

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.