < 90 000 |
| | • Valutazione della politica in favore del turismo litorale | 15-2-2002 | 6-2-2003 | < 90 000 |
| | • Valutazione delle politica in favore della multimodalità nei trasporti merci | 15-3-2002 | [Non pubblicato] | < 90 000 |
| LIMOUSIN | Valutazione della politica di sostegno alle installazioni in agricoltura | 1-9-2000 | 1-5-2001 | 50 000 |
| NORD-PAS -DE- CALAIS | • Quartieri d'estate | 12-1-2001 | 12-10-2001 | 45 000 |
| | • Cyber-centers | 15-2-2002 | 15-2-2003 | 102 355 |
| | • Sostegno alle imprese agricole | 1-1-2002 | 1-1-2003 | 140 253 |
| | • Alloggiamenti turistici | 1-6-2002 | 1-6-2003 | 95 620 |
| | • Territori e stazioni turistiche | 1-6-2002 | in corso | 105 487 |
| | • PRCTE: studio di definizione e messa in opera del programma | 1-6-2002 | 1-6-2003 | 81 806 |
| | • Politica della città: contratti di città | 1-3-2001 | 1-3-2002 | 83 324 |
| | • Costruzione dei contratti di agglomerazione | 1-12-2002 | in corso | 50 000 |
| | • Politica della città: fondo di partecipazione degli abitanti | 1-11-2002 | in corso | 106 992 |
| • Effetto del CPER sull'impiego | 1-11-2002 | in corso | 96 617 | |
| RHÔNE-ALPES | • Messa in opera di un dispositivo di monitoraggio per i CPER | 1-6-2001 | - ** | - ** |
| | • Studio di fattibilità sulla valutazione dello sviluppo durabile nei CPER | 1-1-2002 | 1-1-2003 | - ** |

* I dati si riferiscono allo stato di avanzamento degli studi di valutazione nel corso della revisione dei CPER iniziata nel giugno 2003; è probabile che le valutazioni in corso a questa data siano oggi concluse. Per le informazioni relative alle valutazioni concluse per la terza generazione di CPER 1994-1999 si vedano gli Annessi.

** I funzionari intervistati non hanno fornito altre informazioni; la documentazione relativa non è stata divulgata, sembrerebbe più per mancanza di volontà e interesse al riguardo che per ragioni legate ai loro contenuti. Le interviste si sono quindi concentrate sul sistema di valutazione delle politiche regionali.

Fonte: Documentazione regionale e CGP

8.5.3 Tre rapporti di valutazione

Nella trattazione che segue analizzeremo tre differenti lavori di valutazione condotti, nel caso delle Regioni di Limousin e di Nord-Pas-de-Calais, sulle misure iscritte nei CPER 2000-2006 (rispettivamente il programma per il trasferimento della tecnologia e lo sviluppo delle infrastrutture turistiche) e per la Regione Rhône-Alpes sulla politica culturale regionale.

La forma e la struttura degli studi di valutazione non varia da Regione a Regione; i Comitati di valutazione redigono il *Cahier de charge*, scelgono mediante concorso la società privata di valutazione che deve consegnare nei tempi stabiliti dal mandato di incarico il rapporto e le raccomandazioni relative. Di seguito si riporta una di sintesi della forma e dei contenuti che tale documentazione deve avere.

Forma e contenuti della valutazione

| | | |
|----------------------|--|--|
| I. CAHIER DE CHARGE | Definizione e delimitazione del campo della valutazione Obiettivi e domande valutative Documentazione disponibile e calendario dei lavori Soggetti responsabili e Costo | Istanza politica e istanza scientifica interna |
| II. RAPPORTO | Introduzione: descrizione della politica valutata Presentazione delle caratteristiche della valutazione Contenuto: ricerca e analisi Conclusioni: risposta alle questioni poste | Istanza scientifica esterna |
| III. RACCOMANDAZIONI | Proposte di <i>miglioramento</i> della politica valutata | Istanza scientifica esterna |

A conclusione dello studio di valutazione, il rapporto e le raccomandazioni vengono presentati, dopo un primo vaglio dei Comitati scientifici, ai Comitati di pilotaggio che devono *valutare* la qualità del lavoro svolto. Generalmente i criteri utilizzati dai Comitati sono i seguenti:

- a) Adeguata risposta alle domande di valutazione: la valutazione è coerente con le richieste del committente e con il *Cahier de charge*? lo studio valuta in modo completo gli obiettivi di valutazione della politica scelta?
- b) Pertinenza del campo della valutazione: viene ricostruita la corretta rete di interazioni tra la politica valutata, altre politiche e gli effetti imprevisi?
- c) Metodologia adeguata: è stato il scelto il metodo giusto per il conseguimento dei risultati prefissati?
- d) Attendibilità delle informazioni raccolte solidità dell'analisi.
- e) Solidità e credibilità dei risultati: l'analisi delle informazioni quantitative e qualitative è conforme alle *regole* della valutazione? I risultati ottenuti sono giustificati dall'analisi svolta?
- f) Imparzialità delle conclusioni.
- g) Chiarezza dei contenuti.

La decisione sul *seguito* della valutazione dipende da molte variabili, tra cui: il giudizio sul lavoro svolto da parte del committente pubblico e il suo inserimento in un contesto di adeguata diffusione della *cultura* della valutazione presso le pubbliche amministrazioni. Questo significa che hanno più probabilità di avere un seguito e delle conseguenze – tralasciando in questa sede le motivazioni *politiche* sottostanti a tale scelta – studi di valutazione chiari e ben argomentati, solidi nella loro conclusioni (necessità di estrema imparzialità e scientificità nello svolgimento dell'analisi) che si rivolgono ad amministrazioni pubbliche preparate sull'argomento mediante la creazione di sistemi di divulgazione, pubblicità e dibattito sui temi della valutazione delle politiche pubbliche (formazione dei funzionari alla cultura della valutazione).

a) *Il rapporto di valutazione della politica in favore del trasferimento della tecnologia, CPER 2000-2006 Aquitaine*

Il programma sottoposto a valutazione rientra nelle politiche in favore dei sistemi di sostegno alla creazione di occupazione nel settore imprenditoriale mediante lo sviluppo tecnologico delle imprese, al fine di accrescerne la competitività e di incentivare la creazione di nuove imprese in settori innovativi.

Gli obiettivi specifici perseguiti dal programma di trasferimento della tecnologia sono:

- 1° obiettivo: soddisfare bisogno di tecnologia. Sviluppo tecnologico dell'impresa: misure di miglioramento del prodotto e dei processi nell'impresa.
- 2° obiettivo: valorizzazione delle attività di ricerca. Sostegno ai progetti di ricerca per la ideazione di attività imprenditoriali innovative nelle imprese esistenti o creandone di nuove.

Il Comitato di pilotaggio regionale, per perseguire gli obiettivi sopra enunciati, ha messo in piedi un dispositivo per il trasferimento della tecnologia che prevede la costituzione di strutture d'interfaccia tra il mondo della ricerca e il mondo delle imprese, che favoriscano il trasferimento tecnologico, e di strutture che accompagnino la creazione delle nuove attività imprenditoriali. A distanza di alcuni anni, si è deciso di verificare la pertinenza del sistema messo in piedi rispetto agli obiettivi iscritti nei CPER; la finalità della valutazione è di poter correggere le misure insoddisfacenti e di disporre di una base di informazioni adeguate per la costruzione di un sistema di monitoraggio.

La società esterna che ha svolto lo studio di valutazione ha prodotto un corposo rapporto in cui è ricostruito e analizzato nel dettaglio il dispositivo di trasferimento di tecnologia inquadrandolo nel sistema delle misure di sostegno all'occupazione e fornendo un quadro di comparazione con gli altri sistemi regionali. In sintesi il rapporto è strutturato come indicato nella tavola (8.5.D):

Sebbene il rapporto di valutazione e le raccomandazioni siano state approvate dal Comitato di pilotaggio regionale non vi è ad oggi alcuna riflessione sui risultati ottenuti³⁹. Bisogna tener presente che l'Aquitaine non ha molta esperienza in materia e manca ancor un forte *sostegno* scientifico all'interno e all'esterno dell'amministrazione pubblica (par. 8.4.3). Per questa ragione non si può ancora parlare, in questa Regione, di diffusione della cultura della valutazione e seguito della stessa.

Tav. 8.5.D Scheda del rapporto di valutazione Aquitaine

| <i>Profili di analisi</i> | | <i>Valutazione</i> | | |
|------------------------------------|------------------------------|---|----------------|-------------------|
| STRATEGIE DEL PROGRAMMA | | Ricostruzione delle azioni e analisi degli obiettivi del programma nel quadro delle politiche a sostegno dello sviluppo tecnologico. | | |
| IL DISPOSITIVO | | Mappatura delle strutture, delle procedure e delle attività delle 38 cellule regionali per il trasferimento della tecnologia, suddivise in 6 poli di attività. I risultati. Punti di forza e criticità. | | |
| OBIETTIVI ANALISI | 1°: soddisfazione bisogni | Questionari a 90 imprese e interviste a 18 rappresentanti cellule regionali, sull'apprezzamento del dispositivo e sulle tecnologie-chiave secondo gli imprenditori. Punti di forza e criticità. | | |
| | 2°: coerenza globale | Diagnosi sulla coerenza della strutturazione del dispositivo rispetto agli obiettivi perseguiti e articolazione con le altre politiche di settore. Risultati. Punti di forza e criticità. | | |
| | 3°: efficienza | Misurazione delle risorse finanziarie, umane e informative impiegate nel dispositivo. | | |
| ANALISI COMPARATA E BUONE PRATICHE | | Analisi di tre dispositivi regionali (1 dei Pays de la Loire e 2 di Rhône-Alpes). Punti di forza, debolezza e buone pratiche. | | |
| RACCOMANDAZIONI | | Rafforzare e riorientare alcune procedure e strutture. Necessità di rafforzare analisi preliminari e la gestione dei progetti. Diffondere i partenariati con le imprese. | | |
| Inizio= 15-01-2002 | | Fine=15-1-2003 | Durata= 1 anno | Costo = <90 000 € |

³⁹ Non ha avuto tale esito il rapporto di valutazione sulla multimodalità nel trasporto delle merci e le relative raccomandazioni. Il Comitato di pilotaggio ha bocciato i risultati ottenuti dalla società valutatrice contestandone campo di indagine, metodo e la diagnosi consegnata; per questa ragione la documentazione, tranne il *Cahier de charge*, non è stata né divulgata né pubblicata.

b) Il Rapporto di valutazione della politica per l'alloggiamento turistico, CPER 2000-2006 Nord-Pas-de-Calais

Il programma sottoposto a valutazione rientra nelle politiche in favore del turismo; questo settore rappresenta un rilevante indotto per lo sviluppo economico della Regione. Il CPER 2000-2006 pone come obiettivi il rafforzamento e il sostegno del settore mediante diverse misure, tra cui gli aiuti alle attività alberghiere a conduzione familiare e a quelle collegate ai campeggi.

Il *Cahier de charge* elaborato dal Comitato di pilotaggio e dal Comitato scientifico pone le seguenti domande di valutazione suddivise su tre assi di interesse:

- 1° asse: in quale misura gli aiuti agli alloggiamenti turistici sono efficaci e adatti alle specificità di Nord-Pas-de-Calais?
- 2° asse: si può parlare di convergenza tra gli obiettivi delle due misure? La presenza di una pluralità di finanziatori facilita o frena la politica di aiuti? La rende più efficace?
- 3° asse: quali prospettive future?

La società di valutazione ha elaborato un rapporto che ricostruisce l'evoluzione del sistema di aiuti alle attività alberghiere a partire dai CPER 1994-1999, ne misura la coerenza rispetto agli obiettivi iscritti nei programmi, ne misura la convergenza con altre politiche nel settore e ne valuta l'efficacia. Sulla base delle conclusioni dell'analisi valutativa formula delle indicazioni previsionali sullo sviluppo del settore.

Il rapporto di valutazione e le previsioni in esso elaborate sono state oggetto di dibattito all'interno del Comitato di pilotaggio nella fase di revisione del CPER che si è conclusa, in questa Regione, a giugno 2004. Le informazioni rese dallo studio di valutazione hanno inciso sulla riprogrammazione delle risorse in tale settore, favorendo l'accoglimento delle raccomandazioni fornite dall'istanza scientifica regionale. In questa Regione vi è uno stretto legame tra la programmazione strategica, la negoziazione dei CPER, l'elaborazione degli obiettivi dei programmi in essi iscritti e l'istanza di valutazione.

Tav. 8.5.E Scheda del rapporto di valutazione Nord-Pas de-Calais

| <i>Profili di analisi</i> | <i>Valutazione</i> | | |
|------------------------------|--|-----------------|------------------|
| INTRODUZIONE | Inquadramento del campo della valutazione e descrizione dello studio condotto. | | |
| OBIETTIVI ANALISI | 1°: coerenza della politica Evoluzione degli obiettivi e della loro misurazione dal 1994 al 2000. Punti di forza e debolezza dei criteri utilizzati. | | |
| | 2°: convergenza con politiche dei dipartimenti Analisi della convergenza degli obiettivi, dei criteri di intervento e della messa in opera con le politiche implementate dai Dipartimenti dal 1994 al 2000. Punti di forza e debolezza. | | |
| | 3°: efficacia Evoluzione dei principali indicatori quantitativi utilizzati per misurare l'impatto e i risultati raggiunti dal programma dal 1994 al 2000. Punti di forza e debolezza. | | |
| | 4° pertinenza Analisi della pertinenza del sistema messo in piedi in relazione agli obiettivi del settore di sviluppo e sostegno al turismo. | | |
| PREVISIONI E RACCOMANDAZIONI | In base alle conclusioni elaborate nella parte centrale del rapporto viene presentato un quadro dei possibili scenari futuri e delle necessarie correzioni al sistema attuale. | | |
| Inizio = 1-6-2002 | Fine = 1-6-2003 | Durata = 1 anno | Costo = 95 620 € |

Il dibattito istituzionale e la cultura della valutazione in Nord-Pas-de-Calais

In questa Regione, rispetto al sistema delineato dalla normativa, il Comitato di pilotaggio, organo esecutivo delle politiche regionali negoziate, interviene in *duplice composizione*: in seduta plenaria, a cui spetta la prima e l'ultima parola sulla valutazione, e in seduta ristretta (come prevede la normativa), a cui spetta il *pilotaggio* della valutazione. Seppur non si arrivi al sistema costruito da Rhône-Alpes, in cui il coinvolgimento dell'organo politico è completo, la partecipazione di tutti i membri del Comitato di pilotaggio, e non solo dei loro rappresentanti, sul cosa valutare garantisce una maggior *sensibilità politica* verso la valutazione e i suoi risultati.

Si può parlare di un *processo di apprendimento* da parte delle pubbliche amministrazioni, sostenuto e voluto dalle arene decisionali; per questa ragione i rapporti di valutazione prodotti hanno molte probabilità di essere dibattuti in fase di negoziazione dei CPER. Il Comitato di valutazione, i cui funzionari regionali si occupano anche della valutazione dei Fondi strutturali e delle politiche regionali nonché del monitoraggio – strettamente regionale – hanno allo studio un sistema che permetta di costruire un monitoraggio dei programmi dei CPER che sia di reale supporto alla attività valutativa e offra una valida *alternativa* al dispositivo governativo.

c) Il Rapporto di valutazione della politica culturale del Consiglio regionale di Rhône-Alpes

Le politiche culturali non sono tra i settori privilegiati dalla valutazione. L'implementazione dei programmi presenta elevati gradi di complessità in relazione a: elaborazione dei progetti, identificazione delle competenze e dei partenariati; chiarezza e fattibilità degli obiettivi perseguiti; ingerenza di forti dinamiche politiche. Inoltre nel quadro delle politiche di sviluppo socio-economico del territorio, le azioni in tale settore scontano un diffuso disinteresse e non vi sono esempi di valutazione del programma cultura dei CPER. Nel nostro caso, si tratta di una valutazione condotta sulla globalità della politica culturale regionale e non sui singoli programmi in essa iscritti; lo studio risale al 1995, in una fase di ridefinizione dei ruoli dei soggetti territoriali responsabili. Il Consiglio regionale ha la necessità di ridisegnare e affermare il proprio peso nelle politiche culturali, settore tradizionalmente di competenza statale, dipartimentale e comunale.

I due profili di analisi sottoposti a valutazione, votati dall'assemblea regionale, sono:

- La coerenza dell'azione regionale: in quale misura è adeguata agli obiettivi definiti nello SRADT e nei differenti documenti che precisano la politica culturale regionale?
- Il peso e il ruolo della politica culturale regionale in relazione altri interventi pubblici territoriali: in quale misura l'azione regionale è adeguata agli impegni assunti dal Consiglio? quale ruolo gioca nelle dinamiche politiche e istituzionali esistenti tra i differenti soggetti territoriali competenti?

Come ha modo di chiarire il valutatore esterno nell'introduzione del rapporto, non si tratta di una vera e propria *valutazione*, ma di meta-valutazione; ossia, viene richiesta ed effettuata una ricognizione sui principali punti di forza e debolezza della politica culturale regionale nel suo insieme, al fine di *correggere* l'azione regionale e di individuare le vie possibili per un suo rafforzamento.

In presenza di una valutazione di questo tipo è difficile dire quale seguito ha avuto lo studio in quanto il recepimento delle raccomandazioni non può che essere, in questo caso, frutto di una graduale rimodulazione della politica culturale regionale. L'attuale Comitato di valutazione regionale ha preso le distanze da questo tipo di valutazione, contestandone l'utilità nel breve periodo, in particolare sulla concreta implementazione dei programmi iscritti nella politica culturale⁴⁰.

⁴⁰ L'attuale Comitato di valutazione regionale ha preso le distanze da questo tipo di valutazione, contestandone l'utilità nel breve periodo, in particolare sulla concreta implementazione dei programmi iscritti nella politica culturale. In pratica, il Comitato afferma che è più scientificamente *rigoroso* parlare di valutazione in presenza di studi condotti sui singoli interventi implementati – campo d'indagine e obiettivi chiari e delimitati – e che in questo caso ci si trova davanti ad una *descrizione* dello stato dell'arte ed ad uno *studio di prospettiva* degli scenari futuri più che all'applicazione di un *metodo* di valutativo.

Tav. 8.5.F Scheda del rapporto di valutazione Rhône-Alpes

| <i>Profili di analisi</i> | <i>Valutazione</i> | | |
|------------------------------|---|------------------|------------------|
| INTRODUZIONE | Breve descrizione del campo della valutazione: assi d'intervento e risorse dell'azione regionale e delle altre collettività territoriali. | | |
| RICOGNIZIONE | I settori culturali in cui agisce la Regione. Le principali realizzazioni. Le relazioni con gli altri enti competenti. La <i>posizione</i> della Regione nel settore. | | |
| ANALISI | Criticità riscontrate: mancanza di leggibilità della politica; scostamenti tra le intenzioni e le risorse impiegate; limitata capacità professionale della Regione (<i>expertise</i>); difficoltà nella gestione dei programmi. | | |
| PREVISIONI E RACCOMANDAZIONI | Elaborazione chiara degli obiettivi dell'azione culturale regionale; sviluppare comunicazione e concertazione contenuti; riflettere sulla qualità e la necessità di esperti in materia. Quale ruolo futuro per la Regione? | | |
| Inizio = 1-6-1995 | Fine = 1-4-1997 | Durata = 18 mesi | Costo = 95 620 € |

8.6 INSEGNAMENTI DELL'ESPERIENZA FRANCESE

Lo scopo finale di questo lavoro è quello di verificare in che misura l'esperienza francese dei CPER possa essere utilizzata al fine di sviluppare metodi e procedure di valutazione delle IIP e APQ italiani. Assumendo che anche in Italia sia ormai maturo lo sviluppo di istanze valutative istituzionalizzate e permanenti del meccanismo delle Intese e degli APQ, è bene fornire qualche riflessione conclusiva su alcuni aspetti del sistema francese che possono diventare validi spunti di analisi per la costruzione di un sistema di valutazione delle politiche pubbliche negoziate in Italia. In primo luogo, i legami tra il sistema di programmazione negoziata ed i dispositivi di valutazione partenariale. In secondo luogo, la scelta di una valutazione dei programmi e non dello strumento contrattuale in blocco: si cercherà di offrire una risposta al quesito se si possa valutare un Intesa nel suo complesso o non ci si debba limitare alla valutazione dei singoli APQ. Infine, tenendo conto della sua attuale rilevanza in Italia, saranno svolte alcune riflessioni sul monitoraggio, rispetto al quale il meccanismo francese pare presentare diverse disfunzioni e criticità.

La programmazione negoziata e i suoi contenuti

I *Contrats de Plan* sono lo strumento che ha gradualmente sostituito la pianificazione nazionale, in favore di un sistema in cui il governo centrale, affiancato dalle Regioni, elabora strategie di sviluppo di lungo periodo, mentre programmi ed interventi vengono concertati con i soggetti locali. Per questa ragione i CPER, assorbono e mobilitano una quantità crescente di risorse e definiscono interventi che ricoprono ormai l'intero spettro delle politiche di sviluppo economico implementabili sul territorio.

Le IIP e gli APQ ad esse connessi, si inseriscono invece in un sistema di programmazione degli investimenti pubblici al di fuori di un sistema di programmazione nazionale, mai implementato in Italia. L'intento dichiarato è quello di concordare con le Regioni le priorità strategiche e gli interventi da realizzare sui singoli territori, individuando risorse finanziarie certe per la copertura degli interventi. Non si può però parlare di una vera e propria programmazione negoziata dello sviluppo del territorio regionale, né di una parallela programmazione strategica della Regione.

Dunque l'attenzione alle strategie che stanno alla base dei *Contrats* risulta maggiore rispetto a quanto avvenuto in Italia per le IIP e gli APQ. Dal momento in cui diventano lo strumento sostitutivo della pianificazione nazionale, l'attenzione degli attori territoriali non può che concentrarsi sulla preparazione delle strategie che ogni cinque-sei anni verranno discusse al tavolo della negoziazione in-

nescando inevitabilmente un processo di revisione dei contenuti. L'istanza di valutazione si inserisce coerentemente in questo contesto. Nel momento in cui vengono ripensate le strategie dello Stato nella Regione e vengono ampliati gli ambiti di intervento con un corrispondente aumento dei finanziamenti, si chiede alla valutazione di offrire un supporto per il nuovo ciclo di negoziazioni. Graficamente si può descrivere il sistema francese nel seguente modo:



I punti forti del sistema di valutazione francese

- Il dispositivo di *valutazione partenariale* e la *concertazione* sui contenuti della valutazione. La composizione dei Comitati di valutazione è uno degli elementi fondamentali del funzionamento del sistema, insieme alla concertazione sul contenuto della valutazione. Solo attraverso una partecipazione e concertazione convinta di tutti gli attori coinvolti nel ciclo di una programma, funzionari, esperti utenza, la valutazione può essere effettuata in maniera produttiva⁴¹.
- L'*indipendenza* e la *trasparenza* dei lavori di valutazione. La salvaguardia della scientificità dei contenuti della valutazione mediante la predisposizione di istanze tecniche regionali e di soggetti esterni incaricati dello studio, garantisce l'indipendenza del sistema dalle dinamiche istituzionali più strettamente politiche. Inoltre, la pubblicazione dei *Cahiers de charge* e dei rapporti rende i lavori di valutazione visibili e quindi trasparenti.
- L'*utilità della valutazione*. Processo di *apprendimento* dei suoi risultati. La possibilità di costruire un sistema di valutazione che generi un processo di apprendimento nelle pubbliche amministrazioni dipende in gran parte dalla diffusione della *cultura della valutazione*. La formazione su tali tematiche, mediante la divulgazione della documentazione, il dibattito e la riflessione sui suoi contenuti, ha generato un graduale riconoscimento della funzione della valutazione ed una, seppur disomogenea, appropriazione dei suoi risultati.

Si possono valutare le Intese Istituzionali di Programma?

In teoria, i *Contrats de Plan* hanno le caratteristiche per essere *valutati in blocco* in quanto strumenti di attuazione delle strategie di sviluppo regionale, non mancano i dati sui programmi implementati, vi

⁴¹ Si ricorda che generalmente l'istanza di valutazione regionale è composta da: Comitato di valutazione; comitati *ad hoc*, uno per valutazione (funzionari di settore ed esperti). Vedi paragrafo 7.5, tavola 7.5.B.

è una diffusione lenta ma continua della cultura della valutazione, ma tuttavia non si hanno ad oggi esperienze significative in questo senso.

La scelta della *valutazione settoriale* indirizzata ai solo programmi non permette di apprezzare la pertinenza del CPER come strumento di implementazione delle politiche di sviluppo del territorio né di valutare se è un buono strumento di programmazione negoziata. Le ragioni che hanno portato a privilegiare tali dispositivi sono in gran parte legate a criteri di fattibilità dello studio, in particolare ai *tempi* della valutazione. I risultati dei rapporti di valutazione devono poter essere utilizzati dall'amministrazione pubblica in tempo utile per correggere la rotta, quindi nel caso in questione, prima della conclusione dei CPER (e della revisione a metà percorso) e comunque prima della stesura dei successivi *Contrats*. Una valutazione complessiva sull'intera portata dei CPER richiederebbe troppo tempo e notevoli costi, con il rischio che, alla conclusione dei lavori, il contesto politico ed economico sia cambiato e le indicazioni risultanti non vengano recepite. Inoltre, da un punto di vista *strategico*, è ragionevole pensare che agli organi politici territoriali interessi sapere come vanno le singole politiche implementate, la cui responsabilità ricade nella propria sfera di competenza, più che conoscere la pertinenza dello strumento contrattuale nella sua totalità, la cui modifica e riforma spetterebbe comunque alle governo centrale⁴².

L'esperienza francese sembrerebbe quindi suggerire l'abbandono di qualsiasi ipotesi di valutazione complessiva delle IIP e degli APQ, almeno nel breve medio periodo. Siamo infatti ancora nella fase iniziale e, se vogliamo, sperimentale di implementazione delle Intese e dei programmi attraverso l'utilizzo dello strumento contrattuale. Inoltre è prematuro, nel caso italiano, parlare di un sistema di valutazione in grado di effettuare una ricognizione di tale portata.

Se dopo venti anni di esperienza di programmazione negoziata in Francia questa forma di *meta-valutazione globale* è ancora lontana – anche se non esclusa a priori – sembra ragionevole sostenere che in Italia essa dovrà essere sviluppata a partire dai risultati del monitoraggio da un lato e, possibilmente, da studi di valutazione condotti sui processi di negoziazione e sugli effetti di alcuni programmi settoriali che presentino i requisiti necessari per tale sperimentazione⁴³. Il criterio di selezione di tali programmi potrebbe essere quello della loro rilevanza per quanto concerne le politiche di sviluppo regionale, il loro carattere innovativo o problematico. In parallelo o successivamente a questi passaggi potrà essere avviata una riflessione sulla possibilità di effettuare una valutazione complessiva del sistema delle IIP e degli APQ. Anche le generali indicazioni provenienti dal DPS italiano in materia indirizzano il sistema verso una valutazione dei programmi.

Le indicazioni del DPS italiano in materia di valutazione

Il dibattito istituzionale italiano, seppur lontano dall'incisività ed estensione di quello francese, si è rivolto negli ultimi anni con sempre maggior interesse ai temi della valutazione delle politiche pubbliche, in gran parte grazie alla spinta fornita dalla valutazione dei Fondi strutturali europei.

Il DPS nel Rapporto di attività annuale 2003, dopo aver analizzato i risultati dei rapporti di monitoraggio delle politiche per lo sviluppo economico del territorio finanziate dal Governo, in particolare degli APQ, prende posizione sulla questione della valutazione e afferma:

“Se la capacità di misurare è un ingrediente importante per la valutazione, è la pratica di porsi domande sugli effetti delle politiche e degli interventi e di confrontarsi pubblicamente su di essi che innesci la diffusione di pratiche analitiche e di misurazione. Avere capacità valutativa significa opportunità di migliorare gradualmente il contenuto degli interventi, comprendendone gli effetti realizzati e potenziali e quindi essere in grado di stabilire meglio le priorità”⁴⁴.

⁴² L'unico caso di valutazione in blocco del *Contrat de Plan* 1993-1999 è rappresentato dalla Regione Bretagna sulla base di una serie di indicatori socioeconomici; si tratta di valutazione cosiddetta *leggera*.

⁴³ Un esempio può essere offerto dalla proposta dell'IRES alla Direzione Programmazione e Statistica della Regione Piemonte di effettuare una valutazione sperimentale degli effetti di sistema dell'Accordo di Programma Quadro per i beni culturali della Regione Piemonte attraverso indagini dirette presso i fruitori e gli operatori.

⁴⁴ Rapporto annuale DPS 2003, sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, p. 230 sgg.

Dal rapporto risulta che non si possa ancora parlare di un sistema di valutazione istituzionale nelle pubbliche amministrazioni italiane; la difficoltà risiede nell'impulso agli studi di valutazione. Il DPS ritiene che, in assenza di un obbligo normativamente imposto, che potrebbe generare un rifiuto e un adempimento meramente formale all'istanza di valutazione, è necessario diffondere e promuovere la cultura della valutazione all'interno delle istituzioni in modo da facilitarne lo sviluppo⁴⁵.

Le indicazioni fornite dal governo fanno pensare che l'Italia si trovi in una fase *definitoria* della valutazione delle politiche pubbliche in cui sia ancora necessaria una forte presa di posizione dei soggetti direttamente coinvolti dalla valutazione delle politiche di sviluppo implementate sul territorio: le Regioni; il DPS ritiene che tale soggetto istituzionale debba farsi portatore delle istanze valutative promuovendo la diffusione di una cultura della valutazione all'interno delle amministrazioni e appropriandosi dei suoi risultati.

Il monitoraggio quale forma di apprendimento

Nel complesso i risultati del monitoraggio francese sono molto disomogenei tra le varie Regioni, e privilegiano gli aspetti quantitativi di tipo finanziario senza offrire significative valutazioni di tipo qualitativo capaci di suggerire correttivi nel caso di interventi in ritardo. Inoltre, sono segnalate criticità per quello che concerne la tempestività delle rilevazioni, l'affidabilità e la completezza dei dati di base e, soprattutto, la pesantezza burocratica degli apparati centrali e regionali a ciò preposti.

Non va però sottovalutato l'*impulso* che la messa in opera del dispositivo ha generato negli organi territoriali proprio attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati relativi agli interventi. Se, per semplicità, stabiliamo come data di inizio la circolare del 1994 sul monitoraggio DATAR, sono quasi dieci anni che le prefetture e i consigli regionali raccolgono e rendono fruibili i dati finanziari relativi ai programmi.

Le esigenze di leggibilità e trasparenza di tali dati, hanno costretto gli organi territoriali a *prendere sul serio* i sistemi di raccolta e accesso delle informazioni. Inoltre le *carenze* del dispositivo di monitoraggio francese vanno lette all'interno del sistema di valutazione operante per i CPER; sebbene ad oggi tali rapporti siano relativi solo ad alcuni dei programmi implementati, potenzialmente il dato da essi fornito completa l'informazione strettamente finanziaria resa dai monitoraggi.

In Italia, il monitoraggio degli APQ risulta maggiormente strutturato, anche se sta scontando – in termini di attendibilità e tempestività delle informazioni – la sua relativa giovinezza. Rispetto alla Francia esso presenta una gestione molto più centralizzata da parte del Ministero dell'Economia, con il vantaggio di una maggiore omogeneità delle rilevazioni nelle varie regioni. Nella sua versione più recente non si può parlare di mera rendicontazione contabile, ma di un vero e proprio controllo dell'esecuzione fisica e finanziaria del *contratto* e di identificazione/segnalazione degli *attriti* che si riscontrano nella sua esecuzione.

Le informazioni richieste dal dispositivo e gli indicatori utilizzati, sono potenzialmente in grado di aiutare i responsabili dei programmi iscritti negli a migliorare l'implementazione dei programmi e la pianificazione degli interventi. Diciamo *potenzialmente* perché, sinora, il monitoraggio è stato visto più come uno strumento di controllo/penalizzazione del centro sulla periferia che come un aiuto per le politiche regionali.

⁴⁵ L'iniziativa istituzionale di maggior rilievo – avviata con la legge n. 144 del 1999 – è stata la promozione della costituzione di nuclei di valutazione presso tutte le amministrazioni centrali e regionali.

Regioni francesi analizzate nel presente rapporto



| | | | |
|-----------|--|------------------------|---|
| LIMOUSIN | - € per ab. 711 000 pop. LIMOGES capoluogo | NORD-PAS- DE-CALAIS | 19 000 € per ab. 4 005 000 pop. LILLE capoluogo |
| AQUITAINE | 20 000 € per ab. 2 923 000 pop. BORDEAUX capoluogo | RHÔNE-ALPES | 24 000 € per ab. 5 677 000 pop. LYON capoluogo |

[Reddito pro-capite e popolazione nel 2000, fonte INSEE, La France et ses Régions, 2002]

ANNESI

I. SOGGETTI ISTITUZIONALI INTERVISTATI

| | <i>Prefettura</i> | <i>Regione</i> |
|------------------------------------|---|---|
| Rhone-Alpes Lyon | MARC BONNET Funzione: responsabile degli studi, del monitoraggio e valutazione SGAR. Indirizzo: 31, rue Mazemod, Lyon Mail: marc.bonnet@rhone-alpes.pref.gouv.fr | CHRISTILLA DAMBRICOURT e MICHEL BARBAROUX Funzione: responsabili del controllo di gestione e della valutazione regionale. Indirizzo: 78, route de Paris, Lyon Mail: cdambricourt@cr-rhone-alpes.fr; mbarbaroux@cr-rhone-alpes.fr |
| Aquitaine Bordeaux | BERNARD OHL Funzione: responsabile degli studi, del monitoraggio e valutazione SGAR. Indirizzo: 4b, esplanade Charle de Gaulle, Bordeaux. Mail: bernard.ohl@aquitaine.pref.gouv.fr | MONIQUE PIERROT e AMAURY BRANDALISE Funzione: responsabili della prospettiva e della valutazione regionale e CPER. Indirizzo: 14, rue François-de-Sourdis, Bordeaux. Mail : monique.pierron@aquitaine.fr; amaury.brandalise@aquitaine.fr MICHEL MONTANÉ Ricercatore dell'Università di Bordeaux, Facoltà di scienze politiche. |
| Limousin Limoges | [Carica in assegnazione] | PIERRE PAQUIET Funzione: responsabili della prospettiva e della valutazione regionale e CPER. Indirizzo: 27, bl de la Corderie, Limoges Mail: p-paquet@cr-limousin.fr |
| Nord-Pas-de-Calais Lille | [Richiesta girata ai funzionari regionali] | PASCAL DELAFOSSE e CHANTAL TOUPIOL Funzione: responsabili della programmazione, prospettiva e valutazione regionale e CPER. Indirizzo: 5, place Rihour. Mail: p.delafosse@cr-npdc.fr; c.toupiol@cr-npdc.fr |
| | <i>DATAR – Monitoraggio</i> | <i>CGP – Valutazione</i> |
| Paris | [Nel precedente lavoro di indagine] GAËLLE PINSON Funzione: responsabile della missione strategie e prospettiva. Indirizzo: 1, av. Charles Floquet, Paris Mail: gaelle.pinson@datar.gouv.fr | BENOÎT LAJUDIE Funzione: responsabile della missione prospettiva e valutazione. Indirizzo: 18, rue de Martignac, Paris. Mail: blajudie@plan.gouv.fr |

II. CIRCULAIRE MINISTERIALE 25 AGOSTO 2000 (MESSA IN OPERA DELLA VALUTAZIONE DELLE PROCEDURE CONTRATTUALI)

© *Direction des Journaux Officiels*

Circulaire du 25 Août 2000

Circulaire relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan - contrats de ville et d'agglomération - contrats de pays - contrats conclus avec les parcs naturels régionaux) pour la période 2000-2006

NOR : PRMX0004319C

Article D0 : En vigueur

Entrée en vigueur le 31 Août 2000

Paris, le 25 août 2000

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat (pour information) et à Madame et Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département

Les modalités selon lesquelles les actions menées dans le cadre des contrats de plan et des contrats de ville pouvaient faire l'objet d'une évaluation ont été définies par une circulaire du 9 décembre 1993. L'expérience acquise depuis lors et la réforme de la procédure d'évaluation des politiques publiques résultant du décret du 18 novembre 1998 me conduisent à redéfinir et compléter ces modalités, en prenant notamment en compte les procédures communautaires et infrarégionales.

Tel est l'objet de la présente circulaire, qui abroge la circulaire du 9 décembre 1993.

1 Définition du champ de l'évaluation

Les contrats de plan, les contrats de ville, d'agglomération et de pays, ainsi que les contrats conclus avec les parcs naturels régionaux sont désormais les vecteurs de l'action publique menée conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales. Dès lors qu'elles sont inscrites dans un contrat de plan Etat-région, vous pourrez donc inclure dans votre programme d'évaluation les procédures liées aux projets de territoire institués par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

L'objet de l'évaluation est de mesurer l'adéquation de chaque composante d'un programme aux objectifs affichés. En effet, si les contrats ne sont pas évaluables dans leur globalité, les programmes qui les composent ont leur propre cohérence interne et répondent chacun à une situation particulière. Aussi l'évaluation peut-elle concerner un programme pris isolément, ou plusieurs simultanément, dans la mesure où ils visent à atteindre un même objectif. Elle ne saurait être exhaustive et il appartient aux cocontractants de définir conjointement les programmes qui seront soumis à évaluation.

Vous veillerez toutefois à ce que les priorités définies par les circulaires du 11 mai 1999 et du 27 août 1999 de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, à savoir l'emploi, la solidarité et le développement durable, ainsi que l'impact sur l'effet de serre, soient prises en compte dans le choix des programmes soumis à l'évaluation. Enfin, même si les programmes communautaires font l'objet, pour leur part, d'une évaluation systématique, il est

© *Direction des Journaux Officiels*

souhaitable que les programmes importants des contrats de plan qui sont cofinancés par les fonds structurels figurent parmi ceux retenus pour l'évaluation.

J'attire également votre attention sur l'intérêt de veiller à une bonne articulation entre cette procédure et l'évaluation triennale des politiques régionales de formation conduite par le comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage en application de l'article 53 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993.

2 L'organisation de l'évaluation

L'évaluation doit être conduite en bonne intelligence avec l'ensemble des décideurs, afin de leur permettre d'apprécier les effets des actions engagées au regard des objectifs qu'ils se sont donnés. Vous insisterez, dans ce but, sur l'insertion dans les programmes d'indicateurs permettant la mise en œuvre de l'évaluation : objectif général et objectifs particuliers, calendrier de réalisation, responsabilités, indicateurs de performance. L'organisation de l'évaluation ainsi que la liste des premières évaluations envisagées doivent figurer dans le document contractuel.

L'évaluation doit être engagée suffisamment tôt pour que ses conclusions puissent être prises en compte, en particulier pour procéder aux aménagements des contrats qui apparaîtraient nécessaires lors de leur révision en 2003.

Par ailleurs, afin de contribuer à une meilleure efficacité des programmes, elle doit, dans la mesure du possible, être concomitante à la mise en œuvre des actions engagées.

A cet égard, l'évaluation se distingue du contrôle de gestion. Elle ne doit être réalisée a posteriori que faute d'autre possibilité, et toujours avec l'objectif de disposer rapidement de conclusions opérationnelles.

Elle pourra toutefois être précédée d'études de faisabilité ou de l'établissement d'indicateurs pertinents.

Enfin, dans certaines hypothèses, l'évaluation est susceptible d'être réalisée a priori. Ainsi en va-t-il pour les programmes cofinancés par les fonds structurels, les règlements communautaires imposant un mode d'évaluation qui s'inspire de la procédure des études d'impact, telle qu'elle a été définie par ma circulaire du 26 janvier 1998.

Au besoin, il est possible de mobiliser la mission d'expertise économique et financière (MEEF) placée auprès du trésorier-payeur général de région.

2.1 Le comité de pilotage

Le dispositif à mettre en place en région s'organise autour d'un comité de pilotage et d'instances techniques.

Une section spécialisée de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), instituée par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, assure les fonctions de comité de pilotage des évaluations des contrats de plan.

En sont membres de droit le représentant de l'Etat et le président du conseil régional, qui participent à la CRADT, ainsi que le trésorier-payeur général. Les élus des collectivités concernées non membres de la conférence y participent lorsque sont examinées des évaluations qui les concernent.

Il convient également d'assurer la participation au comité de pilotage de personnalités qui, sans être membres de la conférence régionale, pourront utilement donner un avis sur la conduite des opérations d'évaluation et les suites susceptibles d'être données à ses conclusions. Il s'agira d'experts choisis d'un commun accord, d'un membre du conseil économique et social régional désigné par cet organisme et des chefs des administrations

© *Direction des Journaux Officiels*

déconcentrées concernées, notamment le directeur régional de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

La conférence est tenue informée des évaluations décidées par la section et, si cette dernière l'estime souhaitable, des résultats de celles-ci.

La section demande aux contractants de préciser quels sont les éléments constitutifs de chaque programme qui devront constituer les références quantitatives et qualitatives pour l'évaluation, telles qu'elles seront explicitées dans le cahier des charges de l'évaluation. Elle choisit les programmes à soumettre à l'évaluation et, pour chacun d'entre eux, définit la nature de l'évaluation à mettre en œuvre. Elle arrête la composition de l'instance technique qui devra conduire les travaux d'évaluation ainsi que, sur proposition de l'instance technique ci-dessous définie, le cahier des charges du projet d'évaluation. Elle recueille les conclusions de l'évaluation, décide des modalités de leur publication et peut proposer les suites opérationnelles à donner à l'évaluation.

2.2 L'instance technique

Une instance technique spécifique, comprenant notamment des fonctionnaires et des experts spécialisés dans le domaine retenu, devra être constituée pour chaque programme ou groupe de programmes à évaluer. Un membre du conseil économique et social régional, désigné par son président, pourra opportunément y participer.

Cette instance a pour but d'offrir au maître d'ouvrage l'appui technique nécessaire pour lui permettre d'apprécier dans quelle mesure les conditions de mise en œuvre du programme sont de nature à assurer l'efficacité des actions engagées et la maîtrise des coûts, en prenant également en compte leurs effets indirects.

Elle propose au comité de pilotage un cahier des charges du projet d'évaluation, faisant notamment apparaître les méthodes préconisées, conduit les travaux d'évaluation et présente ses conclusions dans un rapport également soumis au comité de pilotage.

3 Les modalités de l'évaluation

Le Commissariat général du Plan mettra à votre disposition les moyens financiers nécessaires et vous apportera les concours techniques et méthodologiques que vous pourriez souhaiter.

3.1 Programmation et financement

Dans chaque région, le montant consacré par l'Etat à l'évaluation des actions du contrat de plan Etat-région 2000-2006 s'élèvera à six dix millièmes du montant de la contribution de l'Etat à ce contrat. Il s'agit de crédits hors contrat de plan, inscrits sur le budget du Commissariat général du Plan, qui déclenchera les procédures de délégation des crédits auprès des préfets de région, ordonnateurs délégués des dépenses d'évaluation.

Le principe du financement à parité avec les collectivités territoriales devra toutefois, dans la mesure du possible, être maintenu pour les collectivités concernées par les programmes évalués sur la durée du contrat.

Afin d'encourager une programmation régulière des projets d'évaluation, 75 % des crédits affectés à chaque région seront délégués directement, en début d'année, aux préfets des régions qui auront défini une programmation préalable de leurs évaluations. Celle-ci devra autant que possible être glissante et porter sur plusieurs années. Vous adresserez donc au Commissariat général du Plan, en début d'année, la liste des opérations correspondant à la tranche annuelle de programme d'évaluation retenu, assortie d'une estimation financière, dans

© *Direction des Journaux Officiels*

la limite de la quote-part de crédits affectée à l'évaluation (6 % des crédits contractualisés). Avant l'engagement de la deuxième tranche de crédits de l'année ou la délégation de crédits de l'année suivante, vous transmettez en outre pour avis à l'instance nationale d'évaluation les projets de cahiers des charges correspondant à chaque opération décidée.

Dans le cas où il ne s'avérerait pas possible de commencer immédiatement ce travail de programmation, la procédure d'engagement des crédits restera identique à la procédure actuelle : les crédits seront délégués après examen par l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région du cahier des charges transmis par le comité régional d'évaluation.

Une réserve de 25 % de l'enveloppe totale destinée au financement de l'évaluation des programmes réalisés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions sera constituée pour être affectée au niveau national, puis déléguée aux préfets de région pour financer les missions d'appui méthodologique (évaluations *ex ante*, missions d'experts, études de faisabilité), apporter un financement complémentaire aux évaluations conjointes à plusieurs régions volontaires, décidées sur la base d'un cahier des charges commun, opérer des péréquations en faveur des régions qui effectuent un effort plus important, ou financer le solde des évaluations programmées.

3.2 Une aide accrue au montage et à la réalisation des évaluations

L'expérience de la précédente génération de contrats de plan et de ville a montré que, sans porter atteinte aux principes de décentralisation et de déconcentration, il pouvait être utile de fournir aux régions et aux services déconcentrés de l'Etat des outils d'aide à l'évaluation, allant au-delà du guide de l'évaluation qu'avait élaboré le Conseil scientifique de l'évaluation et qui a été largement diffusé.

A cet effet, le Commissariat général du Plan, qui recevra l'ensemble des évaluations réalisées dans les régions, vous fera parvenir des informations détaillées sur les évaluations réalisées dans l'ensemble des régions, sur leur qualité, sur leurs thèmes, sur les méthodologies utilisées et sur leurs résultats. Vous les transmettez à vos partenaires engagés dans des opérations contractuelles. Un bilan des évaluations réalisées au cours de la précédente période sera également diffusé avant la fin de l'année 2000.

Des guides d'aide à la rédaction des cahiers des charges, à caractère strictement indicatif, seront élaborés sur la base des travaux déjà menés dans les régions. Les ministères devront en outre faire parvenir aux services déconcentrés une liste des indicateurs pertinents à prendre en compte dans leur domaine d'activité.

La possibilité sera ouverte de financer, sur l'enveloppe des crédits d'évaluation des contrats de plan, des études de faisabilité qui pourront être réalisées avant de procéder à l'élaboration d'un cahier des charges. Ces études pourront porter sur des domaines peu abordés jusqu'à présent (investissements routiers, développement durable, politique d'éducation et de formation, par exemple). Elles permettront de mieux éclairer les choix de l'Etat et de la région lors de la définition des programmes d'évaluation.

Les études portant sur l'éducation et la formation contribueront par ailleurs à la mise au point et au développement des cahiers régionaux sur la formation professionnelle. Le comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage mettra à la disposition du Commissariat général du Plan les travaux d'évaluation réalisés et, notamment, les portraits statistiques régionaux sur la formation et l'insertion des jeunes.

Enfin, le Commissariat général du Plan pourra, pour des missions de courte durée, proposer que soient désignés des experts pour apporter des aides méthodologiques ponctuelles, notamment lors de l'élaboration des cahiers des charges. Les crédits correspondants vous seront alors délégués.

© *Direction des Journaux Officiels*

Un point régulier sera organisé sur l'avancée des travaux sur le plan national comme en région par le Commissariat général du Plan, qui veillera aussi à développer les échanges d'expériences dans le cadre de réunions régulières.

3.3 La construction d'une grille d'indicateurs destinés à aider à la programmation des évaluations

La construction d'indicateurs permettra d'aider à la sélection et à la programmation des évaluations ultérieures ainsi qu'à la préparation des études de faisabilité et des cahiers des charges d'évaluations. Elle contribuera également à un meilleur pilotage de la procédure de gestion et d'exécution des contrats de plan. Des indicateurs d'alerte seront sélectionnés par le comité de pilotage et validés par les services de l'Etat et de la région.

La définition de ces indicateurs prendra en compte les données collectées dans le cadre des programmes communautaires d'évaluation ex ante et les données régionales collectées par l'INSEE.

Cette approche doit permettre, tout à la fois, d'apporter un soutien aux régions qui se sont jusqu'ici peu engagées dans le travail d'évaluation, et d'améliorer l'appui méthodologique mis à la disposition des collectivités qui sont plus familiarisées avec la procédure. Elle assurera également une meilleure articulation de l'évaluation des contrats de plan Etat-région et des programmes communautaires. Enfin, elle pourra conduire les régions à envisager d'évaluer des domaines jusqu'à présent peu explorés.

4 L'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région

Une instance nationale est chargée d'examiner les différents projets d'évaluation proposés par les sections spécialisées des CRADT. Elle formulera les recommandations d'ordre technique ou méthodologique qui lui apparaîtront nécessaires au regard notamment des principes de pluralisme des points de vue, d'indépendance et de transparence qui doivent présider à toute évaluation. Elle a un rôle central à jouer pour mutualiser les pratiques et développer les transferts d'expériences, diffuser la culture d'évaluation et les informations concernant les actions entreprises sur l'ensemble du territoire.

4.1 La composition de l'instance nationale

Présidée par le commissaire au Plan, qui en assure aussi le secrétariat, l'instance nationale est composée :

- de représentants des administrations de l'Etat concernées (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ; délégation interministérielle à la ville ; direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur et direction générale des collectivités locales ; direction des affaires économiques, sociales et culturelles du secrétariat d'Etat à l'outre-mer ; direction du budget ; direction générale de la comptabilité publique ; délégation interministérielle à la réforme de l'Etat) ;

- d'un membre désigné par le Conseil national de l'évaluation et d'un membre désigné par le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire ;

- de deux universitaires désignés par le commissaire au Plan.

Elle associera en tant que de besoin à ses travaux les ministères techniques, ainsi que le secrétariat général de la mer, si le projet examiné concerne une activité maritime ou le littoral.

4.2 Le rôle et le fonctionnement de l'instance nationale

L'instance nationale exerce les attributions suivantes :

© *Direction des Journaux Officiels*

Elle examine les projets d'évaluation (cahiers des charges) proposés par les sections spécialisées des CRADT et formule les recommandations d'ordre technique ou méthodologique susceptibles d'enrichir ces projets ;

Elle propose au Commissariat général du Plan de procéder aux délégations des crédits demandés par les préfets de région dans le cadre de la procédure définie au paragraphe 3.1 ;

Elle élabore des guides de référence méthodologique et des grilles communes, à partir des cahiers des charges qui lui ont été transmis et des évaluations réalisées, en liaison avec les administrations concernées ;

Elle reçoit communication des suites données aux évaluations et formule, le cas échéant, les commentaires qu'elles appellent.

4.3 La composition des dossiers présentés à l'instance nationale

Les projets d'évaluation présentés doivent comporter au minimum la description du programme évalué, de ses objectifs, de ses enjeux sociaux et économiques, la définition des objectifs de l'évaluation et des études envisagées, la description des méthodes employées, le calendrier des travaux d'évaluation, le coût du projet et les moyens de financement. La composition d'un dossier type est présentée en annexe.

En outre, afin d'éclairer ses avis et de lui permettre d'élaborer les références méthodologiques nécessaires, l'instance nationale est rendue destinataire par les préfets de région, non seulement des travaux d'évaluation conduits dans le cadre des procédures de contrats de plan, de contrats de ville, d'agglomération et de pays, et des contrats conclus avec les parcs naturels régionaux, mais aussi de celles qui concernent les programmes communautaires et les politiques régionales de formation.

L'instance nationale rend ses avis et formule ses recommandations dans les deux mois qui suivent la réception des projets correspondants.

5 Les suites des évaluations

Si les régions sont libres de déterminer les suites concrètes qu'elles entendent donner aux travaux conduits dans le cadre de chaque évaluation, il vous appartient d'en tirer les enseignements en ce qui concerne l'Etat. Vous les porterez à ma connaissance, par l'intermédiaire du commissaire au Plan, dans les trois mois suivant l'achèvement de l'évaluation concernée.

Par ailleurs, comme je vous l'ai indiqué dans ma circulaire du 31 juillet 1998, une synthèse du suivi et des évaluations sera réalisée, d'abord, à l'issue des quatre premières années du contrat, puis en fin de contrat. Elle incombera, au niveau régional, au préfet de région. Une synthèse nationale sera faite par le Commissariat général du Plan, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la délégation interministérielle à la ville et le secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Cette synthèse fera l'objet, après avis du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire, d'un rapport du Gouvernement au Parlement qui sera transmis au Conseil économique et social.

Dans cette perspective, je vous demande de me transmettre, avant le 31 décembre 2003, une note de synthèse portant sur les résultats et les conclusions des travaux d'évaluation, enrichis le cas échéant des données de suivi que vous jugerez utile de me communiquer.

De manière générale, les rapports d'évaluation doivent être conçus comme un élément déterminant permettant de réorienter progressivement la stratégie du contrat de plan dans votre région, de redéfinir les objectifs à partir d'une analyse des effets et de développer ou d'abandonner les programmes mis en place dans le cadre des contrats de plan en fonction de leurs résultats. En effet, si les crédits globaux alloués à chaque contrat de plan ne peuvent être

© *Direction des Journaux Officiels*

modifiés en cours de contrat, des redéploiements significatifs pourront être engagés sur la base des évaluations réalisées.

6 L'articulation des procédures d'évaluation des contrats de plan Etat-région avec d'autres procédures existantes

L'expérience acquise en matière d'évaluation des contrats de plan Etat-région entre 1994 et 1999 montre qu'il est souhaitable de mieux articuler l'évaluation interministérielle des politiques publiques, les évaluations des politiques contractualisées mais aussi les évaluations communautaires, en excluant dans un premier temps, pour des raisons de priorité, les évaluations conduites par les ministères et les grands établissements publics.

6.1 L'articulation avec la procédure interministérielle d'évaluation

Il convient de faire bénéficier plus systématiquement les régions des retombées des enseignements méthodologiques tirés des évaluations interministérielles engagées à partir des propositions faites par le Conseil national de l'évaluation. Dans ce but, des réunions seront régulièrement organisées par le Commissariat général du Plan, en tant que secrétaire du Conseil national de l'évaluation, pour informer les régions du contenu de ces programmes d'évaluation. Des membres désignés par le Conseil national de développement et d'aménagement du territoire pourront y assister.

Le Conseil national de l'évaluation sera régulièrement tenu informé de l'état d'avancement des évaluations des procédures contractuelles. L'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région pourra le consulter sur les questions méthodologiques relatives à la conduite des évaluations envisagées ou entreprises.

6.2 L'articulation des évaluations des contrats de plan Etat-région entre elles

Au-delà de l'effort de diffusion des méthodes suivies par les différentes régions, il est utile qu'une même politique publique fasse l'objet d'évaluations simultanées sur plusieurs points du territoire. Une telle démarche peut être engagée, soit à l'initiative d'un ministère, de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ou du Commissariat général du Plan, soit pour faire suite à une demande émanant des régions.

Les régions volontaires pour entrer dans le dispositif seront associées à l'élaboration d'un cahier des charges commun, arrêté par l'instance nationale d'évaluation, après avis, le cas échéant, du Conseil national de l'évaluation. Une enveloppe spécifique de crédits destinés à apporter un financement complémentaire à ces évaluations sera mise en réserve ainsi qu'il a été prévu à la section 3.

6.3 L'articulation avec les évaluations communautaires

La procédure d'évaluation des programmes communautaires se distingue de celle suivie pour l'évaluation des contrats de plan, en raison de son caractère systématique, de son approche globale et de l'importance donnée à l'évaluation ex ante.

Les deux procédures se rejoignent toutefois sur certains points. C'est, en particulier, l'accent qui est mis sur le suivi et la définition d'indicateurs, l'existence d'une évaluation à mi-parcours et le recours à des évaluations thématiques approfondies.

C'est pourquoi il convient que les programmes importants des contrats de plan qui sont cofinancés par les fonds structurels figurent parmi ceux retenus pour l'évaluation. A cet effet, il sera possible, au sein d'une instance spécifique, composée notamment de représentants du comité de suivi des documents uniques de programmation et des membres de la section

© *Direction des Journaux Officiels*

spécialisée de la CRADT, de disposer d'un budget prévisionnel comme d'un cahier des charges pour partie communs.

Lionel Jospin

ANNEXE

DOSSIER TYPE POUR UN PROJET D'ÉVALUATION D'UN PROGRAMME FINANCÉ DANS LE CADRE D'UN CONTRAT DE PLAN ÉTAT-RÉGION, D'UN CONTRAT DE VILLE, D'UN CONTRAT D'AGGLOMÉRATION, D'UN CONTRAT DE PAYS OU D'UN CONTRAT CONCLU AVEC UN PARC NATUREL RÉGIONAL

Ce dossier est destiné à vous aider à formaliser les demandes d'évaluation des programmes financés dans le cadre d'un contrat de plan Etat-région, d'un contrat de ville, d'un contrat d'agglomération, d'un contrat de pays ou d'un contrat conclu avec un parc naturel régional. Il distingue deux types d'informations, celles relatives au programme et celles relatives à l'action d'évaluation.

1 Éléments relatifs au programme à évaluer

Le projet indiquera, dans la mesure du possible, les éléments suivants relatifs au programme à évaluer :

- 1.1 Description sommaire du programme ;
- 1.2 Contexte du programme : historique, intérêt économique, financier, social, culturel ou géographique, place au sein du contrat de plan, de ville, d'agglomération ou de pays (programme prioritaire, alternatif, pilote ou expérimental) ;
- 1.3 Objectifs à court, moyen ou long terme, qu'il conviendra de hiérarchiser ;
- 1.4 Champ d'application : secteurs, populations, institutions et autres partenaires visés ;
- 1.5 Acteurs impliqués par le programme : décideurs (institutions internationales ou européennes, Etat, collectivités territoriales, secteur public, privé ou associatif) et destinataires (types de bénéficiaires ou groupes d'agents, directs, indirects) ;
- 1.6 Moyens humains, financiers, techniques, juridiques, administratifs ;
- 1.7 Résultats attendus, tant qualitatifs que quantitatifs, accompagnés du choix des indicateurs pertinents ;
- 1.8 Bilan sur les données du programme, existantes ou à créer (fiabilité, disponibilité, périmètre, périodicité, source).

2 Éléments relatifs à l'évaluation

Le projet indique également les éléments relatifs à l'évaluation elle-même :

- 2.1 Origine du projet d'évaluation : commanditaires (comité de pilotage, ensemble de régions) ;
- 2.2 Type d'évaluation : évaluation a priori avant décision de financement ou de mise en œuvre, évaluation concomitante, évaluation a posteriori des résultats et des effets ;
- 2.3 Opportunité ou nécessité de l'évaluation : court exposé des motifs (motivation des initiateurs du projet d'évaluation, enjeux et utilisation escomptée de l'évaluation) ;
- 2.4 Objectifs de l'évaluation :
Mise en évidence des relations de causalité entre la mise en œuvre du programme et les résultats ou les effets du programme ;

© *Direction des Journaux Officiels*

Mesure de l'efficacité du programme (conformité des effets propres du programme à ses objectifs) ;

Mesure de l'efficience du programme (bonne utilisation des ressources financières mobilisées, adéquation des résultats du programme aux sommes dépensées) ;

Analyse du rôle des partenaires concernés par le programme ;

Facteurs de réussite ou d'échec du programme ;

2.5 Champ de l'évaluation : tout ou partie du programme à évaluer ;

2.6 Méthodes de l'évaluation : méthodes statistiques (analyses de séries temporelles, tests sur échantillons, analyses de variance), méthodes modélisées avec estimations économétriques, méthodes expérimentales avec groupes témoins avec et sans application du programme, méthodes coûts-bénéfices, analyses multicritères, études monographiques, analyses de données et constructions de typologie, échantillons, enquêtes par vague avec suivi, enquêtes sociologiques, analyses ethnographiques, etc. Le choix de la méthode, qui doit être discutée par le comité de pilotage et faire l'objet d'un échange avec le prestataire, est fonction du type de programme à évaluer ;

2.7 Dispositif de l'évaluation : qualité des chargés d'évaluation (services d'études publics, laboratoires universitaires, consultants privés), présidence et composition de l'instance d'évaluation chargée de rédiger le rapport ;

2.8 Budget et échéancier : montant des études avec devis détaillé, répartition des montants par cofinanceur, date de remise des études à l'instance d'évaluation ;

2.9 Après remise du rapport de l'instance d'évaluation (rapport accompagné des études sur la base desquelles il a été rédigé), doivent être décidés la diffusion et, le cas échéant, le type de publication.

Vous pourrez également, en tant que de besoin, ajouter les éléments d'appréciation et les observations que vous jugerez nécessaires.

III. TAVOLA DI SINTESI DEI FINANZIAMENTI PER LA VALUTAZIONE DEI PROGRAMMI ISCRITTI NEI CPER 2000-2006

| <i>Régions</i> | <i>Contribution de l'état au contrat</i> | <i>Financement de l'évaluation = 6% de la part État</i> | <i>Crédits d'évaluation annuels</i> | <i>100% des crédits 2000 + 75% des crédits 2001</i> | <i>Crédits délégés au 26 octobre 2001</i> |
|------------------------|--|---|---|---|---|
| Alsace | 2 977 000 000 | 1 786 200 | 255 171 | 446 550 | 450 000 |
| Aquitaine | 4 741 000 000 | 2 844 600 | 406 371 | 711 150 | 150 000 |
| Auvergne | 2 670 000 000 | 1 602 000 | 228 857 | 400 500 | 367 000 |
| Bourgogne | 2 467 500 000 | 1 480 500 | 211 500 | 370 125 | 211 500 |
| Bretagne | 5 950 000 000 | 3 570 000 | 510 000 | 892 500 | 655 000 |
| Centre | 3 601 000 000 | 2 160 600 | 308 657 | 540 150 | 309 200 |
| Champagne-Ardenne | 2 409 000 000 | 1 445 400 | 206 486 | 361 350 | 300 000 |
| Corse | 1 631 000 000 | 978 600 | 139 800 | 244 650 | 250 000 |
| Franche-Comté | 2 202 000 000 | 1 321 200 | 188 743 | 330 000 | 150 000 |
| Ile-de-France | 19 645 000 000 | 11 787 000 | 1 683 857 | 2 946 750 | 2 220 000 |
| Languedoc-Roussillon | 4 535 000 000 | 2 721 000 | 388 714 | 680 250 | 150 000 |
| Limousin | 2 149 000 000 | 1 289 400 | 184 200 | 322 350 | 322 250 |
| Lorraine | 5 358 400 000 | 3 215 040 | 459 291 | 803 760 | 0 |
| Midi-Pyrénées | 5 603 000 000 | 3 361 800 | 480 257 | 840 450 | 800 000 |
| Nord-Pas-de-Calais | 10 505 000 000 | 6 030 000 | 861 429 | 1 507 500 | 800 000 |
| Basse-Normandie | 3 539 000 000 | 2 123 400 | 303 343 | 530 850 | 0 |
| Haute-Normandie | 3 261 000 000 | 1 956 600 | 279 514 | 489 150 | 250 000 |
| Pays de la Loire | 4 554 140 000 | 2 732 484 | 390 355 | 683 121 | 1 051 4000 |
| Picardie | 3 012 000 000 | 1 807 200 | 258 171 | 431 800 | 440 000 |
| Poitou-Charentes | 3 206 000 000 | 1 923 600 | 274 800 | 480 900 | 200 000 |
| PACA | 7 316 000 000 | 4 389 600 | 627 086 | 1 097 400 | 675 000 |
| Rhône-Alpes | 8 341 000 000 | 5 004 600 | 714 943 | 1 251 150 | 1 251 150 |
| Total métropole | 109 218 040 000 | 65 530 824 | 9 361 546 | 16 382 706 | 11 002 500 |

Commissariat général du plan, *Évaluation des contrats de plan État-régions*, in "Le Moniteur", Paris, 12 luglio 2002, p. 80

9. IL MECCANISMO DELLE INTESI E DEGLI ACCORDI NEL QUADRO DELLE RELAZIONI FINANZIARIE INTERGOVERNATIVE IN ITALIA

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E SUGGERIMENTI

Giunti a questo punto del lavoro è necessario tirare le fila degli elementi emersi nel corso dell'indagine per formulare, laddove possibile, osservazioni, suggerimenti e proposte di intervento.

Innanzitutto, è opportuno osservare che il meccanismo Intese e Accordi presenta caratteri che non lo rendono di facile collocazione nel quadro del federalismo fiscale italiano. Vi sono, infatti, componenti piuttosto differenziate. In primo luogo, il meccanismo combina un sistema di trasferimenti per spese di capitale con un'impostazione negoziale per quanto concerne le destinazioni settoriali dei fondi. In secondo luogo, esso mira a raggiungere un obiettivo tradizionale dell'intervento di spesa pubblica in Italia, vale a dire la riduzione nei divari interregionali nella dotazione di infrastrutture. In terzo luogo, esso stimola un'estesa partnership fra le amministrazioni pubbliche di diverso livello orientata alla razionalizzazione della spesa. In quarto luogo, il meccanismo ha uno spiccato contenuto incentivante. Esso stimola, infatti, all'accorciamento dei tempi di realizzazione dei progetti e quindi alla riduzione dei tempi di spesa. In quinto luogo, il meccanismo ha un obiettivo dimostrativo/educativo operato attraverso la diffusione della cultura del progetto e la diffusione del monitoraggio della realizzazione dei progetti. Ma esaminiamo con maggior dettaglio le singole componenti.

9.1 UN SISTEMA DI TRASFERIMENTI NEGOZIATO PER LA SPESA DI CAPITALE

Un tipico problema delle relazioni finanziarie intergovernative, ed in particolare del sistema di trasferimenti, è la mancanza di collegamenti fra i trasferimenti generali perequativi e i trasferimenti per spese di capitale. In effetti, i trasferimenti generali perequativi sono concepiti essenzialmente per finanziare la spesa corrente (fatto salvo, ovviamente, il diritto degli enti beneficiari di spenderli per investimenti di capitale). La spesa di capitale è invece sostenuta tramite trasferimenti con vincolo settoriale di destinazione.

Questa combinazione incompleta è fonte di numerosi problemi. In primo luogo, non vi è coordinamento fra i due meccanismi, con la conseguenza che gli enti beneficiari possono procedere a realizzare infrastrutture di cui saranno incapaci di sostenere in futuro i costi di gestione e funzionamento collegati alla fornitura dei servizi. In secondo luogo, la combinazione trasferimenti generali di perequazione/trasferimenti specifici di capitale fa prevalere le priorità del centro in modo talvolta eccessivo e ingiustificato. Sovente, in effetti, i governi subnazionali realizzano infrastrutture per il motivo principale che il loro costo è azzerato dal trasferimento statale e non perché esse corrispondano ad un'effettiva priorità delle loro giurisdizioni.

Sotto questo profilo il meccanismo delle Intese e degli Accordi rappresenta un parziale, ma effettivo, miglioramento. Le priorità settoriali sono, infatti, soggette ad un progetto di negoziazione fra il livello centrale e quello subnazionale.

L'aspetto negoziale è una delle caratteristiche più innovative del meccanismo delle Intese e degli Accordi, ciò che suggerisce di soffermare brevemente su di esso l'attenzione. La diffusione di rapporti di tipo contrattuale, quali Intese e Accordi, fra livelli diversi di amministrazioni pubbliche, non è un fenomeno solo italiano, ma osservabile su vasta scala. Essa indica che è in corso un processo di sostituzione di un sistema basato in prevalenza sulla gerarchia, e quindi sull'imposizione di ordini, con un sistema fondato su accordi, cioè su relazioni di tipo contrattuale, fra amministrazioni pubbliche e amministrazioni pubbliche e fra queste e gli operatori privati, operanti individualmente, o su base associativa. Si tratta di un modo d'essere nuovo ed innovativo del settore pubblico nei suoi rapporti interni e nei suoi rapporti con le altre componenti della società, che si riscontra nella maggior parte dei paesi industrializzati.

Questa trasformazione utilizza strumenti diversi perché coinvolge una molteplicità di attori. In al-

cuni casi si utilizzano contratti veri e propri¹. Questi contratti sono di formazione recente e sono utilizzati solo in pochi paesi all'avanguardia nella regolazione legislativa, come la Francia dove si conta ormai quattro generazioni di *Contrats de Plan* (vedi capitolo 8).

Nella maggior parte dei casi si utilizzano ancora strumenti e forme non strettamente contrattuali. Tipico il caso dei patti territoriali italiani, dove le diverse parti prendono impegni separati, la cui violazione ad opera di una parte non comporta il diritto per le altre parti di portare in giudizio la prima, ma dove la realizzazione dell'impegno è imposta dall'obbligo generale che hanno le amministrazioni pubbliche di realizzare le decisioni da esse assunte. Dal punto di vista legale, il passaggio ad un'impostazione di tipo contrattuale è anche facilitato dall'evoluzione giurisprudenziale, in particolare dall'estensione che le corti fanno del valore degli impegni presi dalle singole amministrazioni.

Dal punto di vista delle relazioni intergovernative il passaggio all'impostazione contrattuale è facilitato dalla crescita dell'autonomia e dei poteri dei governi subnazionali. I contratti, per definizione, si svolgono fra parti non collegate da rapporti di gerarchia.

Nel caso del meccanismo delle Intese e degli Accordi esaminato in questo rapporto, l'aspetto negoziale è fortemente incompleto e riguarda fundamentalmente la scelta delle priorità. Lo svolgimento dei progetti dà luogo a eventuali premialità, ma l'erogazione dei fondi da parte del governo centrale non è condizionata a un preciso calendario di realizzazioni. In sostanza, il contratto appare ancora largamente incompleto.

Tenuto conto di questi limiti, il meccanismo rappresenta comunque un parziale, ma effettivo, miglioramento rispetto alla situazione in cui i trasferimenti di capitale a vantaggio dei governi subnazionali sono effettuati in modo settoriale e a esclusiva discrezione e decisione del centro. Con il meccanismo in esame le priorità settoriali sono, infatti, soggette a un progetto di negoziazione fra il livello centrale e quello regionale, e dunque dovrebbero condurre ad un certo bilanciamento fra le priorità dei due livelli di governo.

Questo bilanciamento dovrebbe diventare più consistente in futuro, dato che finora il meccanismo di finanziamento è stato in buona parte alimentato dall'utilizzo di preesistenti fondi settoriali. Diventerà più consistente a condizione che nel futuro immediato le pressioni e gli orientamenti settoriali del momento cedano terreno e siano sostituiti da un'impostazione di maggiore respiro.

In effetti, il coordinamento deve avvenire *ex-ante* e non aver natura unicamente contabile/finanziaria. Per essere più specifici, analizzando le vicende e i documenti degli Accordi di Programma si ha talvolta l'impressione che il coordinamento, che dà luogo all'Accordo complessivo, sia semplicemente la sommatoria contabile di programmi pensati in tempi e con modalità diverse, la cui realizzazione nell'ambito degli Accordi mantiene tempi e modalità diverse.

Suggerimenti. Per dispiegare al meglio la dimensione programmatica del meccanismo si possono ipotizzare diverse soluzioni (non necessariamente alternative). Innanzitutto, un maggior collegamento tra gli interventi promossi con tale meccanismo e i principali documenti di programmazione regionale (in particolare il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale – DPEFR). In altre parole, i primi passi dell'attività di programmazione degli interventi da realizzare attraverso il meccanismo potrebbero essere, almeno in parte, anticipati già in sede di elaborazione e approvazione del DPEFR, anziché attendere la ripartizione dei finanziamenti deliberata annualmente dal CIPE. Un ulteriore suggerimento che si presenta spontaneo è la creazione di un archivio/banca progetti cui attingere, eventualmente creando un fondo per la redazione dei progetti da parte degli enti potenzialmente interessati a partecipare agli Accordi, ferma restando la necessità da parte della Regione di stabilire preventivamente le priorità settoriali al fine di evitare una distorsiva corsa ai finanziamenti da parte dei soggetti subregionali.

¹ Ciò significa che una parte può citare in giudizio, quella inadempiente, sia questa anche una pubblica amministrazione.

9.2 UN MECCANISMO PER COLMARE LE DIFFERENZE NELLE DOTAZIONI INFRASTRUTTURALI DELLE REGIONI

Si tratta certamente della parte meno innovativa del meccanismo. Le quote di ripartizione dei fondi fra le regioni obbediscono al tipico schema italiano, che privilegia le regioni del Mezzogiorno in ragione dei divari esistenti nella dotazione di infrastrutture. Vi sono due distinti profili d'analisi al riguardo. Il primo riguarda l'efficacia di un sistema di quote dal punto di vista della riduzione dei divari. Il secondo concerne l'adeguatezza delle quote assegnate alle singole regioni.

Un sistema di quote non possiede proprietà di efficacia. In effetti, esso protegge le regioni inadempianti, dato che le quote non sono modificate in relazione ai comportamenti virtuosi. Per correggere gli aspetti distorsivi del sistema delle quote, il meccanismo introdotto prevede, in realtà, alcuni meccanismi incentivanti, che sono analizzati qui di seguito, ma che paiono di scarsa efficacia.

È difficile valutare l'adeguatezza delle quote, anche perché il divario delle dotazioni di infrastrutture non riflette solo la differente capacità finanziaria diretta, o di attingere a fonti finanziarie – da decenni, infatti, il Mezzogiorno è destinatario di consistenti flussi di denaro – quanto piuttosto differenti capacità di realizzazione della spesa. Certo, la bassissima quota riservata alle regioni del Centro-nord ha soprattutto una funzione di messaggio politico: nessuna regione è esclusa dal riparto delle disponibilità.

Suggerimenti. Il suggerimento principale al riguardo è la sostituzione del sistema attuale di quote rigide con quote rimodulate nello spazio e nel tempo in relazione ai risultati raggiunti nei tempi di esecuzione dei progetti. Esso viene descritto con maggiore dettaglio nel paragrafo 8.4.

9.3 PARTNERSHIP MULTILIVELLO CON FINALITÀ DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

Questa partnership caratterizza, come l'impostazione negoziale, l'evoluzione dei sistemi di governance in tutti i paesi avanzati. Conduce potenzialmente a un notevole miglioramento nella spesa d'investimento, evitando duplicazioni inutili di progetti, permette agli interventi di raggiungere la dimensione critica necessaria, migliora lo scaglionamento temporale degli interventi e quindi la loro efficacia. Un esempio illustrativo è il restauro/recupero della Reggia di Venaria. Singolarmente, nessun livello di governo è in grado di assicurare il finanziamento necessario, che è molto elevato. In secondo luogo, gli enti e i privati interessati a contribuire al finanziamento sono incoraggiati a intervenire dalle prospettive di migliore utilizzo derivanti dalla messa in comune degli sforzi. Inoltre, in mancanza di coordinamento vi è il rischio evidente che le differenze nelle date di completamento dei singoli progetti siano così ampie da richiedere ai progetti finiti per primi di dover ricominciare, dato l'inevitabile deterioramento degli immobili avvenuto nel frattempo.

Affinché la partnership diventi efficace è necessario rispettare alcune condizioni essenziali. Una di queste è che i due partner essenziali del coordinamento – il governo centrale, che provvede a fornire parte dei fondi, e quello regionale, che ha il compito dell'armonizzazione degli interventi da parte dei livelli di governo subregionale e del settore privato – siano competenti, informati ed efficaci. In sostanza, affinché il governo centrale possa intervenire con profitto gli è necessaria una conoscenza dettagliata delle necessità e delle situazioni locali. Una condizione, questa, che appare molto parzialmente soddisfatta nel sistema attuale italiano, dove il governo centrale dispone di scarse antenne locali sul territorio. Tradizionalmente, infatti, non esiste in Italia un efficiente organo di coordinamento dell'azione degli uffici e delle agenzie centrali dislocate sul territorio, come avviene invece in Francia con il sistema delle prefetture e dei grandi "corpi dello stato" descritto nel precedente capitolo 8.

Occorre, inoltre, a livello regionale un'altrettanto incisiva azione, che richiede la riduzione della

settorialità del sistema di governo e un rafforzamento degli organi con visione e azione supersettoriale (programmazione). Senza ciò vi è il rischio che il meccanismo delle Intese e degli Accordi possa condurre a una sostituzione dell'azione regionale da parte del governo centrale.

In sostanza, invece di svolgere un ruolo di perno attorno al quale prendono forma e si sviluppano i progetti d'investimento collocati sul (loro) territorio, le Regioni diventano un partner, per molti aspetti subordinato, del governo centrale in queste iniziative. Barattano cioè risorse finanziarie, non sempre indispensabili (data la possibile sostituibilità di esse con altre fonti, ad esempio quelle di origine UE) con una riduzione della propria autonomia e del proprio ruolo.

Suggerimenti. Si suggerisce quindi un notevole rafforzamento della capacità del governo regionale di comporre le differenze negli orientamenti settoriali al proprio interno e un rafforzamento della capacità regionale di coordinare l'azione degli enti subregionali e del settore privato. Se il primo obiettivo può essere raggiunto attribuendo maggior rilevanza ai strumenti di programmazione regionali vigenti (di nuovo, il DPEFR), il secondo obiettivo merita qualche considerazione aggiuntiva. Un punto debole del meccanismo risiede nel fatto che, nella maggior parte dei casi, i soggetti attuatori (Comuni, Comunità Montane, ecc.) degli interventi non sottoscrivono formalmente l'Accordo di Programma Quadro e la Regione (in particolare ai responsabili regionali degli APQ) non sempre dispone di espliciti ed efficaci strumenti di intervento per modificare i loro comportamenti e logiche d'azione. Per far fronte a questo problema è possibile introdurre alcuni correttivi. Innanzitutto, la Regione potrebbe introdurre, per ogni singolo APQ, uno specifico sistema di premialità destinato ai soggetti attuatori degli interventi cercando di ribaltare, con opportune modificazioni, il sistema incentivante che il meccanismo prevede per la Regione. In secondo luogo, al fine di accrescere la qualità dell'adesione dei soggetti attuatori può essere opportuno organizzare una presentazione pubblica dell'APQ (nei giorni immediatamente successivi alla sua formale sottoscrizione) seguita da altre iniziative destinate a illustrare ai soggetti attuatori le caratteristiche e le modalità di funzionamento sia del sistema di monitoraggio che dei meccanismi incentivanti (premialità e sanzioni).

9.4 L'INCENTIVAZIONE DELL'ACCELERAZIONE DEI TEMPI

Il contenuto incentivante del meccanismo, basato su premi e sanzioni, è rivolto all'accelerazione dei tempi di realizzazione delle infrastrutture. I tempi dilatati di completamento degli investimenti pubblici costituiscono un problema di proporzioni quasi drammatiche nel nostro paese, dove i tempi di realizzazione degli investimenti pubblici sono ritardati all'estremo e soprattutto sono incontrollabili, per effetto della massa di pareri/passaggi di organi che costituiscono l'iter obbligatorio dei progetti.

Il meccanismo non semplifica l'iter, ma introduce sanzioni per quegli enti che non provvedono entro un tempo massimo a formalizzare gli impegni di spesa e concede qualche premio per quegli enti che contengono i tempi di realizzazioni entro proporzioni "normali".

Le sanzioni consistono nella sottrazione dalla disponibilità delle amministrazioni inadempienti delle risorse assegnate, ma non impegnate entro i limiti temporali definiti. I premi, consistenti in un massimo del 10% delle risorse attribuite, vengono corrisposti soprattutto in relazione al rispetto del profilo di spesa previsto.

Questo sistema ha efficacia molto limitata soprattutto per quelle regioni caratterizzate da "scarsa capacità d'assorbimento della spesa" e da un eccesso di fonti di finanziamento (il secondo elemento influisce chiaramente sul primo).

I premi incidono poco, poiché secondo l'esperienza accumulata essi sono presumibilmente incassati dalle regioni che hanno quote di ripartizione bassissime. Le sanzioni, per contro, si rivelano poco efficaci, anche quando fossero applicate, perché conducono a un congelamento delle spese non impegnate, cioè consistono essenzialmente in un riconoscimento della realtà: la regione che non è capace di spendere è sollevata dall'obbligo di spendere.

Suggerimenti. Il suggerimento che si impone a questo riguardo è di effettuare una redistribuzione dei fondi nel tempo e fra le regioni. In altre parole, consiste nell'introdurre una competizione intra-temporale e interregionale nei fondi.

È una soluzione efficace, perché introduce una forte competizione fra i potenziali destinatari. È sovente suggerita, anche in contesti diversi come quello dell'aiuto internazionale, ma più raramente messa in essere per le difficoltà politiche che essa richiede di superare.

Essa implica una revisione del sistema delle quote da effettuare a due livelli. Innanzitutto richiede che le quote di ripartizione dei fondi fra le regioni non rimangano fisse, ma possano essere modificate in ragione dei tempi di realizzazione e di altri indicatori di efficacia. Le regioni che dimostrano tempi maggiori avrebbero così riduzioni, sperabilmente temporanee, di quote. L'argomentazione che, in tal caso, si potrebbero allargare i divari non ha molto peso, dipendendo essi da capacità di realizzazione e non da differenze nelle possibilità di accesso ai fondi. In effetti, mantenere invariate le quote alle regioni che non spendono non fornisce nessun incentivo ad accelerare la spesa. Come pure scarsi incentivi sono forniti dal sistema di premialità esistente: una regione che non riesce a spendere non è minimamente influenzata dalla prospettiva di aver maggiori fondi da spendere.

In secondo luogo, il governo centrale potrebbe anche considerare l'opportunità di alterare il profilo temporale del totale delle risorse stanziato. Se globalmente le regioni si dimostrano inadempienti, tanto vale sospendere, o rallentare considerevolmente, per un anno o due il meccanismo, destinando le risorse a finalità con priorità altrettanto elevate per l'interesse nazionale, quale il sostegno alla ricerca, o l'aiuto d'emergenza al terzo mondo.

9.5 LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA DEL PROGETTO E DEL MONITORAGGIO

Questo contenuto educativo, rivolto all'instillazione della cultura del progetto e del monitoraggio, è in principio uno degli aspetti più interessanti del meccanismo delle Intese e degli Accordi. Certamente ciò deve risultare propedeutico rispetto alla promozione anche della cultura della valutazione. È probabile che questo sarà il passaggio successivo nel prossimo ciclo di Intese e Accordi, sulla falsariga di quanto avvenuto nell'evoluzione dei meccanismi di funzionamento dei Fondi strutturali dell'UE.

Migliora i meccanismi di scelta dei progetti da parte delle singole amministrazioni proponenti, sollecitandole a considerarli in termini di risultati. Aumenta la trasparenza e l'efficacia amministrativa attraverso l'individuazione di un funzionario responsabile. Facilita il confronto delle tappe di realizzazione e, attraverso questo, la competizione fra le amministrazioni.

Come avviene con tutti gli strumenti, gli effetti positivi sono condizionati dal loro utilizzo corretto e non distorto. Sotto questo profilo, l'indagine compiuta in questo lavoro fa intravedere una possibilità d'attenuazione degli aspetti positivi, nella pratica di suddividere i progetti in un numero multiplo di essi con dimensioni individuali minori. La giustificazione di tale scelta è riconducibile alla necessità di tenere sotto osservazione l'unità elementare (il singolo appalto) dei progetti promossi con l'APQ e rendere così più omogenea e trasparente l'attività di monitoraggio. A ciò consegue tuttavia un notevole carico di lavoro per gli apparati regionali impegnati nella predisposizione delle attività propedeutiche al monitoraggio (acquisizione e caricamento dati con cadenza semestrale).

Un altro problema osservato è la moltiplicazione dei sistemi di monitoraggio. Quello introdotto dal meccanismo delle Intese e degli Accordi si aggiunge ai numerosi monitoraggi esistenti (diversi in ragione del settore di intervento in cui rientrano i progetti promossi con l'APQ). La pluralità dei sistemi di monitoraggio (il cui numero aumenta in ragione della diversità delle fonti di finanziamento), ognuno dei quali con specifiche caratteristiche, rischia tuttavia di aumentare ancor di più il carico di lavoro degli apparati regionali².

² I principali sistemi di monitoraggio avviati in sede regionale che prevedono la trasmissione di flussi indipendenti di dati verso banche dati nazionali sono: (i) Monit 2000, per investimenti dei Fondi comunitari FSE; (ii) Banca Da-

Suggerimenti. Revisione dei sistemi di monitoraggio esistenti individuandone relative caratteristiche e vincoli al fine di razionalizzare al massimo l'impegno richiesto nello svolgimento di tale attività. In secondo luogo, sembra opportuno introdurre nuovi strumenti di analisi delle informazioni acquisite attraverso il monitoraggio in modo da trasformarne le funzioni – da rendicontazione ad apprendimento – svolgendo opportune indagini ad hoc volte ad evidenziare l'efficacia o meno di alcuni istituti orientati all'accelerazione delle procedure amministrative (in particolare le conferenze di servizio).

ti Anagrafica (BDA) per agevolazioni alle imprese in regime di “de minimis”; (iii) Osservatorio regionale dei Lavori Pubblici; (iv) Fondi comunitari per il Piano di Sviluppo Rurale (PSR). È in coerso un progetto di Integrazione dei Sistemi di monitoraggio degli Investimenti pubblici (ISIMIP) affidato dal NUVAL al CSI Piemonte.

BIBLIOGRAFIA

- ANCE (2005), *Il monitoraggio delle grandi opere*, sintesi ricerca presentata in occasione del convegno “Infrastructura”, Torino, 11 marzo 2005.
- Baguenard J. (2002), *La décentralisation*, Paris.
- Barca F. et al. (2004), *Misurare per decidere. Utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale*, Materiali UVAL, n. 2, Roma, novembre-dicembre 2004.
- Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in “Stato e Mercato”, n. 58.
- Bobbio (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Boef J.L. (2003), *Décentralisation et expérimentations locales*, in “Problèmes politiques et sociaux”, n. 895.
- Commissione delle Comunità Europee (2000), *Il periodo di programmazione 2000-2006. La valutazione intermedia degli interventi dei Fondi strutturali*, Documento di lavoro n. 8, Bruxelles.
- Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo della Liguria (2002), *Stato di attuazione delle opere pubbliche di Province e Comuni liguri*.
- D’Agnas S. (2000), *Le défi de l’évaluation : l’exemple du CPER Aquitaine*, I.E.P. Bordeaux.
- Dalla Longa R. (2004), *Gestione dei processi realizzativi di opere pubbliche e infrastrutture*, Carocci, Roma.
- DATAR (2002), *Les Contrats de Plan Etat-Région*, Paris.
- D’Auria G. (1998) *Autorità e contratto nell’amministrazione italiana oggi*, in “Politica del diritto”, n. 2.
- D’Auria G. (1988), *Interventi per l’occupazione e programmazione negoziata*, in “Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale”, n. 1.
- Dupuis J.(1998), *L’évaluation des politiques publiques locales*, in “Dossiers d’experts”.
- Florio M. (2002), *La valutazione degli investimenti pubblici. I progetti di sviluppo nell’Unione Europea e nell’esperienza internazionale*, vol. II, *Settori di applicazione e studio di casi*, Franco Angeli, Milano.
- Florio M., Giunti A. (2001), *L’esperienza dei contratti di programma: una valutazione a metà percorso*, Dipartimento di Economia Politica e Aziendale, Università degli Studi di Milano, working paper n. 12, giugno 2001 (www.eco-dip.unimi.it).
- Foà S. (2001), *L’accordo di programma quadro tra il ministero per i Beni e le Attività culturali e la regione Piemonte*, in “Aedon”, n. 2.
- Fontana A., Petrina F. (2002), *Analisi della realizzazione della politica infrastrutturale degli enti locali*, in “Economia pubblica”, n. 2.
- Gaddi B., Morri G. (2003), *Il procedimento per la realizzazione di opere pubbliche*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- Gaudin J.P. (1996), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris.
- Gaudin J.P. (1999), *Gouverner par contrat. L’action publique en question*, Paris.
- INSEE, *La France et ses Régions 2002-2003*.
- IRES-Pro-Va (2001), *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*, Torino.
- IRES-Ministero dell’Economia, Regione Piemonte (2006), *Macchine culturali. Reti e sistemi nell’organizzazione dei musei*, Torino.
- Isaïa H. (1999), *L’évaluation dei nouveaux contrats de plan Etat-Région*, Paris.
- La Spina A.(2003), *La politica per il mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

- Leroy M. (1999), *La négociation de l'action publique conventionnelle dans le Contrat de Plan État-Région*, in "Rev. Française de science politique", 1999, n. 4.
- Leroy M. (2000), *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le Contrat de Plan Etat-Région*, Paris.
- Leroy M. (2001), *Territorialisation de l'action publique: la région s'affirme*, in "Pouvoirs Locaux", n. 50.
- Lo Moro V., Mancini A. (a cura di) (1995), *Le procedure amministrative. Analisi e tecniche di intervento*, Il Mulino, Bologna.
- Mabileau A. (1994), *Le système local en France*, Paris.
- Marzanati A. (2001), *La programmazione della spesa pubblica. Tra coordinamento e concertazione*, Giuffrè, Milano.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1998), *Politiche per lo sviluppo del mezzogiorno. Primo rapporto*, Roma.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1999), *Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree depresse e sui risultati conseguiti 1998-1999*, Roma.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (2000), *Terzo rapporto sullo sviluppo territoriale 1999-2000. Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree depresse e sui risultati conseguiti*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2001a), *Linee guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2001b), *Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia dei programmi operativi*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2001c), *Quarto Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo – 2000-2001*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2002), *Quinto Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo – 2001-2002*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2004), *Rapporto annuale 2003 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2005), *Rapporto annuale 2004 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, Roma.
- Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione (1998), *La nuova programmazione per il Mezzogiorno*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le politiche di sviluppo (2004), *Il Fondo per le Aree Sottoutilizzate. Elementi informativi sull'attuazione nel 2003*, Roma, maggio 2004.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le politiche di sviluppo (2003), *La lezione dei patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma, gennaio 2003.
- Osservatorio delle politiche culturali (1994), *L'évaluation au service des politiques publiques locales*, Paris.
- Pontier J.M. (1998), *Les contrats de plan entre l'Etat et les régions*, Paris.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali (2004), *Il contratto d'area: strumento di attivazione e sviluppo degli investimenti produttivi nelle aree di crisi*, Roma.
- Regione Piemonte – Assessorato ai Lavori Pubblici (2004), *I lavori pubblici in Piemonte. Rapporto informativo*, Torino.
- Rossi, P.H., Freeman H.E. (1993), *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage, USA.
- Renna M. (1999), *Al via la concertazione in materia di beni culturali: l'accordo di programma quadro tra ministero e regione Lombardia*, in "Aedon", n. 2.
- Sistema nazionale di valutazione-UVAL-INEA-ISFOL/struttura di valutazione FSE, (2003), *Valutazione di secondo livello. Terza relazione del Sistema nazionale di valutazione*, Roma.

- Trosa S. (1999), *Quand l'État s'engage. La démarche contractuelle*, in "Collection service public".
- Unione Europea (2003), *La valutazione dello sviluppo socio-economico* (www.retenuvv.it/utilita/guide/evalsed.php)
- Vecchi G. (2001), *La valutazione delle politiche pubbliche*, in Morisi M., Lippi A. (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino.
- Viesti G., Prota F. (2004), *Le politiche regionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Voisard J., Lavallard F. (1997), *L'investissement public et les acteurs du développement régional*, Paris.
- Zanetti, L. (2000), *Gli accordi di programma quadro in materia di beni e attività culturali*, in "Aedon", n. 3.

RIVISTE

- AA.VV., *Le Regioni nella Costituzione francese*, in "Amministrare", 2003, n. 2.
- AA.VV., *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*, Paris, in particolare nn. 57 e 59, 2003.
- Dossier *Une radioscopie de Rhône-Alpes*, in "La Région laboratoire politique", 2001.
- Rapporto, *L'évaluation des politiques publiques et les indicateurs du développement, Rapport d'information n. 3594*, in "Le Moniteur", 2002.

RAPPORTI UFFICIALI

- Rapporto del Primo Ministro J. Chérèque, *Rapport sur la prochaine génération de contrats de projets Etat-Région (2000-2006)*, Paris, 1998.
- Rapporto del Senato francese, *Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les troisièmes contrats de plan Etat-Régions (1994-1999)*, Paris, 2000.
- Rapporto del Senato francese, *Rapport d'Information 2003-2004*, Paris, 2003.
- Rapporto del CNE francese, *L'évaluation au service de l'avenir, Rapport annuel*, Paris, 1999.
- Rapporto del CNE francese, *L'évaluation à l'épreuve de son utilité social, Rapport d'activité 2000-2002*, Paris, 2003.

DOCUMENTAZIONE VARIA

- Siti ufficiali delle Regioni francesi e italiane, del DPS, della DATAR, del CGP e del CNE.
- Materiale fornito dalle Regioni oggetto d'indagine.

