

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.

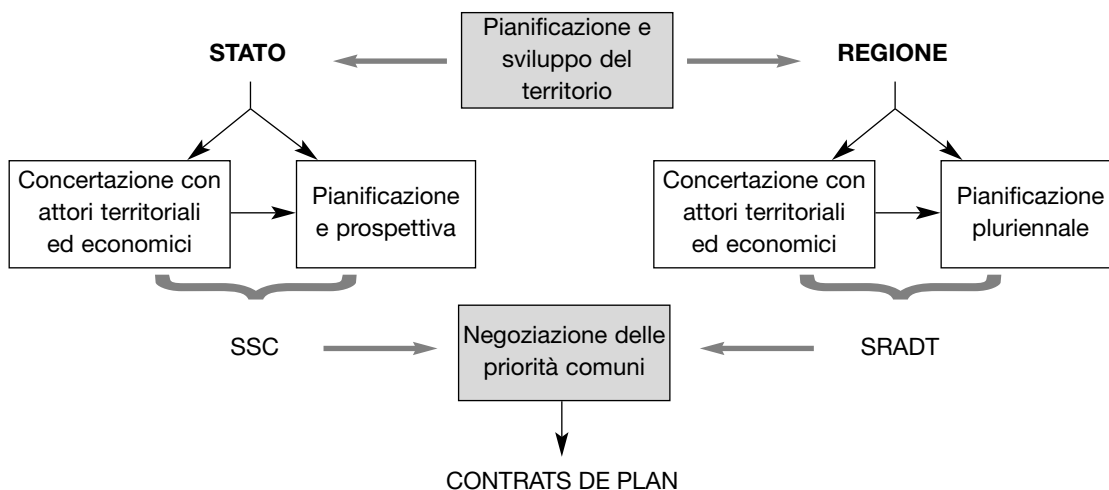
Il principio della concertazione partenariale viene assicurato garantendo rispettivamente: la presenza della Regione e del Consiglio economico-sociale regionale all'elaborazione della programmazione economica nazionale; del Dipartimento e del Segretariato Generale della Prefettura, all'elaborazione di 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).

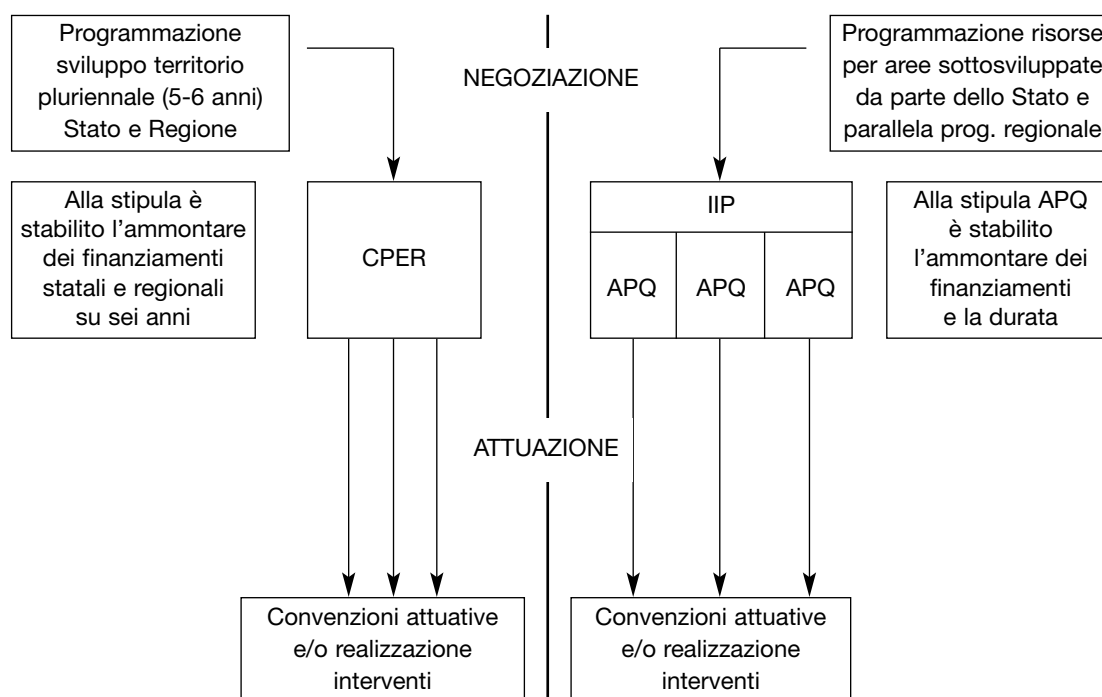
⁵ Il mandato di negoziazione conferisce al prefetto una discreta autonomia nella scelta delle strategie negoziali sul-

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.

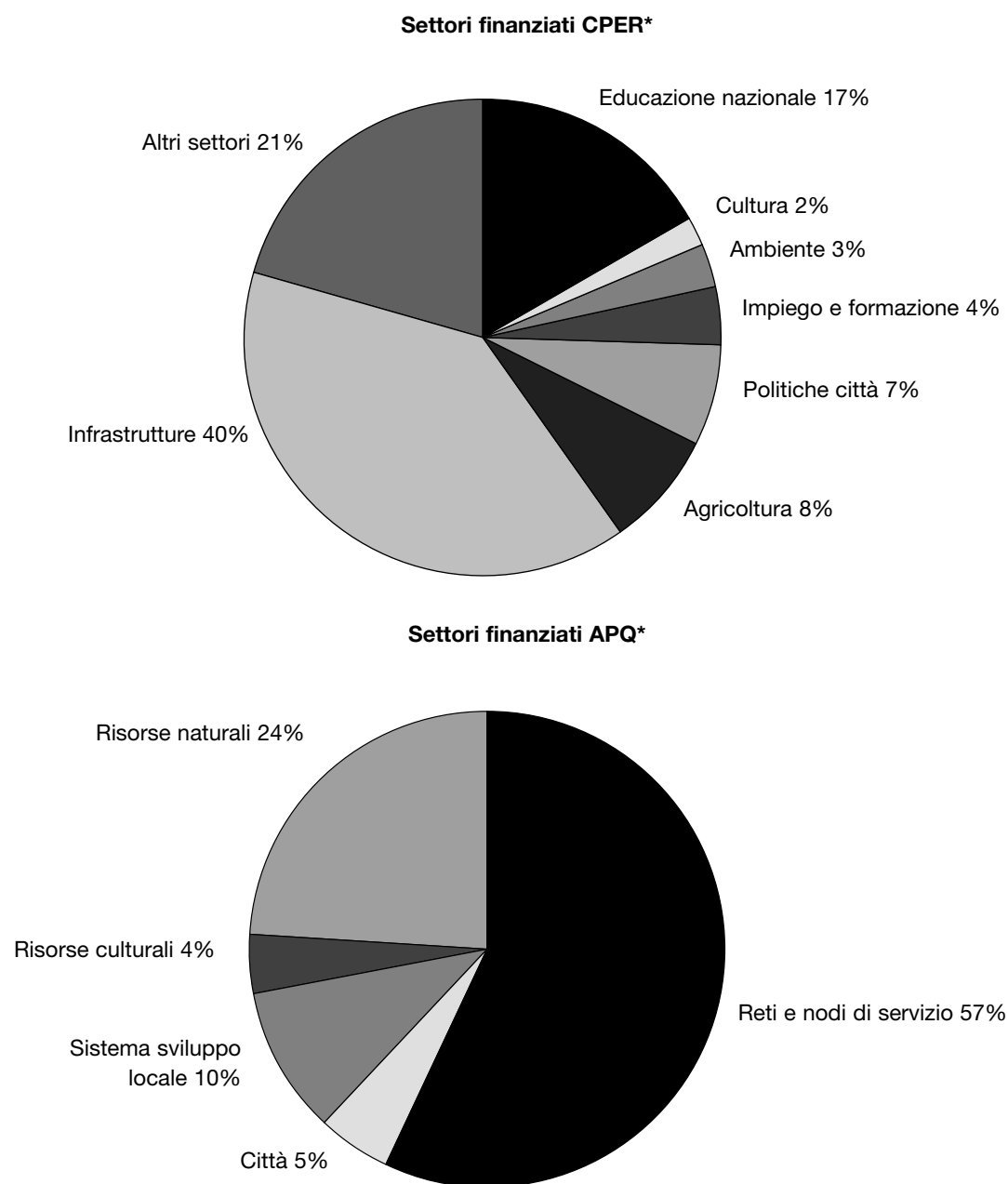
8.2.2 *Contenuti*

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.

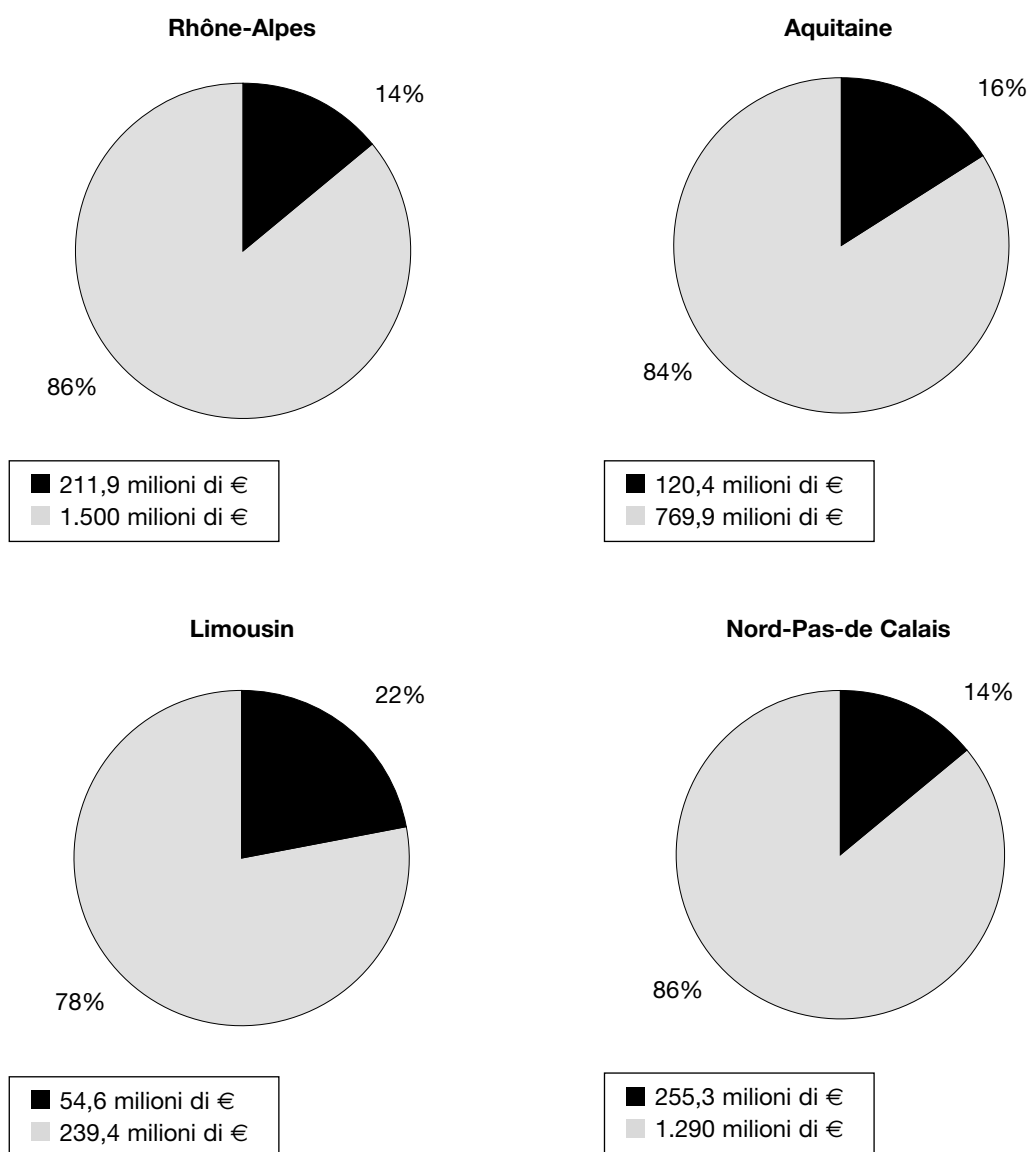
** Nel 2004 la Regione Piemonte ha concluso nuovi APQ per un totale di 846,7 milioni di euro.

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*

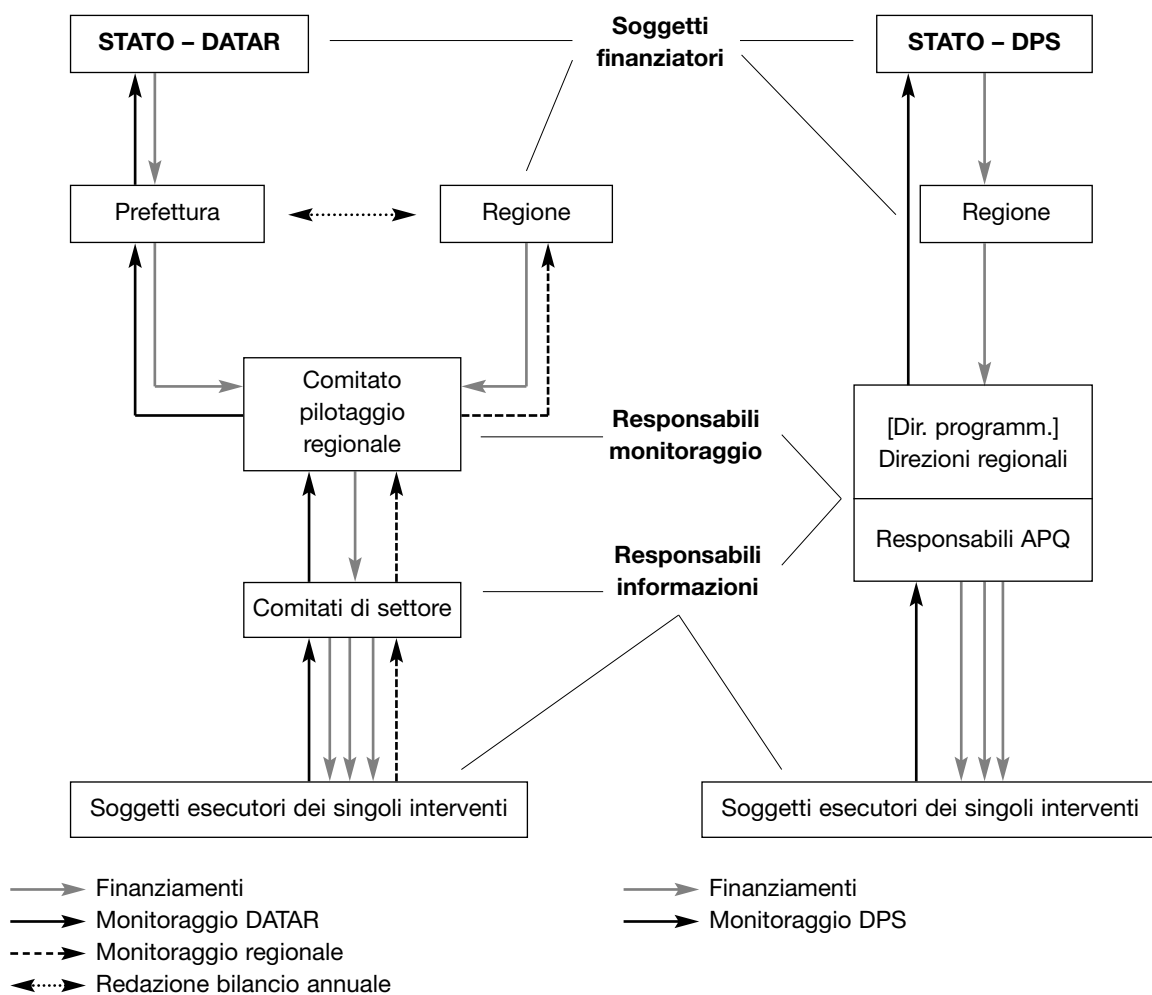
Le informazioni relative al monitoraggio seguono *a ritroso* i canali dei finanziamenti: in pratica i soggetti che nell'iter dei due contratti programmano, ricevono e investono le risorse sono anche responsabili della circolazione dei dati relativi alla spesa effettuata e all'avanzamento degli interventi.

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-

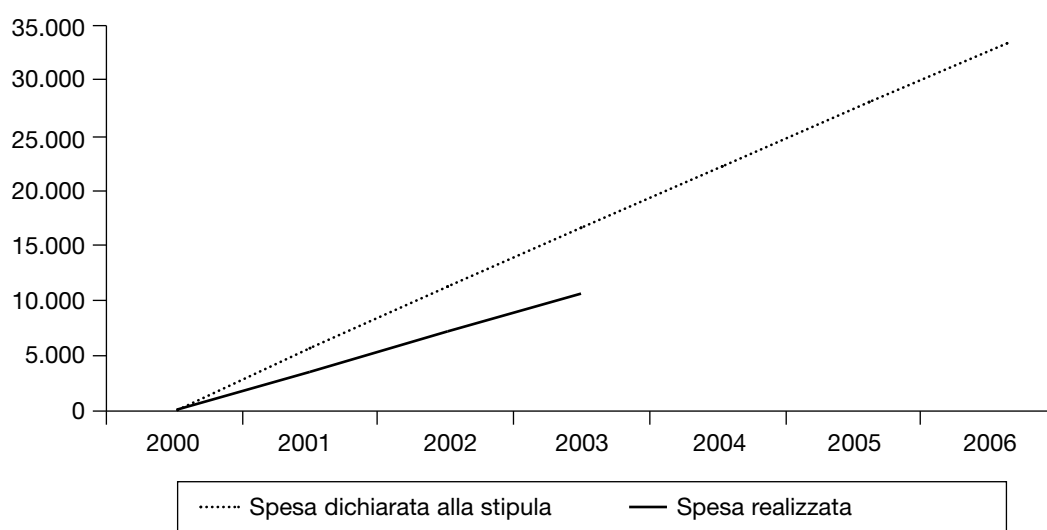
¹⁷ Si tenga però presente, che nelle Regioni, come Rhône-Alpes, in cui il Consiglio regionale ha approvato un sistema di monitoraggio fisico-finanziario dell'esecuzione dei CPER e in generale delle politiche implementate sul territorio, le carenze del sistema nazionale vengono in parte sopperite. Siamo 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.

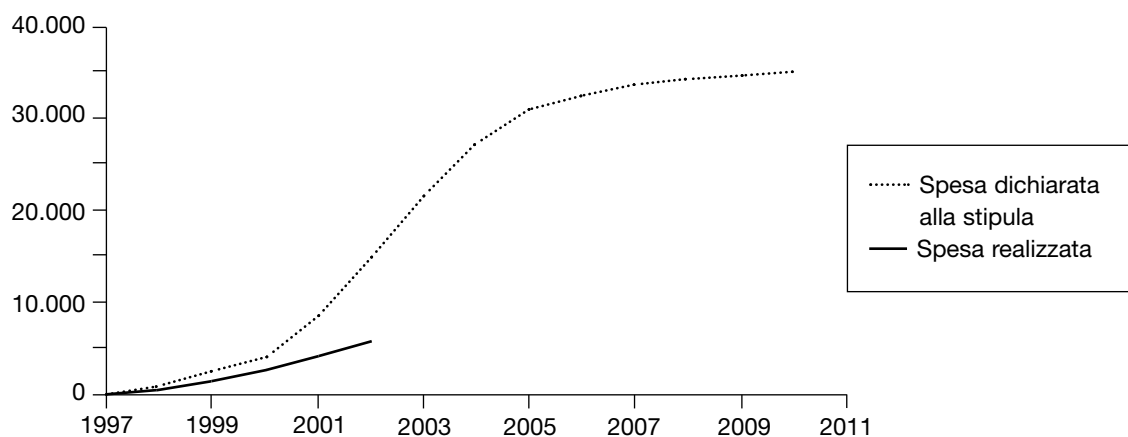
vare le Regioni a rispettare i tempi di programmazione della spesa. Se, come ho affermato all'inizio della presente trattazione, l'obiettivo *dichiarato* dai soggetti nazionali responsabili del monitoraggio è la verifica della capacità di programmazione delle Regioni, il sistema di monitoraggio DPS ha 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:

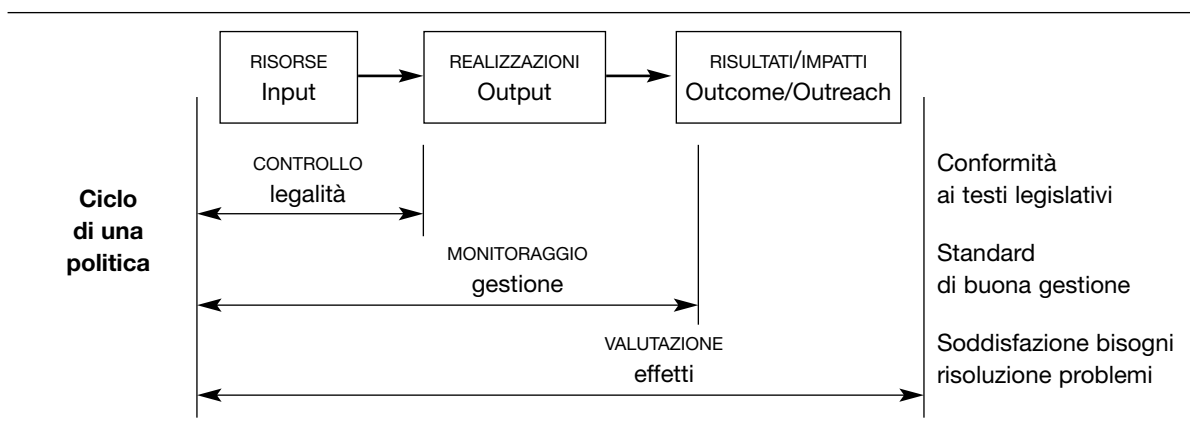
²⁰ Cfr. circolare ministeriale 9 dicembre 1993, recante le prime indicazioni per la costruzione del sistema di valutazione delle politiche implementate mediante i CPER.

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:

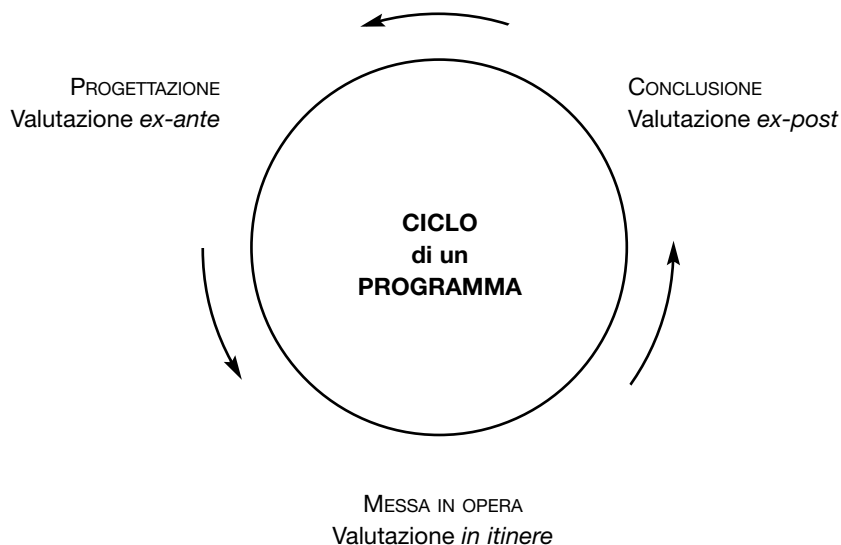
- presenza di un sistema di raccolta delle informazioni o avvio alla sua costruzione;
- esistenza di materiale bibliografico e di carattere scientifico;
- durata studio coincidente con un arco temporale significativo nel ciclo di una politica;
- politiche che presentino bassa *conflittualità* e *complessità*.

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.



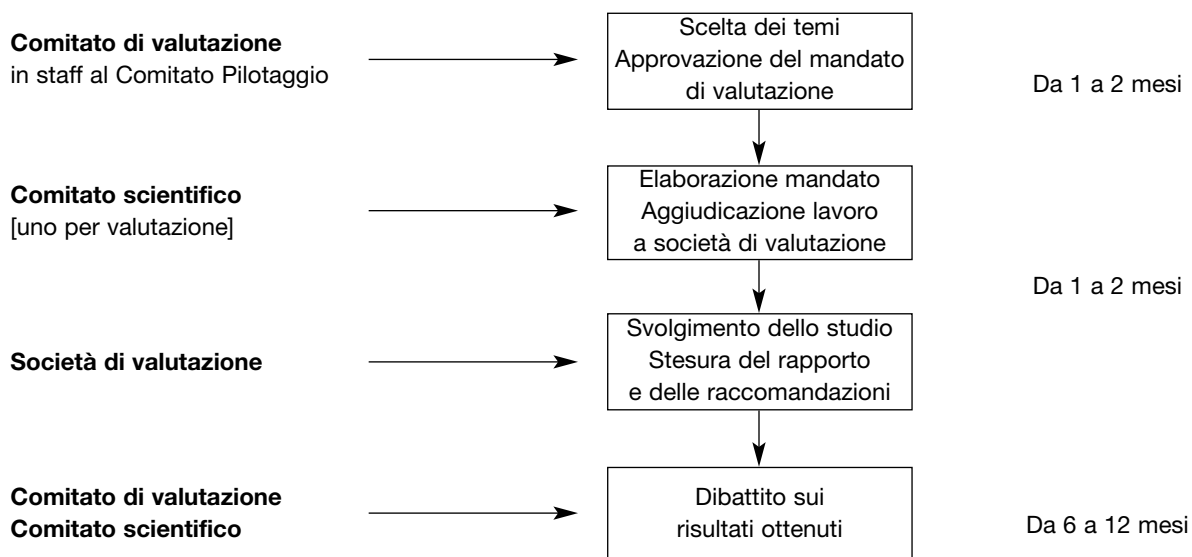
I dispositivi regionali hanno generalmente privilegiato la valutazione *ex-post* ed *intermedia*; nella maggior parte dei casi quella *ex-ante* è giudicata troppo difficile e molto costosa.

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 rientrando 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	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

Regioni	Messa in opera	CESR associati	Autorità responsabile	Consiglio scientifico	Comitato tecnico	Incarico*
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 un 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. CIRCOLARE 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

