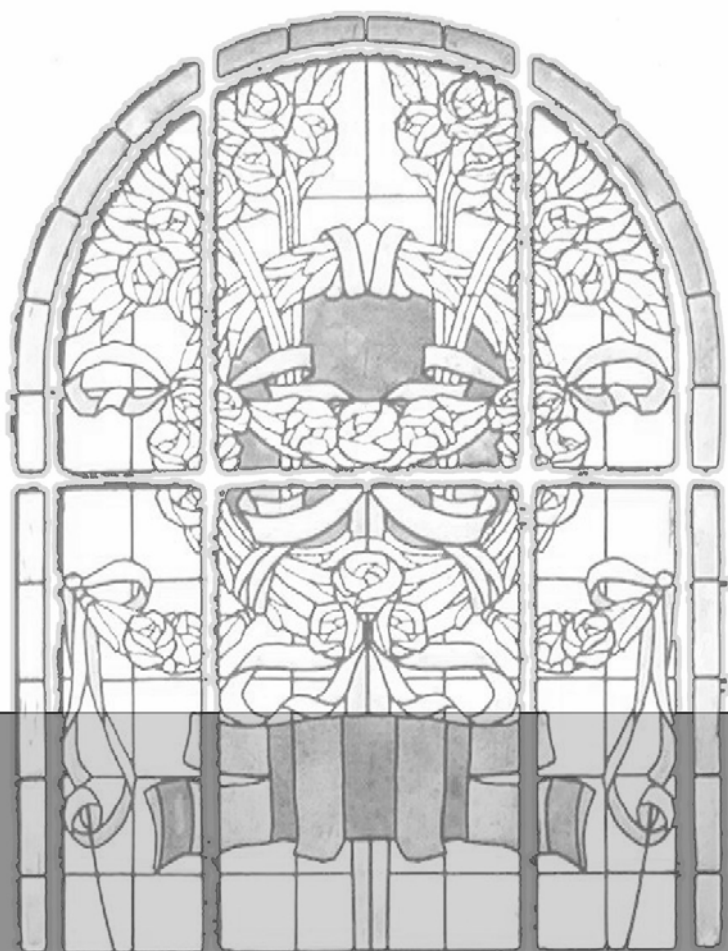


MATERIALI

Analisi e studi

Documenti

Metodi



UVVAL

Numero 29 - Anno 2013

**LE INNOVAZIONI DI METODO PER LA
PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014-2020**

L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari. L'Unità partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.

L'UVAL opera nel Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, dove è stato trasferito con il D.P.C.M. del 28 giugno 2007 pubblicato sulla G.U. n. 218 del 19 settembre 2007. L'Unità è stata costituita, nella sua forma attuale, nel 1998 nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate, all'epoca, al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

Collana Materiali Uval

Direttore responsabile: Paolo Praticò
Segreteria di redazione: materialiuval.redazione@tesoro.it
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 306/2004 (a mezzo stampa)
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 513/2004 (a diffusione elettronica)
Finito di stampare nell'agosto 2013

Materiali UVAL è pubblicato anche in format elettronico all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/materialiuval>

Le innovazioni di metodo per la programmazione comunitaria 2014-2020

Sommario

La programmazione comunitaria 2014-2020 è stata avviata in Italia, nel dicembre 2012, con il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", che fornisce indirizzi per la preparazione dell'Accordo di partenariato e dei Programmi operativi e propone sette innovazioni di metodo per rilanciare lo sviluppo e la coesione del Paese. Nella prima parte del presente volume si propone un estratto di tale documento ed in particolare si riporta la parte relativa alle sette innovazioni metodologiche. Ciascuna innovazione viene descritta nei suoi contenuti essenziali, nella consapevolezza che è necessario che vengano introdotte tutte contemporaneamente per ottenere quel cambio di passo necessario perché l'intervento pubblico volto al riequilibrio territoriale riesca a garantire investimenti che producano benefici per i cittadini, il lavoro e le imprese. Nella seconda parte del testo si propongono materiali di approfondimento dedicati ad alcune delle sette innovazioni, predisposti a supporto di un ciclo di seminari di confronto interno alle strutture di coordinamento nazionale di queste politiche. La pubblicazione offre dunque una rassegna di testi e slide che propongono, quale principale cambiamento metodologico e strategico per le politiche di coesione del futuro, il binomio risultati-azioni. Risultati attesi misurabili e legati ad un effettivo miglioramento della qualità della vita dei cittadini, e azioni circostanziate e ben calibrate per ottenerli, devono accompagnarsi al rispetto dei tempi degli interventi, al coinvolgimento del partenariato in tutte le fasi della programmazione, alla massima trasparenza, alla valutazione d'impatto e alla funzione di presidio nazionale di orientamento delle stesse politiche di coesione.

The methodological innovations for the 2014-2020 EU programming period

Abstract

The programming period 2014-2020 of the European Structural Funds was launched in Italy in December 2012 with the document "Methods and objectives for effective use of EU funds 2014-2020", which provides guidance to implement the Partnership Agreement and the Operational Programmes. It proposes seven methodological innovations to support development and territorial cohesion all over the country. The first part of this volume proposes an extract of the quoted document, focused on the seven methodological innovations. Each innovation is described in its essential contents but considering that they need to be introduced at the same time, to achieve the intended change in public development policies and produce benefits for citizens and enterprises. The second section of the publication proposes several slides to enrich the contents of the seven innovations which have already been presented in seminars organized for Italy's national structures mainly involved in coordinating cohesion policies. The main methodological and strategic change for future cohesion policies as proposed in this publication, is the right combination of results&actions. It means expected measurable results directly linked to improvements in citizens' quality of life and detailed actions associated, assuring respect for timing of interventions, continuous partnership involvement, transparency, impact assessment and stronger national coordination of cohesion policies.

I contenuti del Capitolo I costituiscono un estratto del documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”

I materiali di approfondimento presentati nel Capitolo II sono stati predisposti da:

Carlo Amati - DPS - Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER)

Paola Casavola - DPS - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL)

Valeria Castracane - DPS - Ufficio di staff del Capo Dipartimento

Oriana Cuccu - DPS - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL)

Simona De Luca - DPS - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL)

Paolo Di Nola - Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa SpA

Luigi Guerci - DPS - Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER)

Giampiero Marchesi - DPS - Consigliere ministeriale

Nicolino Paragona - DPS - Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria (DGPRUC)

Giorgio Pugliese - DPS - Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria (DGPRUC)

Mario Vella - DPS - Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER)

INDICE

I. Le innovazioni di metodo 2014-2020: indirizzi per la programmazione	7
I.1 Sette radicali innovazioni	8
I.1.1 <i>Risultati attesi</i>	9
I.1.2 <i>Azioni</i>	11
I.1.3 <i>Tempi previsti e sorvegliati</i>	13
I.1.4 <i>Apertura</i>	15
I.1.5 <i>Partenariato mobilitato</i>	16
I.1.6 <i>Valutazione di impatto</i>	17
I.1.7 <i>Forte presidio nazionale</i>	19
II. Le innovazioni della politica di coesione: approfondimenti	23
II.1 Risultati attesi e azioni	24
II.2 Rimettere il tempo al centro dell'azione pubblica	32
II.3 Tempi previsti e sorvegliati	40
II.4 Apertura delle politiche di coesione - trasparenza e partecipazione	46
II.5 Partenariato mobilitato	52

I. Le innovazioni di metodo 2014-2020: indirizzi per la programmazione

Il primo confronto pubblico per l'avvio della programmazione comunitaria 2014-2020 è stato lanciato dal documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020” del dicembre 2012, che fornisce indirizzi per la preparazione dell'Accordo di partenariato e dei Programmi operativi¹.

Il documento è stato elaborato dal Ministro per la Coesione Territoriale d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, responsabili per tre dei quattro Fondi che alimentano la politica di coesione. Si tratta dei fondi comunitari collegati al Quadro Strategico comune 2014-2020 e, segnatamente, del Fondo europeo di Sviluppo regionale (FESR), del Fondo Sociale europeo (FSE), del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Il documento propone sette innovazioni di metodo e ipotesi operative in merito a ognuna delle undici aree tematiche individuate per l'intera Unione Europea e risponde all'urgenza di rilanciare sviluppo e coesione del paese e, segnatamente, alla necessità di contribuire, con un riscatto della qualità dell'azione pubblica, sia alla ripresa della produttività in tutti i territori, sia a un salto di qualità dei servizi essenziali nel Mezzogiorno dove grave è la violazione di elementari diritti di cittadinanza.

L'innovazione metodologica principale consiste nel fatto che per aspirare a trasformare la realtà attraverso l'azione pubblica è necessario che i risultati cui si intende pervenire siano definiti in modo circostanziato e immediatamente percepibile, sia da coloro che sono responsabili dell'attuazione, sia da coloro che ne dovrebbero beneficiare. L'individuazione dei risultati desiderati deve essere effettuata prima di scegliere quali azioni finanziare e mettere in pratica. Si tratta di un requisito ovvio, eppure nella pratica comune quasi mai rispettato. È usuale, infatti, che vengano prima definite le azioni, in modo spesso generico, razionalizzandone semmai *ex-post* le finalità, con un conseguente sbilanciamento tra mezzi e fini. Non è dunque un caso che spesso alla spesa e alla realizzazione fisica, quando finalmente hanno luogo, non seguano benefici per i cittadini, il lavoro, le imprese.

¹ L'Accordo di partenariato è il documento che definisce la strategia e le priorità di intervento di ogni Stato membro, nonché le modalità di impiego dei fondi europei strutturali del Quadro Strategico Comune (QSC), con l'obiettivo di perseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Il documento risultato di un partenariato multi-livello (istituzionale, economico, sociale e della società civile), viene approvato dalla Commissione Europea in seguito a un percorso di valutazione e dialogo con lo Stato interessato: una volta approvato, l'Accordo definisce “gli impegni” tra le parti. Sulla base dei contenuti fissati dall'Accordo, sono definiti i Programmi Operativi, regionali e nazionali.

Nei paragrafi che seguono si propone un estratto del documento che focalizza le innovazioni metodologiche proposte e ne descrive i contenuti essenziali.

I.1 Sette radicali innovazioni

Il metodo della programmazione 2014-2020 sarà profondamente rinnovato attorno a sette parole chiave:

1. Risultati attesi
2. Azioni
3. Attuazione: tempi previsti e sorvegliati
4. Apertura
5. Partenariato mobilitato
6. Valutazione
7. Forte presidio nazionale

È attorno a questi sette concetti che saranno costruiti i futuri “Programmi”, traducendo in documenti davvero “operativi” quelli che ancora nel ciclo di programmazione 2007-2013 sono stati piuttosto “programmi indicativi”, con obiettivi e azioni largamente indeterminati e compatibili con innumerevoli soluzioni pratiche, il che ha spostato in avanti nel tempo le decisioni sul cosa fare, perché farlo e come. I Programmi non saranno approvabili in assenza di questi requisiti.

Le sette innovazioni derivano in parte dal nuovo Regolamento (CE)², recante disposizioni comuni sui cinque Fondi del Quadro Strategico Comune, ma sono anche il risultato delle lezioni apprese nell’ultimo decennio e dell’insuccesso della programmazione comunitaria italiana 2007-2013³. Esse sono state in gran parte anticipate dal Piano d’Azione per la Coesione (PAC⁴), che offre anche molti spunti per azioni prototipali per i futuri Programmi operativi. Il confronto su come attuare queste pratiche in forma stabile e generale in tutti i programmi 2014-2020 può avvenire ora sulla base di fatti e esperienze in corso, non solo di ipotesi concettuali.

Vediamo le sette innovazioni.

² COM(2011) 615 final/2 del 14.3.2012

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_it.pdf

³ Cfr. “Relazione al Parlamento del Ministro della Coesione territoriale del 6/12/2012 e Rapporto DPS 2011, capitolo IV.

⁴ Si rinvia al sito http://www.dps.tesoro.it/pac_2012.asp

1.1.1 Risultati attesi

Nella programmazione operativa, gli obiettivi concordati dovranno essere definiti sotto forma di risultati attesi dalle azioni previste, cioè “cosa” si intende ottenere in termini di qualità della vita delle persone e di progressi delle imprese “dove” e “per chi”. Esprimere anticipatamente e in modo misurabile e verificabile i risultati attesi serve, infatti, a rendere comprensibile “perché” e “per chi” si spendono i fondi, evitando ambizioni troppo generiche e garantendone, appunto, la verificabilità.

I risultati attesi costituiscono la promessa verificabile del programma, anche politica, e pertanto devono esprimere le trasformazioni cui si ambisce, in modo che esse siano osservabili e scrutinabili dal pubblico e quindi misurabili attraverso indicatori/variabili segnaletiche in modo non controverso. Un risultato atteso può essere misurato, in genere, da più “indicatori di risultato”, ma è comunque il primo che deve guidare la scelta dei secondi e non viceversa. Un esempio è rappresentato dalle misure di contrasto alla dispersione scolastica, il cui risultato è espresso dalla “riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica a parità di contesto” e a cui possono essere associati tre diversi indicatori di risultato: tasso di abbandono al biennio delle scuole superiori; tasso di passaggio alla classe successiva; quota di *drop-out* reinseriti in percorsi di istruzione. Occorre, quindi, innanzitutto definire l’aspetto che si vuole modificare (occupabilità, qualità dell’istruzione, costo/disponibilità di energia) e poi verificare se sono già disponibili soddisfacenti misurazioni, ovvero se è necessario attrezzarsi per costruirle. Occorre quindi mirare ad associare al risultato atteso un indicatore pertinente (una buona *proxy* identificativa della natura del risultato), cui possa essere associato un valore obiettivo (*target*), come richiesto dal Regolamento⁵. Ogni impegno deve essere profuso a questo fine. Anche nei casi in cui ciò non sarà possibile, un risultato atteso espresso in modo univoco costituisce una guida indispensabile per indirizzare lo sforzo di misurazione.

Non si è affatto privi di esperienza in questo senso. Nel caso dell’iniziativa cd. degli Obiettivi di servizio, l’esplicitazione univoca dei risultati e i primi indicatori a essi collegati hanno guidato utilmente gli affinamenti successivi nella misurazione, che nel tempo ha raggiunto un livello di chiarezza non immaginabile nella fase iniziale. Successivamente, nel Piano d’Azione per la Coesione è stata sperimentata l’identificazione di risultati attesi per tutti gli interventi del programma. I “Sopralluoghi” effettuati sulle opere realizzate nell’ambito dei programmi operativi di alcune Regioni del Sud offrono, d’altro canto, molti esempi in cui gli interventi realizzati sono accompagnati dalla identificazione di risultati attesi. Gli stessi sopralluoghi mostrano che

⁵ Cfr. Fabrizio Barca - Philip McCann “*Outcome indicators and targets- towards a performance oriented EU Cohesion Policy*” – febbraio 2011
[http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm].

esiste una forte correlazione fra la chiara identificazione dei risultati attesi e l'effettiva utilità dell'intervento. Infatti, si può argomentare che nel caso di interventi infrastrutturali l'identificazione chiara di risultati attesi è legata alla previsione di "piani di esercizio" dell'infrastruttura ben articolati.

Esprimere un risultato atteso per un programma operativo significa anche bilanciare la tensione verso una trasformazione desiderata con la capacità delle azioni adottate di poterla significativamente provocare. Significa cioè riflettere insieme sulle ambizioni che si nutrono di modificare, sul contesto di riferimento e sul nesso fra azioni e risultati (teoria della causazione). Alcuni ambiti saranno più facilmente trattabili di altri, laddove le azioni hanno capacità più dirette di causare il risultato. La richiesta di definire i risultati attesi non deve però essere intesa come un suggerimento di perseguire solo "obiettivi facili" per cui è più chiaro il nesso causa-effetto, ma piuttosto come il dovere di mostrare le intenzioni del programma in modo esplicito e, soprattutto, rilevante e comprensibile per i cittadini. Se non si percorre questa strada, sarà difficile ottenere risultati davvero utili.

RIQUADRO A - ESEMPI DI RISULTATI ATTESI⁶

Tema Istruzione

Affermare che si intende 'rafforzare il sistema dell'istruzione' senza ulteriori qualificazioni NON è un modo di esprimere un risultato atteso, tale da orientare in modo univoco la scelta delle azioni in un programma della politica di coesione che è per definizione limitato nelle risorse e nel tempo, in quanto tale espressione è compatibile con un numero assai elevato di risultati rilevanti per i cittadini e non esprime, né favorisce il raggiungimento di un consenso sugli scopi e le azioni del programma. Una modalità più chiara (e che sottintende una specifica scelta di priorità) è, ad esempio, esprimere il risultato atteso come: *'incremento delle competenze degli studenti in matematica'*, o *'incremento delle competenze degli studenti in lettura'*, o *'incremento del numero di studenti che completano il ciclo di istruzione dell'obbligo'*. Questo modo di esprimere i risultati attesi è congeniale a essere verificabile e a circoscrivere, e poi valutare, le azioni da realizzare.

Tema Mobilità/Mobilità sostenibile

Esempi in quest'ambito che, come quello che precede, riguarda una sfera di intervento su cui è molto abbondante la conoscenza accumulata su "cosa è utile", sono risultati attesi espressi come: *'riduzione dei tempi di percorrenza'*; *'incremento degli utenti del trasporto pubblico/collettivo'*; *'incremento delle merci trasportate su ferrovia sulle lunghe percorrenze'*; *'incremento della disponibilità di servizio di infomobilità nelle città'*.

⁶Cfr. [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/ALLEGATT%20pac%20aggiornamen to%202%20\(seconda%20fase\)_11052012.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/ALLEGATT%20pac%20aggiornamen to%202%20(seconda%20fase)_11052012.pdf);
http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/indicatori_target.asp.

Tema servizi

La consolidata esperienza in questo ambito ha permesso di affinare la capacità di individuazione dei risultati attesi misurabili e verificabili. Esempi possono riguardare i servizi alla persona o i servizi ambientali: *‘incremento della presa in carico di bambini 0-3 anni da parte dei servizi di cura per l’infanzia’; presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata; utenza servita da impianti di smaltimento della frazione organica; frazione organica smaltita (t/a), risparmio dei costi di trasporto fuori regione (€/t), energia prodotta tramite cogenerazione.*

Tema Competitività delle imprese

A differenza degli esempi precedenti, l’esperienza è qui assai più controversa. Questo non deve indurre però a rinunciare al dettaglio di risultati attesi, ma deve portare a circoscrivere e a specificare gli ambiti, seguendo la teoria e la ricerca applicata sui fattori di competitività, sia in generale sia per le realtà particolari e di territorio su cui interviene il programma. Non è di grande aiuto esprimere un risultato atteso in termini di variabili molto lontane dalle azioni e sostanzialmente poco tangibili alla sfera di un programma operativo, quali ad esempio ‘l’incremento del prodotto per occupato’, di per sé dipendente da molte e diverse variabili. Meglio pensare a condizioni utili quali ad esempio: *‘minor costo unitario dell’energia per le imprese’; ‘maggiore presenza delle imprese a eventi di contatto con il mercato internazionale’; ‘incremento sul territorio di servizi avanzati per le imprese’; ‘incremento di figure professionali qualificate nella compagine di impresa’; ‘maggiore presenza di ricercatori nelle imprese’, ecc.*

L’operatività del requisito “risultati attesi” rende necessario, in ogni Programma, non solo che essi siano indicati per ogni gruppo di azioni, non solo che siano scelti gli indicatori con cui misurarli (lasciando comunque aperta la possibilità di modificarli e affinarli nel tempo), ma anche che siano precisati i metodi con cui rilevare quegli indicatori (quando non già disponibili) e le risorse finanziarie e umane per farlo. Assai rilevante e frequente potrà essere il ricorso a indagini campionarie *ad hoc* (*survey*) da programmare e finanziare nel Programma, o all’obbligo di fornitura appropriata di dati da parte dei beneficiari. Per alcuni indicatori che si individueranno come di interesse per più programmi e che non sono disponibili a un livello territoriale fine, si dovranno condividere le metodologie di rilevazione dei dati e di costruzione dell’indicatore di riferimento o anche la complessiva rilevazione (mettendo insieme le risorse finanziarie necessarie), per rispettare i requisiti di solidità statistica che il Regolamento richiede a tutela, innanzitutto, dell’oggettività della rappresentazione nei confronti dei cittadini.

I.1.2 Azioni

Le azioni sono il mezzo con cui raggiungere i risultati. Esse devono essere quindi chiaramente collegate ai risultati che si intende raggiungere (risultati attesi). Possono essere certamente previste più azioni (azioni cioè diverse) per un unico risultato atteso.

Nella teoria *standard* della programmazione i risultati attesi rappresentano gli obiettivi del programma e le azioni sono gli strumenti, quello che si pensa di poter fare per conseguire (o contribuire a raggiungere) quei risultati. Le azioni possono essere semplici o complesse. Pensare con attenzione e dettaglio alle azioni in fase di programmazione aiuta a guadagnare tempo nelle fasi successive. Se le azioni sono definite in modo generico, infatti, si rimanda nel tempo il momento in cui si dovrà comunque decidere sulle loro caratteristiche e ciò di per sé rallenta l'attuazione del programma. Sono quindi da evitare espressioni del tipo: 'azioni per il miglioramento delle competenze' o 'azioni dirette a gruppi svantaggiati'. Nel futuro, non potranno essere assentiti programmi che non individuino le azioni in modo sufficientemente chiaro.

Le azioni da mettere in campo devono pertanto essere definite nel modo più circostanziato possibile, devono cioè costituire una guida operativa per la messa in campo di: attuazione diretta di iniziative, bandi, destinazione di risorse a soggetti e a territori, ecc. È questa un'acquisizione non nuova in sé, ma nei fatti assai innovativa rispetto al modo prevalente con cui, non solo in Italia, si usa programmare. Restare sul generico ha infatti rappresentato l'opzione largamente preponderante, motivata da esigenze di flessibilità operativa, che hanno finito con il rendere del tutto oscure, e quindi non percepibili né verificabili, le scelte di programmazione.

Ove possibile, le azioni andranno circostanziate fino a identificare puntualmente le opere da realizzare, le caratteristiche dei bandi da lanciare, i territori per cui avviare progettazione strategica, le città in cui concentrare dati interventi. A tale riguardo, il disegno e l'attuazione del Piano d'Azione per la Coesione è già una traccia molto chiara [<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/fondi/piano-di-azione-coesione/>] di cosa debba intendersi per azioni adeguatamente specificate. Si prendano, quali buoni esempi, gli interventi in materia di istruzione, per i quali il Piano ha identificato in maniera puntuale il set di azioni su cui intervenire per rafforzare il sistema educativo; gli avvisi pubblici "Giovani per il sociale" e "Giovani per la valorizzazione di beni pubblici", rivolti al mondo del non-profit, che sono stati elaborati anche grazie al coinvolgimento preventivo del partenariato sin dalla fase di definizione degli interventi; i servizi di assistenza alla prima infanzia e agli anziani non autosufficienti per i quali è stata preliminarmente avviata un'attività ricognitiva sul territorio, al fine di individuare i bisogni specifici, anche valorizzando le progettualità esistenti e intensificando alcune misure già in atto sul territorio; l'iniziativa "Messaggeri della conoscenza" per la quale sono stati definiti puntualmente tutte gli elementi per la tempestiva messa in opera. Al contrario, le azioni del Piano per le quali non è stato possibile individuare preventivamente le concrete condizioni di attuazione hanno richiesto successive fasi di istruttoria per la loro traduzione operativa in interventi: ciò è avvenuto, ad esempio, per la selezione dei territori del Piano Sicurezza Giovani e per l'individuazione delle aree

tematiche tecnologiche su cui concentrare gli acquisti di prodotti/servizi capaci di produrre “domanda pubblica qualificata”, idonea a stimolare il sistema della ricerca industriale dell’area Convergenza.

RIQUADRO B - ESEMPI AZIONI

Tema Istruzione

Se il risultato atteso è *‘incremento delle competenze degli studenti in matematica’*, allora azioni chiare sono, ad esempio:

‘erogazione di ore di didattica di recupero in matematica’; ‘formazione dei docenti a nuovi metodi per l’insegnamento della matematica’; ‘distribuzione di software per l’apprendimento della matematica’;

Se il risultato atteso è *‘incremento delle competenze degli studenti nelle lingue straniere’*, allora azioni chiare sono, ad esempio:

‘offerta di soggiorni di studio all’esterno nel periodo delle vacanze estive’; ‘integrazione nella didattica di momenti di visione di documentari con voce in lingua straniera’.

Tema Inclusione sociale/servizi alla prima infanzia

Se il risultato atteso è *‘incremento della presa in carico di bambini 0-3 anni da parte dei servizi di cura per l’infanzia’*, allora azioni chiare sono ad esempio:

‘costruzione/ampliamento di asili nido’; ‘organizzazione di sistemi di buoni servizio per la fruizione del servizio di asilo nido’.

Tema Competitività delle imprese

Se il risultato atteso è *‘maggiore presenza di ricercatori nelle imprese’*, allora azioni chiare sono ad esempio:

‘incentivi all’assunzione di ricercatori nelle imprese’; ‘organizzazione di eventi di incontro tra dottorandi e imprese’.

1.1.3 Tempi previsti e sorvegliati

La programmazione comunitaria ha fatto poco e cattivo riferimento al tempo, dimensione cruciale nell’operatività. In un programma, il dominio dei tempi è fondamentale, perché è il tempo di avviare una procedura, di progettare, di realizzare, di valutare, che determina il “se” e il “quando” potranno verificarsi le trasformazioni auspiccate (i risultati attesi). Il tempo di realizzazione deve pertanto divenire una variabile fondamentale nella programmazione.

Nel programma operativo, a ogni azione prevista deve essere quindi associato un tempo medio atteso di attivazione (quando comincia) e di conclusione (quando termina). Questo tempo deve essere ragionevole e non ipotetico (o eroico), deve quindi essere basato su un calcolo il più possibile esaustivo di cosa è necessario (atti formali, condizioni di operatività indispensabili, ecc.) affinché quell'azione possa effettivamente essere realizzata; se dal calcolo dovesse emergere che i tempi sono troppo lunghi, è necessario comprendere rapidamente in che modo possano essere compresi.

Il tempo di realizzazione determina il flusso di spesa effettivo, variabile molto rilevante per la gestione contabile e di bilancio nazionale e per una corretta esecuzione del bilancio comunitario, dove l'Italia ha accumulato gravi ritardi. Non vi sono pertanto scorciatoie. È solo controllando i tempi di realizzazione che è possibile predeterminare i flussi di spesa (il profilo dei pagamenti del programma). Nel prossimo periodo di programmazione, soprattutto per i Fondi comunitari, sarà indispensabile che ciascun Programma stimi *ex-ante* (e aggiorni tempestivamente) i flussi novennali di pagamento da eseguire per ciascun fondo. Tale stima sarà basata sui dati relativi all'attuazione prevista delle azioni; terrà cioè conto delle azioni che il programma mette in campo e dei loro tempi di realizzazione e quindi di pagamento.

Sarà così anche possibile, ove non intervenissero cambiamenti in relazione all'impegno assunto nel Consiglio Europeo del 30 gennaio 2012, una migliore gestione dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno. Sarà necessaria la massima trasparenza delle decisioni di spesa sotto tali vincoli, in assenza della quale, è forte il rischio di una competizione distorta tra priorità di spesa, con l'effetto di rendere intenzionalmente sostitutivo l'utilizzo dei fondi strutturali in alcuni settori di intervento.

La previsione novennale dei pagamenti permetterà anche di definire nel Programma, responsabilmente fin dall'inizio, la composizione interna tra azioni più rapide nell'attuazione (e quindi nei pagamenti) e azioni più complesse, che richiedono più tempo di preparazione e di attuazione.

A questo nuovo sistema previsivo si affiancherà il potenziamento del sistema centrale di sorveglianza sull'attuazione.

Sviluppando le modalità del sistema di controllo adottate dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici, e prendendo a riferimento le campagne di sorveglianza realizzate durante il 2012, si realizzeranno campagne di verifica mirate e periodiche, "sopralluoghi", volti ad accompagnare in tutto il territorio nazionale la realizzazione dei progetti, facendo emergere tempestivamente eventuali criticità, e a stimolare, al contempo, la vigilanza dell'opinione pubblica e dei beneficiari degli interventi. Ciò consentirà anche una tempestiva revisione delle previsioni di spesa e le necessarie riallocazioni di fondi.

Assicurare un flusso ordinato di pagamenti, che possa quindi consentire l'ordinata esecuzione del Bilancio UE, è un obiettivo non più rinviabile perché la sua mancata attuazione danneggia contemporaneamente l'efficacia della politica di coesione e la situazione di finanza pubblica.

1.1.4 Apertura

Le precedenti tre innovazioni a presidio dei risultati attesi, della concretezza delle azioni (sin dal Programma) e dei tempi di attuazione non saranno efficaci senza trasparenza e apertura delle informazioni e dei processi decisionali.

I risultati attesi e la misura dei relativi indicatori, le informazioni del sistema di monitoraggio, le azioni che effettivamente si realizzano, i tempi e le loro revisioni assieme agli esiti delle campagne di sorveglianza: tutte queste informazioni devono essere rese disponibili secondo formati unificati, nazionali, e in modo al tempo stesso comprensibile e scaricabile per uso di ogni genere, sul modello del sito "OpenCoesione" [<http://OpenCoesione.gov.it>] introdotto nel 2012. Si tratta del primo portale pensato per comunicare in modo trasparente l'attuazione delle politiche di coesione, che consente ai cittadini di visualizzare, in modo semplice, gli interventi attivi sul territorio e di accedere ai dati e alle informazioni relativi al singolo progetto sotto forma di dati aperti. È questa la condizione perché ogni singolo cittadino (sia esso, beneficiario, esponente del partenariato rilevante o altro) possa esercitare una pressione consapevole e correttamente orientata sugli amministratori pubblici e sui propri rappresentanti eletti. È la condizione per spronare questi ultimi a conseguire buoni risultati. È la condizione per dare un senso alla stessa attività di monitoraggio e migliorarne la qualità. Come sta avvenendo in questi mesi proprio con l'avvio del sito OpenCoesione.

Una maggiore trasparenza (e maggior ordine nella comunicazione ai cittadini) e sforzo di comunicazione su decisioni prese e opportunità per gli interessati sono previsti dai Regolamenti in corso di discussione che rafforzano, pertanto, alcune previsioni già in essere⁷. Ma l'Italia si è già spinta e deve spingersi oltre.

Accanto al sistema dei sopralluoghi di cui si è già detto al punto 3, gli strumenti che si utilizzeranno saranno:

- La piena disponibilità e accessibilità, per ogni programma operativo, di tutta la documentazione rilevante per la selezione e attuazione dei singoli interventi, per

⁷ I regolamenti 2014-2020 disciplinano la materia anche in modo indiretto in più punti, ma contengono previsioni specifiche nella sezione delle disposizioni comuni dedicata a "Informazione e Comunicazione". Tra le disposizioni rilevanti è presente la nozione di mettere a disposizione del pubblico 'un punto unico di accesso per ciascun Stato Membro' attraverso cui facilmente arrivare all'informazione rilevante sia per quanto riguarda l'Accordo di partenariato, sia per quanto riguarda i Programmi operativi.

la quale non ne sia espressamente vietata la pubblicazione, in modo significativamente più completo, ordinato, intellegibile e tempestivo di quanto sia oggi. Ciò significa assicurare adeguata e tempestiva pubblicità alla programmazione temporale degli interventi che saranno di volta in volta attivati sul territorio, consentendo così a tutti coloro che possono beneficiare dei fondi disponibili di prepararsi in tempo utile, prima ancora della effettiva emanazione di bandi e avvisi;

- un sistema di monitoraggio per progetto la cui alimentazione sarà legata all'attività di certificazione, quale evoluzione di quello già in uso. Nella nuova banca dati unitaria verranno previsti requisiti di monitoraggio più leggeri nei contenuti informativi, capitalizzando un migliore, più parsimonioso (ma più utile), set di variabili che alimenterà il consolidamento dell'attuale esperimento di "OpenCoesione"⁸.

A questi strumenti si aggiungerà una nuova prassi di coinvolgimento aperto del partenariato nella costruzione dei bandi (cfr. punto I.1.5).

I.1.5 Partenariato mobilitato

Il principio di partenariato non è in sé una novità nei programmi dei Fondi comunitari. Nuova è invece la convinzione, maturata a livello europeo, che sia necessario far riferimento a uno schema comune di principi fondamentali per rafforzare l'efficacia della pratica partenariale. A questo scopo la Commissione ha elaborato un contributo⁹ per arrivare a un Codice di condotta europeo sul partenariato. Nonostante le possibilità di una sua approvazione siano remote e nonostante alcuni limiti, l'Italia lo ha fatto suo per due ragioni: va nella direzione di un coinvolgimento sostanziale delle parti anche nella fase discendente; estende il concetto di "parti" a tutti i soggetti rilevanti, ovvero a tutti coloro i cui interessi il programma va a toccare o che possono influire sulla attuazione. Particolarmente rilevante è la sollecitazione al coinvolgimento delle parti nelle attività volte alla definizione dei bandi, allo scopo di utilizzare le loro competenze specifiche in una fase decisiva cruciale per la corretta definizione dell'intervento, nella quale spesso assai limitate sono le conoscenze dell'amministrazione sulle effettive esigenze o caratteristiche dei beneficiari. Tale ruolo sarà evidentemente gestito nel rispetto dei principi di trasparenza e informazione.

⁸ <http://OpenCoesione.gov.it/>

⁹ Brussels, 24.4.2012 SWD(2012) 106 final- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT- *The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds - elements for a European Code of Conduct on Partnership*
[http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_en.pdf].

Nel caso italiano, è utile focalizzarsi su due gruppi di soggetti la cui “voce” appare indispensabile per costruire e attuare programmi migliori:

- a) I beneficiari, da intendere come i soggetti i cui interessi sono direttamente toccati dal programma e/o quelli a favore dei quali le azioni sono realizzate, rappresentati dalle loro organizzazioni. In questo contesto, un maggior sforzo (bilaterale, ma che deve trovare iniziativa e disponibilità innanzitutto nell’azione delle Autorità di gestione) è richiesto nei confronti delle organizzazioni espressione della società civile e della voce del cittadino;
- b) I centri di competenza, da intendersi come quei soggetti organizzati che per propria missione, pubblica o privata, si occupano stabilmente delle materie in cui il programma interviene, le hanno studiate a lungo, ne comprendono a fondo le implicazioni, sono attivi nella discussione e nella proposta.

Questi soggetti sono da identificare e da includere nel processo di programmazione e nell’attuazione successiva in modo sostanziale. La modalità prescelta può certamente variare, ma in tutti i casi deve rimanere rispettosa del principio che i Regolamenti hanno posto nella consapevolezza che le istituzioni direttamente responsabili del disegno e attuazione degli interventi non sono detentrici della conoscenza completa e che la mobilitazione dei soggetti interessati e competenti è necessaria per l’impostazione e il successo della *policy*.

Una modalità moderna di coinvolgimento dei centri di competenza privati è quella del “bando pre-commerciale di idee” che nel Piano d’Azione per la Coesione si sta sperimentando in tre aree del Sud (Sulcis, Pompei, Reggio Calabria), attraverso l’azione di Invitalia.

1.1.6 Valutazione di impatto

La valutazione non è certo una novità per i programmi dei Fondi strutturali, ma deve salire di rango nella strumentario delle decisioni politiche su cosa fare e non fare.

In primo luogo, sarà consolidata l’organizzazione istituzionale dedicata - con la presenza in quasi tutte le amministrazioni coinvolte di Nuclei di valutazione - costruita negli ultimi due cicli di riprogrammazione. Il sistema presenta ancora caratteri di grande variabilità e instabilità che vanno affrontati con determinazione. È importante rafforzare nel sistema l’atteggiamento di disponibilità all’apprendimento dalla valutazione da parte dei responsabili delle scelte, la densità di competenze specifiche (interne e esterne) per condurre le valutazioni e l’apertura del mercato e delle occasioni di condurre studi valutativi ai ricercatori interessati (anche nelle piccole società di ricerca e nelle università). La valutazione, per suscitare interesse vero nei committenti e discussione

aperta, deve essere sempre più ricerca rigorosa e creativa e sempre meno l'applicazione un po' stanca di una *routine* operativa.

Peraltro, è proprio nella fase in cui si sceglie cosa fare che più si comprende l'apporto che potrebbe venire dall'aver già studiato la questione di interesse (cosa funziona, in quali circostanze, con l'apporto di chi, quali sono le relative certezze e quali i dubbi e l'indeterminato); per fortuna, accanto ai rimpianti per non avere ancora a disposizione tutta l'esperienza valutativa che servirebbe, oggi ci sono non poche valutazioni disponibili (e molti studi di contesto e di area) cui fare riferimento.

Le acquisizioni metodologiche raggiunte nella discussione in questi anni in Italia rimangono valide e si rinvengono anche nelle più recenti indicazioni della Commissione europea¹⁰. In esse si riafferma l'elemento di apprendimento (piuttosto che quello del giudizio insindacabile) derivante dalla valutazione; la necessità di una pluralità di approcci metodologici a seconda del quesito di interesse (confermando che, se apprendimento operativo si vuole ricavare, un unico approccio non è quasi mai sufficiente); l'importanza della pianificazione delle attività, perché la valutazione è un'attività che richiede risorse e tempo e va progettata scegliendo con ponderazione su cosa concentrarsi (il piano delle valutazioni); il rilievo di condurre valutazioni su esperienze di intervento concluse ma di interesse tematico attuale, anche se formalmente appartenenti a un ciclo di programmazione diverso e pregresso (la valutazione *ex-post* è quella da cui si impara di più, e non è bene farsi prendere dall'ansia di valutare solo quello che è in corso oggi, perché quasi mai si è di fronte a un unicum quando si tratta di indagare il nesso empirico tra azioni e risultati); l'importanza della diffusione e accessibilità degli studi valutativi per alimentare la discussione del pubblico e la creatività del *policy making* (argomentazione ripresa anche dal Regolamento quando segnala che le valutazioni devono essere rese pubbliche, e che questo va fatto senza timori, essendo la valutazione un esercizio applicato di scienza sociale di cui vanno controllati gli *standard* di qualità, ma che non va equiparato al giudizio di un tribunale). Non si tratta di sollecitazioni nuove, ma è utile nelle stagioni di ri-inizio ripercorrerle a fondo nel loro significato.

In secondo luogo, saranno dati centralità e impulso alla valutazione di impatto, ossia alla valutazione del se, in quale misura e per quali soggetti le azioni adottate abbiano effettivamente avuto effetti per la qualità di vita delle persone e/o per le opportunità delle imprese. Esplicitare i risultati attesi orienterà la domanda di valutazione, ovvero la riflessione di ricerca sugli effetti/impatti del programma e sul ruolo avuto dai suoi protagonisti. Esplicitare le azioni aiuta a identificare gli attori chiave e dà indirizzi

¹⁰ La Commissione, nell'ambito del gruppo di referenti degli Stati Membri (Evaluation network) va da tempo affinando con il contributo dei partecipanti al network un documento di linee guida (The Programming Period 2014-2020, *Monitoring and evaluation of European Cohesion Policy, Guidance document*) che sarà finalizzato all'atto di approvazione dei Regolamenti sul 2014-2020.

univoci anche per la valutazione cosiddetta in itinere, evidenziando quali soggetti, quali procedure vale la pena di sottoporre anche a un *focus* valutativo precoce. Esprimere risultati attesi e anche azioni precise aiuta, infatti, a definire la domanda di valutazione. Si dichiara esplicitamente cosa il *policy maker* ritiene importante e quindi l'aspetto su cui richiede anche uno scrutinio dedicato.

L'avvio della valutazione di impatto contemporaneamente all'attività di programmazione contribuirà a inserire la valutazione e i suoi esiti sulle scelte e confronto sulle azioni pubbliche.

Esplicitare le azioni in congiunzione a risultati specifici (chiaramente espressi) migliora il campo anche per gli esercizi di valutazione *ex-ante* sui progetti, perché dà un segnale chiaro sulla utilità economica e sociale da raggiungere e disciplina e orienta per questa via anche le analisi costi benefici o altra metodologia applicativa.

1.1.7 Forte presidio nazionale

Sia l'esperienza italiana, sia il ruolo che la riflessione sullo sviluppo assegna al centro come "destabilizzatore di trappole di non-sviluppo" e di pratiche conservatrici chiuse, richiedono un rafforzamento del presidio nazionale: un rafforzamento e una revisione del ruolo del centro e una riconsiderazione del numero e articolazione dei Programmi operativi. Nel valutare e compiere questi passi occorre rifuggire dall'attuale tendenza che, reagendo a eccessi nella direzione opposta, vorrebbe negare il fondamentale principio di sussidiarietà e il ruolo che può avere il decentramento delle responsabilità di gestione agli Enti locali e alle Regioni. Si devono invece valutare con freddezza ipotesi alternative di governo multilivello senza che le scelte del passato precostituiscono alcuna soluzione e tenendo conto dell'esperienza acquisita, anche assai diversa da Regione a Regione, da Amministrazione centrale a Amministrazione centrale.

Il rafforzamento del presidio nazionale dei Fondi comunitari assume quattro diverse forme: le prime tre non controverse, la quarta da sottoporre a serrato confronto.

La prima forma è costituita dalla non contrattabilità delle regole e degli indirizzi generali. È il contenuto di questo stesso documento che, una volta dibattuto e condiviso, sia nei suoi sette requisiti generali, sia nelle regole del gioco tematico, dovrà essere applicato nell'Accordo di partenariato e in ogni Programma.

La seconda forma di presidio nazionale rafforzato è rappresentata dalla possibilità che il centro lanci, in determinati territori, azioni di co-progettazione strategica territoriale che, partendo dalle analisi e ipotesi elaborate dagli enti territoriali, e ritenendole utili ma inadeguate, apra il territorio ai contributi di soggetti privati e pubblici nazionali o internazionali. È questo il caso dei bandi pre-commerciali di idee.

La terza forma di presidio nazionale rafforzato è costituita dalla trasformazione, *de facto* e *de jure*, del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica in una Agenzia. Tale trasformazione è necessaria per assicurare la flessibilità organizzativa e le necessarie competenze tecniche per coordinare e affiancare l'azione delle Amministrazioni nell'attuazione di programmi e interventi. Entro tale modello organizzativo possono anche rafforzarsi le funzioni di sorveglianza, di supporto tecnico alla costruzione di indicatori di risultato e alla valutazione, di indirizzo sopra richiamate.

La quarta forma di presidio nazionale rafforzato, sulla quale deve aprirsi il confronto, è costituito dalla ipotetica assunzione da parte del centro di maggiori ruoli di gestione dei programmi. A oggi il centro gestisce il 13,5 per cento del FSE, il 30,7 per cento del FESR, lo 0,5 per cento del FEASR, il 100 per cento del FEP. Devono accrescersi? Perché? In quali casi?

In queste pagine non si propone una soluzione ma si sostiene che il tema è aperto, lo si lega al tema più generale del numero dei Programmi e della loro natura mono/multi-fondo, e si indicano le dimensioni con cui discuterlo.

Partiamo dal certo. La moltiplicazione dei programmi nel ciclo 2007-2013 - dovuta soprattutto al passaggio obbligatorio al programma monofondo - non si è rivelata utile. Le difficoltà sono un dato di fatto, così come lo sono le esigenze: di semplificazione organizzativa, di risparmio di risorse umane dedicate a compiti meramente amministrativi, di ottenimento di economie di scopo. Nel prossimo periodo di programmazione, pertanto, la numerosità dei programmi deve essere ridotta.

Alcuni programmi regionali, in particolare molti dei grandi programmi delle regioni della Convergenza (ma non solo), hanno risentito del compito di doversi occupare di troppi temi diversi e di gestire una strumentazione subordinata troppo articolata. Il tema in discussione, quindi, non è solo quello della numerosità, ma anche dell'articolazione interna per temi dei programmi. Fermo restando l'opportunità di avere programmi a base regionale, è doveroso confrontarsi con la seguente questione: i Programmi operativi regionali si devono sempre occupare di tutto?

I programmi regionali rispondono all'articolazione delle responsabilità programmatiche decentrate in via ordinaria (che interlocuiscono su queste basi con le responsabilità centrali di indirizzo, coordinamento e promozione) e costituiscono un impulso al consolidamento diffuso dell'*acquis comunitarie*: il modo di fare e di procedere comunitario, la comprensione del senso della normativa sovranazionale, l'appartenenza a una comunità di amministratori europea. Ma proprio a livello regionale i programmi monofondo non trovano alcuna economia di scopo, poiché proprio un livello di governo relativamente più ravvicinato al territorio richiede di evitare qualsiasi artificiosa

segmentazione settoriale delle responsabilità e attività¹¹, mentre non appare in generale giustificata la copertura da parte del programma regionale di ogni ambito di intervento di interesse della politica regionale in quel territorio¹².

Più in generale, tre appaiono i criteri a cui fare riferimento per scegliere, anche con riferimento a singole aree del territorio nazionale, fra gestione centrale e regionale:

- a) opportunità o necessità di integrare l'intervento con i Fondi comunitari nella scala di programmazione nazionale a valere sulle risorse ordinarie, argomento particolarmente rilevante per interventi relativi a reti infrastrutturali nazionali e europee;
- b) trade off fra necessità di assicurare sull'intero territorio nazionale pratiche e metodi utili alle competenze internazionali e necessità di adattarli ai particolari contesti, aspetto particolarmente rilevante nei campi della innovazione;
- c) la necessità di tutelare o sostenere allo stesso modo tutti gli individui, senza che essi aggiungano alle eventuali discriminazioni di cui soffrono per il proprio percorso individuale anche quelle derivanti dall'operato di amministrazioni territoriali che hanno ripetutamente mostrato gravi *deficit* attuativi.

Questi aspetti invocano una scelta meditata sulla costruzione della *governance* delle responsabilità che deve partire dai risultati che si decide di perseguire e dalle azioni da mettere in campo.

L'insieme di queste considerazioni conduce a due ipotesi da valutare con rigore nel confronto:

- i programmi operativi dovranno essere di norma plurifondo (nel caso praticabile per il 2014-2020: FESR e FSE). La costruzione interna dei programmi potrà comunque essere tale da preservare le prerogative di responsabilità di ciascun fondo, per quanto riguarda aspetti specifici meritevoli di attenzione, in modo facilmente verificabile.

¹¹ Nel caso dei due fondi FESR e FSE è per esempio evidente che ai fini della consistenza interna dell'intervento, essi hanno comportato l'anomala separazione di due dei più rilevanti e progressivi principi di intervento a scala europea: l'attenzione al rilievo della sostenibilità ambientale e della cultura ambientalista anche in termini di competenze e sensibilità (divenute patrimonio culturale del FESR); l'attenzione al rilievo della parità di genere e del principio di non discriminazione allargato (divenuto patrimonio culturale del FSE).

¹² Nell'esperienza del 2007-2013 parecchi sono i casi che hanno registrato superflui affaticamenti operativi per l'eccesso di articolazione per fondo. Certamente carichi aggiuntivi ne sono derivati per i programmi della Convergenza (che venivano peraltro nell'esperienza da un programma plurifondo) e che hanno talora perso nell'attenzione territoriale nella nuova struttura, ma certamente il caso più emblematico è quello dei due PON Istruzione (uno FESR e l'altro FSE) nei medesimi territori, che non hanno avuto effetto reale alcuno nella loro fittizia pluralità, se non quello di un maggior onere amministrativo e minore intelligibilità strategica verso gli osservatori interessati, il partenariato e il pubblico.

- L'attribuzione alla gestione regionale o nazionale dei temi di intervento, oltre che a profili di articolazione delle responsabilità ordinarie, dovrà essere decisa alla luce delle considerazioni di cui ai punti a), b) e c).

L'argomento complessivo merita quindi una discussione franca e approfondita che eviti sia tentazioni neocentralistiche generalizzate sia rivendicazioni regionaliste di mero principio.

II. Le innovazioni della politica di coesione: approfondimenti

Le innovazioni di metodo proposte per la programmazione dei Fondi Comunitari 2014-2020 pur non costituendo una novità assoluta nell'approccio alla definizione dei Programmi di attuazione delle politiche di coesione, intendono introdurre una discontinuità rispetto a quanto osservato nei precedenti cicli di programmazione. Affinché le innovazioni possano effettivamente tradursi in modalità nuove di operare da parte delle istituzioni coinvolte nell'attuazione dei Programmi è necessaria innanzitutto una condivisione e un'interpretazione comune del loro significato concreto. Tale necessità ha suggerito di avviare un ciclo di seminari di confronto interno alle strutture e agli uffici del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS), del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) e del Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali e delle aree urbane (DASET) della Presidenza del Consiglio dei Ministri in cui approfondire le ragioni che hanno portato ad introdurre queste innovazioni, quali effetti si prevede di produrre sul sistema di programmazione e attuazione ai fini di una maggiore efficacia della politica di coesione, quali sono le condizioni minime per introdurle nella pratica amministrativa. Con questa finalità, nel periodo maggio-giugno 2013, sono stati predisposti e discussi dei materiali di approfondimento dedicati ad alcune delle innovazioni, riportati nei successivi paragrafi.

II.1 Risultati attesi e azioni



INNOVARE LA POLITICA DI COESIONE IN RETE

Risultati attesi e azioni

Paola Casavola e Oriana Cuccu

1

Indice

1. Come si programma nei Fondi strutturali?
(**Quadro logico**)
2. Come definiamo i **risultati attesi** e come li misuriamo? (**Indicatori e target**)
3. Cosa facciamo per conseguire i risultati?
(Nesso tra **Risultati – Azioni - Risorse**)

2

Perché? Risultati (desiderati) → Azioni

Sanare una contraddizione originaria:

- i FS e le modalità di programmazione che vi si ispirano fanno riferimento a una modalità consolidata di programmazione [**il quadro logico**] *non esente da critiche*
- e che ha una sequenza obbligata:

- Studio la questione (il territorio, i suoi bisogni e le sue tendenze di adesso verso il futuro.... considerando tutto il possibile)
- Individuo una trasformazione necessaria/utile e la racconto (come si vorrebbe cambiare: UN RISULTATO)
- Sulla base di una qualche teoria ... individuo AZIONI di policy utili a determinare/spingere verso/facilitare la trasformazione desiderata

PERÒ NELLA PRATICA NON HA FUNZIONATO COSÌ

3

Perché va in altro modo (spesso)?

- I Regolamenti sono «strani»...
 - per usare bene il quadro logico i PO dovrebbero essere «programmi» e non sostegno generico a tipologie di policy [ma alla fine qs è sempre consentito]
- I Programmatori sono anche «più strani dei Regolamenti» e
 - non sanno molto di programmazione o non ne vogliono sapere, perché programmare vuol dire **predeterminare il futuro (almeno un po')** e fare delle scelte chiare (dove, per chi, cosa, quanto, come, quando)

4

COSA C'E' DIETRO LA DIFFICOLTA'

- I PO sono spesso molto ampi e riguardano territori vasti
 - Se è difficile scegliere (sempre), qui è anche facile dire all'inizio che si farà tutto, ovunque, per tutti [si vede bene anche dai Tavoli, per chi li ha frequentati]
 - Non esprimere risultati concreti e circoscritti aiuta a glissare sulle risorse necessarie
- ATTENZIONE: Non è vero che i programmi di cui abbiamo esperienza non annunciano mai obiettivi e dichiarano solo tipologie di azioni **MA CONFONDONO tra generi letterari**
- ... si esprimono in modo assai generale [per es. dicono «per aumentare la competitività delle imprese ... finanziamo azioni di internazionalizzazione»... oppure «per aumentare la legalità ... finanziamo interventi di utilizzo dei beni confiscati»]
 - Qs consente di avere formalmente un obiettivo, ma di non decidere davvero molto, solo un po': le tipologie di azioni che finanzia e più o meno basta

5

• Qual è la differenza?

- *Hai annunciato che vuoi migliorare l'efficienza energetica nella Regione X con 6 milioni di abitanti e poi ristrutturati, magari anche bene, 10 edifici pubblici qui e lì ... va bene. Ti pagano e il programma contabilmente avanza*
 - *Ma tutto sarebbe stato già molto diverso se avessi detto che «il programma si pone l'obiettivo di migliorare l'efficienza energetica almeno nel 20% degli edifici pubblici della Regione localizzati nelle città medio grandi» ... poi se questo corrisponde a 1200 edifici, averne trattati 12 (di cui uno in un paese di 5000 abitanti) parla un po' da se. SAREBBE PERO' MEGLIO, il PROGRAMMA GUIDA DI PIU'*
- **Complicazioni/motivazioni varie allontanano i programmatori dal desiderio di programmare così (indipendentemente dalla capacità di farlo). MA.....**
 - *Si possono sempre predeterminare i luoghi? Fino a che punto?*
 - *Che succede poi se nascono altre esigenze? Altri obiettivi in tema?*
 - *Che succede se poi i beneficiari non rispondono?*
 - *Se non sappiamo bene, rinunciamo a tentare qualche azione forse utile (e a prevedere che la possiamo finanziare)?*

6

Un punto generale

- Le innovazioni su **RISULTATI-AZIONI sono state pensate per i programmi operativi territoriali e NON per documenti ampi di strategia di principio** [cioè di principi di policy: insomma qualcosa che pur meritoriamente si limita a dire «più burro e meno cannoni»]
- Funzionano e si possono capire bene se si pensa a luoghi «reali» e se abbiamo un po' di tempo davanti
- Funzionano assai peggio o tanto meno, più ci si allontana dai luoghi reali e si vuole pensare in generale: onestamente se si pensa in termini generali bastano i principi di policy (che diventano tipologie di risultati, certo non risultati con indicatori e target!) e le tipologie di azione

Quindi la sfida è veramente molto grossa

Abbiamo pochissima esperienza in merito pratico e il problema di capire bene cosa sarà il Partnership Agreement

7

Innovazione 1: Risultati attesi

«Nella programmazione operativa, **gli obiettivi stabiliti saranno definiti sotto forma di risultati attesi che si intende ottenere** in termini di *qualità di vita delle persone e/o di opportunità delle imprese*. **I risultati attesi saranno in genere misurati da uno o più "indicatori di risultato"**, la cui misurazione, con tempi prestabiliti, sarà parte integrante e condizionante degli impegni del programma. **A questi indicatori saranno associati valori obiettivo (target).**» (Da Metodi&Obiettivi, 2012, p.6)

WOW!

OBIETTIVI= RISULTATI ATTESI DI TRASFORMAZIONE
RISULTATI ATTESI =espressi da INDICATORI CON TARGET
(oggi sono così e domani voglio essere in questo altro modo, ... arrivare fino a lì)

8

Leggere bene la richiesta di M&O:

- M&O fa **esempi su tipologie di risultati e non direttamente sui risultati che vorresti metter in un PO, che hanno anche i target**
- Per esprimere **un risultato reale, circoscritto e per un programma vero, ci vorrebbe molto di più**
 - Analisi dei casi concreti (gruppi e territori veri)
 - trasformazioni desiderate comprensibili non solo nella direzione, ma anche nella dimensione
- **Requisiti per capire. Il Risultato:**
 - Di quale territorio parla?
 - Quali sono le condizioni che si migliorano ?
 - Quanto le si migliorano?

9

IMPLICAZIONI: Compiti del programmatore

- Se **Risultati= narrativa di trasformazione= indicatori con target**
- Allora il tema indicatori e target è un compito del programmatore [quindi, en passant, non è una questione solo metodologica dell'UVAL o del Nucleo o Valutatore ex ante di turno, è un tema delle strutture di line, anzi è un super tema delle strutture di line]
- Io, da metodologo ti posso dare una mano e un consiglio ... ma il tema rimane tuo: fattene una ragione!

10

Implicazioni ... (continua)

Non è compito della valutazione ex ante definire gli indicatori e tantomeno i target: la prima proposta la deve fare il programmatore e il suo staff tecnico (e non può raccontare che ha troppo da fare - per es. parlare con l'assessore - per occuparsi di dettagli tecnici e che non lo pagano abbastanza per fare anche questo: se dice questa cosa è un evidente segnale che lo pagano decisamente troppo rispetto a quello che dovrebbe fare! Peraltro in tema di target l'assessore dovrebbe essere super interessato)

Se davvero si guarda al territorio: esprimere una narrativa di trasformazione non è troppo difficile (più difficile è capire come lo farai)

11

Come mettere l'innovazione in pratica

- Ci sono requisiti minimi da rispettare: un risultato che serve deve essere circoscritto: luoghi, persone e tempi (altrimenti non è raccontabile) e abbastanza misurabile
- Altrimenti come si mettono in campo e si scelgono le azioni giuste (e si capisce quindi quanto costano e in che tempi si possono fare)?

12

Innovazione 2: Azioni

«I programmi operativi faranno seguire alla indicazione dei risultati attesi quella delle azioni con cui conseguirli. Anche questa è in realtà un'innovazione se i programmi operativi conterranno indicazioni non generiche, ma circostanziate delle azioni che si intendono finanziare: **liste di interventi infrastrutturali** con riferimento al loro stato di progettazione; **tipologie di servizi da finanziare con i criteri per assegnare i fondi**; **misure per la concessione di agevolazioni, con la individuazione ex ante delle procedure** e della tempistica per la definizione di bandi/avvisi; **progetti complessi di valorizzazione di aree territoriali con l'esplicitazione di modalità innovative di selezione degli interventi** più rispondenti ai bisogni territoriali (es. concorsi di idee, stimolo alla domanda pubblica, ..)»

13

Prima grande complicazione: la teoria dell'azione a disposizione

- C'è una grande differenza tra
 - Obiettivi/Risultati ... e AZIONI su qualità della vita derivanti dal buon funzionamento dei servizi pubblici ovvero di disponibilità di infrastrutture
 - Obiettivi/Risultati ... e AZIONI sulla promozione di sviluppo economico
- Fermo restando un po' di riflessione *cum granu salis* tra mezzi e fini ... in un caso conosciamo assai di più che nell'altro
- Il tema riguarda più le azioni che l'espressione della trasformazione, riguarda cioè la teoria del programma [cosa genera cosa? cosa di finanziabile genera cosa di utile per il risultato?]

14

Da tenere a mente

- È faticoso (più che difficile) esprimere risultati circoscritti
- È difficile (richiede molta teoria) trovare le azioni utili
- Un programma strutturale vero, che si muove nel tempo storico per cambiare qualcosa in luoghi veri, è però fatto così [**è «abbastanza» chiuso**]. **Si può riprogrammare, ma non evitare di definire all'inizio cosa si vuole cambiare e come**
- implicazioni: non puoi facilmente sostituire quello che pensavi di fare con altro [lo fai solo ripetendo la sequenza intera]
- Quindi.... Ti puoi trovare delle forme di assicurazione contro gli imprevisti, ma **c'è un trade off tra impiegare le risorse finanziarie a ogni costo** (anche rendicontando altri progetti) **e ottenere quei risultati circoscritti**

15

Esperienza con una lunga storia

Il sistema Obiettivi di Servizio del QSN 2007-2013

Ha anticipato
il Piano di Azione Coesione
le innovazioni di M&O

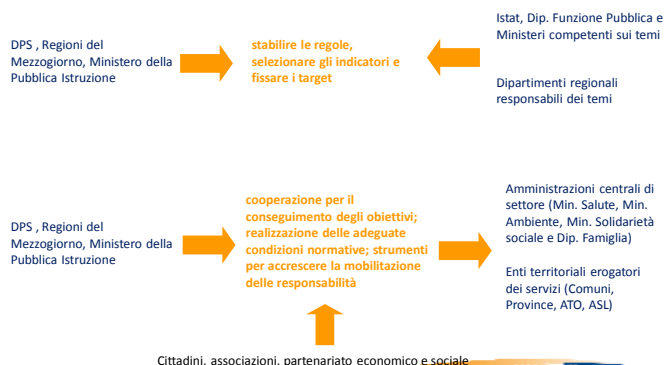
16

Il metodo degli Obiettivi di Servizio e le innovazioni di M&O

1. **Obiettivi, indicatori e target**: obiettivi comprensibili e misurabili, basati su un sistema di indicatori con target in quattro ambiti di servizi essenziali per la qualità della vita dei cittadini. **Risultati attesi**
2. **Piano di azione**: situazione di partenza, fabbisogni di intervento (a livello territoriale). Quali investimenti sono da effettuare? In che tempi? Con quali risorse (aggiuntive e ordinarie)? Quali innovazioni normative o gestionali sono necessarie? Come si coordinano i soggetti locali, regionali, nazionali? Come verranno comunicate le attività e i progressi? Come sarà coinvolto il partenariato istituzionale, economico e sociale? **Azioni, Tempi, Apertura, Partenariato**
3. **Relazione annuale obiettivi di servizio e indicatori resi pubblici negli avanzamenti**: cosa è stato realizzato rispetto al Piano? Quali criticità si sono incontrate? Quali azioni non si riesce a fare nei tempi previsti? Quali rimedi sono stati messi in campo? Quali avanzamenti degli indicatori? **Risultati attesi, Azioni, Apertura, Partenariato, Valutazione**
4. **Gruppo tecnico e assistenza tecnica centrale**: relazione annuale sugli avanzamenti, istruttorie tecniche per il calcolo dei premi intermedi, indirizzi e sostegno all'individuazione di strumenti più efficaci. **Prestio nazionale, Valutazione**





17

Meccanismo di decisione partecipata



18

Obiettivi di Servizio: Risultati attesi e indicatori

OBBIETTIVO	INDICATORE	Valore Baseline	Target 2013
 Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	% di popolazione 15-24 anni con al più la licenza media	26%	Ridurre la percentuale al 10%
	% di 15-enni con basse competenze in lettura (OCSE-PISA)	35%	Ridurre la percentuale al 20%
	% di 15-enni con basse competenze in matematica (OCSE-PISA)	47%	Ridurre la percentuale al 21%
 Aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	% di Comuni con servizi per l'infanzia	21%	Aumentare la percentuale al 35%
	% di bambini tra 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia	4%	Aumentare la percentuale al 12%
	% di popolazione oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata	2%	Aumentare la percentuale al 3,5%
 Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani	Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante	395 kg per ab.	Ridurre a kg 230 per abitante
	% raccolta differenziata	9%	Aumentare la percentuale al 40%
	% di frazione umida trattata in impianti di compostaggio	3%	Aumentare la percentuale al 20%
 Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato	% di acqua non dispersa	63%	Aumentare la percentuale al 75%
	% abitanti serviti da depuratori avanzati	56%	Aumentare la percentuale al 70%

19

Obiettivi di Servizio: Gestione dei rifiuti urbani

- **Risultato atteso:** chiudere il ciclo di gestione dei rifiuti urbani, misurato da tre indicatori correlati tra loro, ciascuno con target da raggiungere al 2013:
 - *Riducendo la quantità dei rifiuti urbani smaltiti in discarica dai 395 Kg procapite a 230 Kg (kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante all'anno e non più del 50% del totale in discarica)*
 - *Aumentando la percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale di rifiuti urbani raccolti dal 9% al 40%*
 - *Incrementando la quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio dal 3% al 20%*

20

Obiettivi di Servizio: Gestione dei rifiuti urbani

- **Azioni:**
 - *Promuovere, organizzare e gestire la raccolta differenziata*
 - *Realizzare/completare gli impianti di trattamento dei rifiuti (in funzione della configurazione impiantistica scelta a livello regionale (pianificazione di settore)*
 - *Rendere operativi i soggetti gestori*
 - *Sensibilizzazione dei cittadini*

21

Obiettivi di Servizio: Gestione dei rifiuti urbani

Cosa abbiamo imparato?

- **Non tutte le innovazioni di metodo hanno funzionato simultaneamente**
- Risultati attesi ben definiti, ma scelte non sufficientemente chiare, azioni troppo ampie e solo apparentemente utili e fattibili non hanno permesso di raggiungere gli obiettivi nei tempi dati (qualche avanzamento ma non sufficiente)
- **Apertura buona (tutte le informazioni su web), ma scarsa capacità di mobilitare cittadini e partenariato**
- **Presidio nazionale indebolito nel tempo e scarsa capacità/possibilità di incidere sulle azioni proposte per raggiungere il risultato**

II.2 Rimettere il tempo al centro dell'azione pubblica



Perché – Le risorse (Commissione 26.9.2011)

MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK (EU-27)

(EUR million - 2011 prices)

COMMITMENT APPROPRIATIONS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Smart and Inclusive Growth	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
of which: Economic, social and territorial cohesion	50.468	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020
2. Sustainable Growth: Natural Resources	57.386	56.927	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
of which: Market related expenditure and direct payments	42.244	41.623	41.029	40.420	39.610	38.831	38.060	281.825
3. Security and citizenship	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
4. Global Europe	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
5. Administration	8.542	8.679	8.796	8.943	9.070	9.225	9.371	62.629
of which: Administrative expenditure of the institutions	6.967	7.039	7.108	7.191	7.288	7.385	7.485	50.464
TOTAL COMMITMENT APPROPRIATIONS	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
as a percentage of GNI	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
TOTAL PAYMENT APPROPRIATIONS	133.851	141.278	135.516	138.396	142.247	142.916	137.994	972.198
as a percentage of GNI	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%

4

Perché – Le risorse (Consiglio europeo 7/8.2.2013)

MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK (EU-28)

(EUR million - 2011 prices)

COMMITMENT APPROPRIATIONS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Smart and Inclusive Growth	60.283	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	450.763
1a: Competitiveness for growth and jobs	15.606	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	126.614
1b: Economic, social and territorial cohesion	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
2. Sustainable Growth: Natural Resources	55.883	55.060	54.291	53.448	52.466	51.503	50.598	373.179
of which: Market related expenditure and direct payments	41.585	40.689	40.421	39.837	39.079	38.335	37.605	277.851
3. Security and citizenship	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686
4. Global Europe	7.854	8.083	8.281	8.375	8.533	8.764	8.794	58.704
5. Administration	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629
of which: Administrative expenditure of the institutions	6.649	6.791	6.955	7.110	7.278	7.425	7.560	49.798
6. Compensations	27	0	0	0	0	0	0	27
TOTAL COMMITMENT APPROPRIATIONS	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	959.988
as a percentage of GNI	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%
TOTAL PAYMENT APPROPRIATIONS	128.030	131.095	131.046	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400
as a percentage of GNI	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%

5

**Perché – Fasi della programmazione comunitaria
I tempi dei Fondi Strutturali**

2014 -----2015-----2020----2022----2024----2026-----2029



6

Perché -Esecuzione Bilancio dei Fondi Strutturali

Disimpegno automatico
N+3

Consiglio europeo 7 e 8 febbraio 2013

“Tutti i programmi saranno sottoposti ad una procedura di disimpegno fondata sul principio che gli importi connessi a un impegno cui non si accompagna un prefinanziamento o una richiesta di pagamento entro un determinato periodo di N+3 saranno disimpegnati”.

7

Perché - Rischio Esecuzione Bilancio dei Fondi Strutturali

Disimpegno automatico
N+3

Programmazione

Attuazione

Controllo

Certificazione

1° Disimpegno - 31 dicembre 2017

8

Perché - Ciclo Finanziario dei Fondi Strutturali

Anticipo

- Prefinanziamento iniziale (1% + 1% + 2%)
- Prefinanziamento annuale (2,5% dal 2016 al 2022)

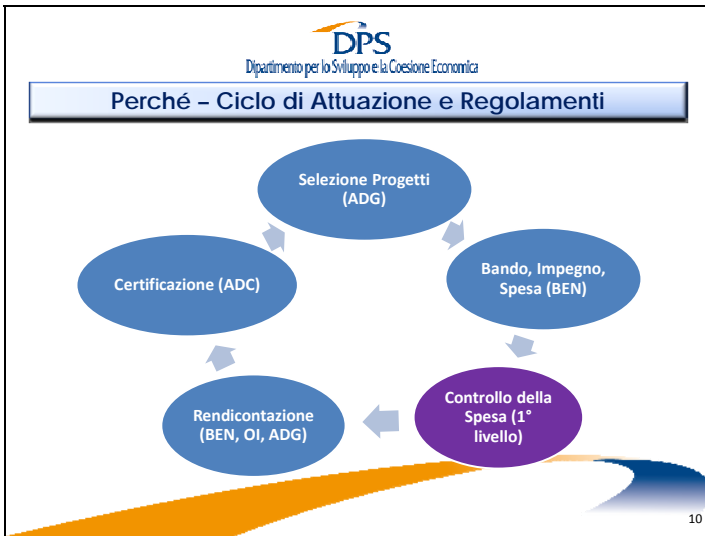
Pagamento

- In base a certificazione delle spese e domanda di pagamento

Saldo

- Annuale (chiusura contabile)
- Finale (chiusura PO)

9



DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Perché - Ciclo di Attuazione e Regolamenti

ANNO FINANZIARIO 1 GENNAIO 31 DICEMBRE	ANNO FINANZIARIO 1 GENNAIO 31 DICEMBRE
ANNO CONTABILE 1 LUGLIO 30 GIUGNO	ANNO CONTABILE 1 LUGLIO 30 GIUGNO

ADC 31 luglio (anno n) – domanda di saldo annuale
15 febbraio (anno N+1)

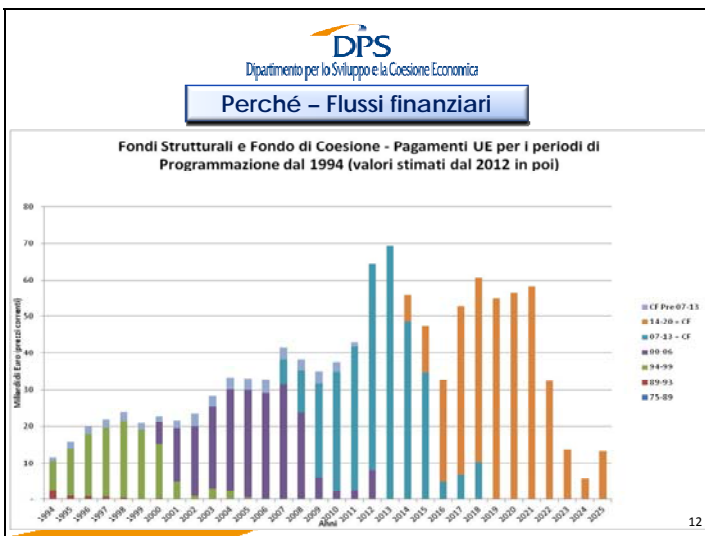
ADG - Dichiarazione di gestione – Riepilogo dei Controlli

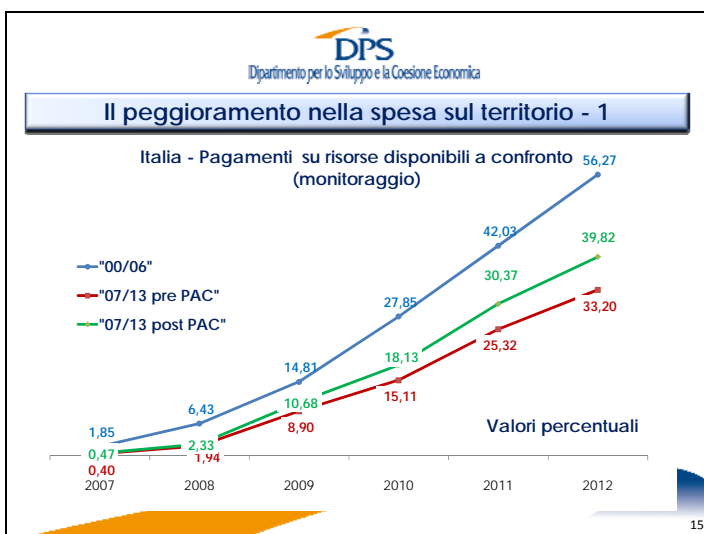
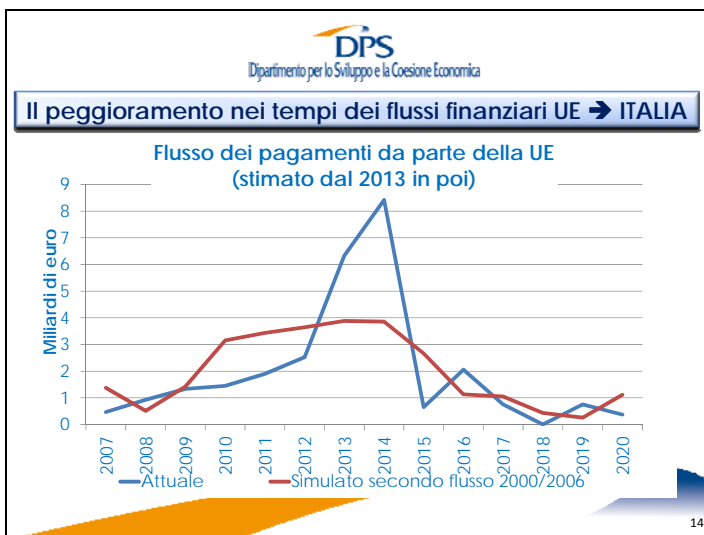
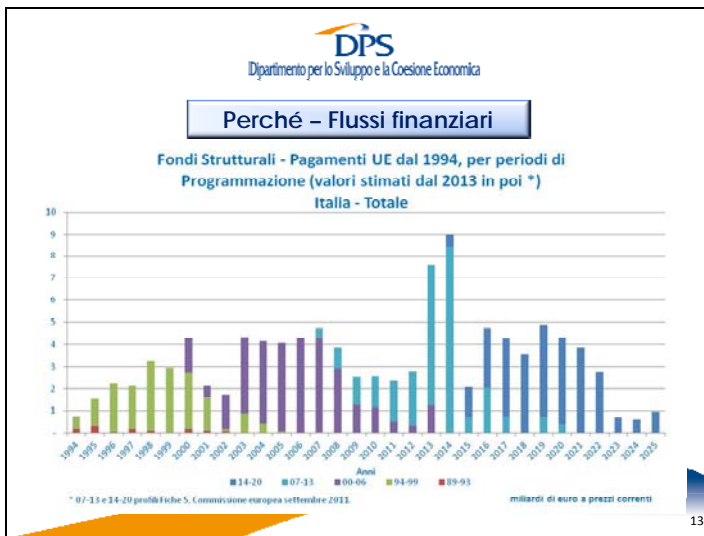
ADC - Presentazione dei conti

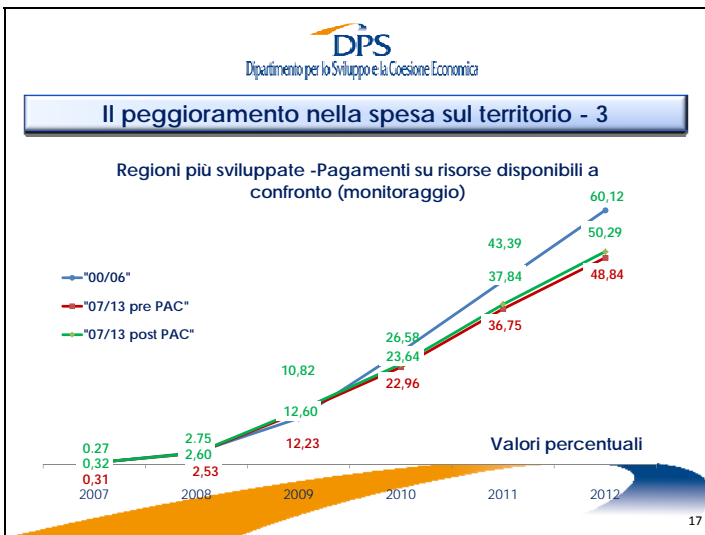
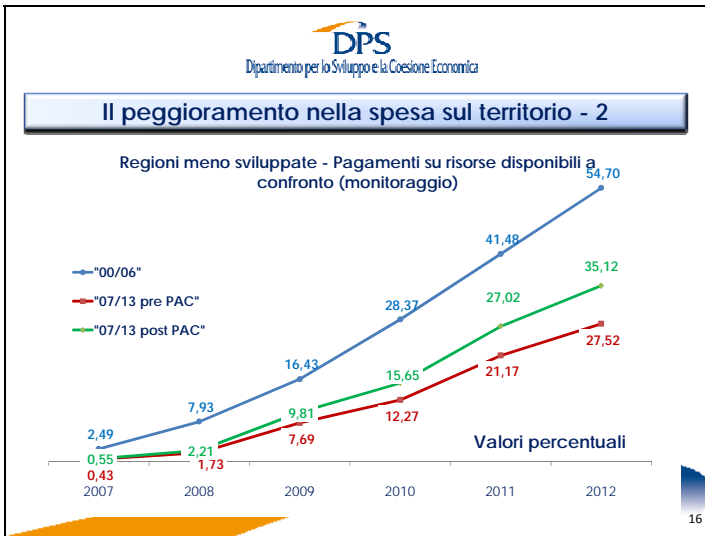
AA - Opinione

Commissione - Valuta e paga saldo annuale

11







LA SFIDA PER I PROSSIMI ANNI

Coesione 2014/2020

	Totale	Anni								
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2024
Risorse UE assegnate N+3	28.200	3.558	3.706	3.854	4.011	4.182	4.355	4.534		
Risorse Totali (UE + Cof. Min)	41.018				3.535	8.926	14.531	20.365	26.448	41.018
Risorse Totali (UE + Cof. Max)	60.913				5.249	13.255	21.579	30.243	39.275	60.913

importi cumulati - milioni di euro

19

La sfida per i prossimi anni

Anni	Convergenza/Regioni meno sviluppate		ABR/MOL/SAR - Transizione		Competitività/Regioni più sviluppate		Italia	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
2013	6.033	6.033	529	529	1.729	1.729	8.291	8.291
2014	10.311	10.613	597	613	2.554	2.621	13.462	13.847
2015	13.256	13.886	779	813	3.305	3.445	17.340	18.143
2016	4.015	5.224	210	275	1.077	1.345	5.302	6.844
2017	3.906	5.799	235	337	1.682	2.101	5.822	8.237
Totale	37.520	41.554	2.350	2.566	10.347	11.241	50.217	55.362
2018	3.406	5.493	224	336	1.852	2.315	5.482	8.144
2019	3.458	5.577	227	341	1.880	2.351	5.565	8.268
2020	3.477	5.607	228	343	1.891	2.363	5.596	8.313
2021	3.683	5.941	242	363	2.003	2.504	5.928	8.807
2022	4.770	7.693	313	470	2.594	3.242	7.677	11.405
Totale	56.313	71.866	3.585	4.418	20.567	24.017	80.465	100.301

20

Rimettere il tempo al centro dell'azione pubblica

Stimare ex ante (e aggiornare tempestivamente) il flusso dei pagamenti da eseguire annualmente per ciascun Programma/fondo, basato sui dati relativi all'attuazione prevista delle azioni

Definire la composizione interna del programma assicurando un corretto equilibrio tra azioni più rapide nell'attuazione (e quindi nei pagamenti) e azioni più complesse, che richiedono più tempo di preparazione e di attuazione.

21

Rimettere il tempo al centro dell'azione pubblica

GOVERNARE LA SPESA

Solo previsioni pluriennali di pagamento affidabili potranno consentire di governare la spesa tanto a livello nazionale, quanto a livello europeo nel quadro più complessivo delle compatibilità delle finanze pubbliche nazionali. Queste previsioni non devono essere intese come di mero carattere sanzionatorio / punitivo, ma come uno strumento indispensabile affinché le scelte sulle azioni (sul mix di azioni che un programma intende realizzare) siano ben ponderate in fase di programmazione.

22

Rimettere il tempo al centro dell'azione pubblica

DEFINIZIONI

- P = PROGRAMMAZIONE
- A = ATTUAZIONE
- QI = QUADRO ISTITUZIONALE
- T = TEMPO (9 ANNI A CICLI SOVRAPPOSTI DI 3)
- R = RISORSE (DATE)

$$A = \frac{R}{T} P(QI)$$

23

II.3 Tempi previsti e sorvegliati


Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

INNOVARE LA POLITICA DI COESIONE IN RETE

Tempi previsti e sorvegliati

Luigi Guerri, Mario Vella

1


Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Struttura della presentazione

- A. Le novità nella programmazione 2014-2020
- B. Alcuni limiti del 2007-2013
- C. Attuazione dei progetti: prevedere e sorvegliare i tempi di attuazione
- D. Attuazione dei progetti: le innovazioni da introdurre

2


Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Cosa prevede «Metodi ed obiettivi»

«Prendere sul serio l'attuazione e i suoi tempi»: i tempi di realizzazione diventano una variabile fondamentale della programmazione

«I Programmi Operativi:

- assoceranno a ogni azione i relativi tempi previsti di attuazione:
- tradurranno questi tempi in previsioni novennali di spesa, da aggiornare sistematicamente

«Forte sistema centrale di sorveglianza» per:

- accompagnare la realizzazione dei progetti.
- consentire una tempestiva revisione delle previsioni di spesa e la conseguente riallocazioni di fondi;

Le novità nella programmazione 2014-2020

3

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Alcuni limiti del 2007-2013

Tempi previsti: cosa è successo finora

Scarso dettaglio nella definizione degli interventi (e delle azioni) programmati.

La pianificazione delle fasi temporali di attuazione di ogni intervento è di conseguenza:

- non completa e poco accurata;
- rappresentata in modo insufficiente nel monitoraggio del programma;

➔ I tempi di attuazione «contano poco»

↳ La scarsa attenzione ai tempi di contribuisce a:

- regolari ritardi nell'attuazione;
- conseguenti (e frequenti) riprogrammazioni degli interventi

AB 4

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Alcuni limiti del 2007-2013

Perché si è operato così (1)

La programmazione comunitaria finanzia politiche, insieme di azioni utili a raggiungere obiettivi di sviluppo.

Il rimborso dei fondi avviene a fronte di rendicontazione di spese ammissibili.

La programmazione ha precisi vincoli finanziari (regola n+2).

➔ La sorveglianza dei programmi è concentrata sul rispetto:

- dell'attuazione delle politiche
- dei target finanziari;
- della regolarità della spesa

AB 5

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Alcuni limiti del 2007-2013

Perché si è operato così (2)

Questa impostazione comporta che:

- il finanziamento di singoli interventi non è tra le finalità della programmazione;
- si preferiscono progetti che hanno la capacità di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di spesa;
- il pacchetto di interventi finanziato può modificarsi di anno in anno

➔ **Significativa instabilità nel tempo degli interventi programmati.**

AB 6

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Quali sono state le conseguenze

Positive

- Flessibilità nella programmazione, che ha facilitato il rispetto degli obiettivi di spesa e quindi di non perdere risorse comunitarie

Negative

- Difficoltà nel garantire la qualità dei progetti rendicontati (e quindi l'entità del contributo ai processi di sviluppo)
- Concentrazione delle risorse su interventi di piccola dimensione
- Frequenti riprogrammazione degli interventi nel corso degli anni, per assicurare il rispetto degli obiettivi di spesa

Alcuni limiti del 2007-2013

A B

7

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Prevedere & sorvegliare i tempi: su cosa occorre focalizzare l'attenzione (1)

Attuazione dei progetti: prevedere e sorvegliare i tempi di attuazione

Una pianificazione procedurale:

- Affidabile (professionale, contestualizzata)
- Dettagliata, con l'esplicitazione delle singole fasi (e attività) connesse a progettazione, affidamento ed esecuzione e relative date di avvio e conclusione;
- Dichiarata, esplicitamente comunicata a istituzioni e cittadini

Sulla pianificazione e completamento di passaggi/fasi cruciali nell'attuazione dell'intervento.

A B C

8

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Prevedere & sorvegliare i tempi: su cosa occorre focalizzare l'attenzione (2)

Attuazione dei progetti: prevedere e sorvegliare i tempi di attuazione

Un'adeguata sorveglianza che:

- consenta un costante monitoraggio dell'attuazione;
- utilizzi informazioni ed indicatori utili ad evidenziare:
 - il concreto avanzamento;
 - criticità attuative potenziali o già avvenute;
- in presenza di criticità, spinga il soggetto attuatore - anche attraverso un apposito accompagnamento - ad affrontare le criticità.

A B C

9

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Pianificazione affidabile: i tempi di attuazione di una infrastruttura

Poco più di 9 anni sarebbero sufficienti per completare anche interventi di importo significativo (50-100 meuro).
Ma occorre aggiungere i tempi di programmazione (spesso significativi nel 2007-2013....)

Attuazione dei progetti: prevedere e sorvegliare i tempi di attuazione

Tempi della programmazione

ABC

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Pianificazione affidabile

La pianificazione di ogni intervento deve essere:
- realistica/affidabile (VISTO)

Attuazione dei progetti: prevedere e sorvegliare i tempi di attuazione

ABC

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Pianificazione dettagliata: l'approccio dei Contratti Istituzionali di Sviluppo

Nel PAC sono stati finanziati importanti interventi relativi a collegamenti ferroviari attraverso i Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS), per ognuno dei quali viene stabilito:

- un cronoprogramma completo (fasi e sottofasi), con *milestone* in ogni fase;
- un sistema sanzionatorio sul rispetto delle *milestone* da parte dei sottoscrittori del CIS;
- il risultato atteso;

Attraverso un sito web sono divulgati (dichiarati) anche i cronoprogrammi procedurali aggiornati degli interventi.

Attuazione dei progetti: prevedere e sorvegliare i tempi di attuazione

ABC

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Pianificazione dettagliata: i cronoprogrammi

Cronoprogramma PO/APQ

Attività	Soggetto Competente	Data Inizio	Data fine
Studio di fattibilità	RFI SpA	21/01/2013	01/11/2013
Progettazione Preliminare	RFI SpA	09/12/2013	03/11/2014
Progettazione Definitiva	RFI SpA	02/08/2016	28/04/2018
Progettazione Esecutiva	Appaltatore	16/07/2018	15/06/2019
Esecuzione Lavori	Appaltatore	16/07/2019	19/07/2022
Collaudo	RFI SpA	20/07/2022	26/03/2023
Funzionalità	RFI SpA	22/04/2022	21/05/2022
Chiusura Intervento	RFI SpA	26/03/2023	26/03/2023

Cronoprogramma CIS

Descrizione	Descrizione Altre Attività	Soggetto Competente	Data Inizio	Data fine
Studio di fattibilità		RFI SpA	21/01/2013	01/11/2013
altre attività	Indirizzo MT studio di investimento	RFI SpA	02/11/2013	08/11/2013
altre attività	Espressione della conferma studio di investimento	Ente incaricato	06/11/2013	06/11/2013
Progettazione Preliminare		RFI SpA	09/12/2013	03/11/2014
altre attività	Approvazione RFI - RFP	RFI SpA	04/11/2014	03/12/2014
altre attività	PP - struttura verifica di assoggettabilità VIA	Ente incaricato	04/12/2014	02/04/2015
altre attività	PP - Valutazione MATT - verifica assoggettabilità VIA	MATT	02/02/2015	02/04/2015
altre attività	PP - Valutazione MBAC - verifica assoggettabilità VIA	MBAC	02/02/2015	02/04/2015
Progettazione Definitiva		RFI SpA	02/06/2015	28/04/2018
altre attività	Approvazione RFI - PD e sopravvigi agli ENE	RFI SpA	27/04/2015	25/05/2018
altre attività	PD - Riscaldamento Osservazioni DPS	RFI SpA	26/06/2015	24/08/2018
altre attività	PD - Valutazione Impatto ambientale	Ente incaricato	26/06/2015	23/10/2018
altre attività	PD - Valutazione Regione ELL	Regione ELL	26/04/2016	24/08/2018
altre attività	PD - Valutazione Sogetti	Sogetti	26/06/2016	24/08/2018

Individuare l'adeguato dettaglio del cronoprogramma procedurale (in base a tipologia e rilevanza dell'intervento)

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Tempi sorvegliati: i sopralluoghi

Attuazione dei progetti: prevedere e sorvegliare i tempi di attuazione

Nell'ambito delle attività di controllo sui programmi nazionali e comunitari dal settembre 2012 sono stati effettuati sopralluoghi volti a riscontrare:

- la solidità progettuale ed i tempi di attuazione (sopralluoghi Sulcis, Sibari) ;
- l'effettivo avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative presenti (interventi CIPE);
- i risultati conseguiti (sopralluoghi POR);

Attraverso *follow up* viene assicurato l'accompagnamento nella realizzazione dei progetti.

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Tempi previsti: le innovazioni del 2014-2020

Attuazione dei progetti: le innovazioni da introdurre

- Definire il prima possibile le azioni/interventi in fase preliminare, al fine di comprimere i tempi della programmazione.
 - **Azioni e Interventi definiti** (finanziare progetti e non solo politiche)
- Affiancare alla pianificazione finanziaria una pianificazione procedurale con tempi di attuazione:
 - realistici e completi, incluse *milestone* in alcune fasi chiave
 - dichiarati esplicitamente in sede di monitoraggio

→ **Tempi dichiarati e divulgati**

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Tempi sorvegliati: le innovazioni del 2014-2020

I tempi di attuazione dichiarati sono utilizzati dal sistema di sorveglianza centrale (e locale) per:

- verificare l'avanzamento interventi;
- individuare eventuali criticità attuative;
- promuovere la risoluzione delle criticità (accompagnamento)

➔ **attività effettuabili su un portafoglio di interventi limitato (strategico) e stabile nel tempo.**

Dopo avere consolidato i tempi di attuazione è possibile procedere a:

- aggiornare le previsioni di spesa;
- eventualmente riallocare i fondi

16

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Tempi previsti e sorvegliati: le innovazioni del 2014-2020

A. Definire in fase preliminare le azioni/interventi, al fine di comprimere i tempi della programmazione → [lista interventi/azioni nei PO](#).

B. Per ogni intervento pianificare le attività ed i relativi tempi di attuazione:

- realistici (Visto)
- completi → cronoprogrammi per fase procedurale (PP,PD,PE,AFF:LAV,EF), incluse milestone in alcune fasi chiave
- dichiarati in sede di monitoraggio

17

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Tempi previsti e sorvegliati: le innovazioni del 2014-2020

Sorveglianza dei tempi,

- con sistemi di allerta collegati a tempi:
 - non dichiarati
 - slittati rispetto a monitoraggio precedente

In presenza di criticità sono attivate verifiche desk o sopralluoghi o task-force

- sopralluoghi, finalizzati ad:
 - Individuare le criticità e proporre azioni correttive
 - accompagnare la realizzazione delle azioni correttive.

18

II.4 Apertura delle politiche di coesione - trasparenza e partecipazione


Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

INNOVARE LA POLITICA DI COESIONE IN RETE

**Apertura delle politiche di coesione
Trasparenza e partecipazione**

Carlo Amati e Simona De Luca

Apertura e trasparenza: sono una novità?

No, si chiede da sempre trasparenza nelle scelte di policy ma:

- negli anni più recenti si sono rafforzati gli obblighi normativi comunitari e nazionali che chiedono apertura e trasparenza nell'amministrare risorse pubbliche
- oggi si possono fare piccole, grandi rivoluzioni anche grazie a nuove potenzialità tecnologiche
- nel continuare un percorso già intrapreso è necessario modificare consuetudini e metodi di lavoro diffusi



Aprire, mettere a disposizione pubblicamente dati e informazioni su ciò che si finanzia, non significa solo **trasparenza** ma è anche stimolo ad una **partecipazione** diffusa, alla mobilitazione di cittadini e partenariati che può contribuire allo **sviluppo** stesso dei territori

Gli obblighi attuali e le ultime norme sul tema

Art. 7 Reg 1828/2006: obbligo di rendere disponibili informazioni sull'utilizzo dei Fondi e, in particolare, l'elenco dei beneficiari, delle denominazioni degli interventi, dell'importo del finanziamento pubblico destinato ai progetti.

European Transparency Initiative: indicazioni sulle principali informazioni da riportare nelle liste dei beneficiari previste dai Regolamenti

Piano d'Azione Coesione: modello di trasparenza che anticipa e amplia le **indicazioni comunitarie per il 2014-2020** (gli Stati membri devono rilasciare le informazioni su tutti i PO in formato elaborabile e disponibile per il riutilizzo) integrandone i domini informativi con risultati e realizzazioni associate agli interventi

L.35/2012 e L.221/2012 → Agenda Digitale per l'Italia (utilizzo di nuovi strumenti e tecnologie della comunicazione per aumentare il grado di apertura, accessibilità e trasparenza dell'operato delle amministrazioni nei confronti dei cittadini, nell'ambito di una più generale strategia di open government)

Perché l'apertura delle politiche di coesione è una delle innovazioni di metodo per il 2014-2020?

- da tanti anni lavoravamo (come sistema) per **monitorare le "nostre" policy** (non solo in termini finanziari) senza riuscire appieno a restituire e valorizzare il ricco patrimonio informativo raccolto. Costruivamo **dati che pochi utilizzavano, interpretavano, miglioravano**
- per essere davvero in grado di **"guardarci dentro"**, abbiamo bisogno di **"farci guardare da fuori"**, di coinvolgere coloro che dovrebbero beneficiare delle policy per lo sviluppo in modo che esercitino le dovute forme di controllo e pressione per contribuire al cambiamento
- per innescare meccanismi, informati, di **pubblico scrutinio**, ovvero aprire l'informazione sugli interventi finanziati per esporla alla valutazione dei cittadini e migliorare la policy stessa

4

Cosa dice il testo base italiano per il 2014-2020

Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari

Trasparenza e apertura sono condizioni necessarie:

- affinché ogni singolo cittadino (sia esso, beneficiario, esponente del partenariato rilevante o altro) possa esercitare una **pressione consapevole e correttamente orientata** sugli amministratori pubblici e sui propri rappresentanti eletti e spronare questi ultimi a conseguire buoni risultati
- per dare un senso alla stessa attività di monitoraggio e migliorarne la **qualità**

Strumenti:

- disponibilità di tutta l'informazione rilevante in modalità **aperta** e secondo standard di **interoperabilità**
- sistema di **monitoraggio per progetto**, evoluzione ottimizzata dell'attuale banca dati unitaria
- sostegno sistematico alla realizzazione dei progetti attraverso **sopralluoghi** dei cui esiti verrà data informazione pubblica.

5

Quindi cosa cambia?

Non dobbiamo fare molte cose diverse ma fare diversamente molte delle cose che già facciamo:

- Maggiore **interconnessione** tra attività amministrative da procedimenti a informazione condivisa
- **Monitoraggio** in grado di rappresentare sinteticamente ma fedelmente la realtà
- Circolazione delle informazioni e strategie di comunicazione (un **knowledge manager?**)

Dobbiamo identificare e superare ostacoli anche invisibili ma presenti:

- superare la naturale resistenza ad aprirsi
- mostrare dati anche non perfetti perché si migliorino e favoriscano una maggiore responsabilizzazione di chi li produce
- costruire una sensibilità ad una visione di insieme
- raggiungere una piena condivisione di definizioni e concetti

6

Quali motivazioni per cambiare?

I vantaggi della trasparenza

- **Valore** in sé, reso **tangibile** con le azioni di apertura di dati e informazioni
- Le Amministrazioni trasparenti non sono necessariamente le migliori ma **diventano più brave**
- Dentro e fuori l'Amministrazione si utilizzano gli **stessi dati** per prendere le decisioni: la valutazione pubblica aperta nel lungo termine porta ad un miglioramento dei risultati
- Utile per ricercatori e giornalisti, ma anche per le stesse Amministrazioni (maggiore consapevolezza, miglior coordinamento tra diversi livelli di governo)
- Dati come **materia prima** fondamentale (nuovo petrolio) per un'economia basata sull'informazione (possibilità sviluppo nuove applicazioni e servizi, ecc.)
- La **trasparenza conviene**, anche economicamente

7

Oggi, da dove partiamo?

Piattaforma online da luglio 2012

OPENCOESIONE

Verso un migliore uso delle risorse: scopri, segui, sollecita.



www.opencoesione.gov.it
www.dps.gov.it

8

Quali condizioni hanno reso possibile OpenCoesione?

- Disponibilità di un'**informazione completa, omogenea e affidabile** (sistema di monitoraggio unitario)
- Forte **input centrale** di tipo politico/amministrativo
- **Visione di insieme**: quadro macro e collegamento tra informazioni, capacità di alimentare il dibattito
- **Nuova filosofia organizzativa** di cui l'amministrazione deve appropriarsi: risorse dedicate, collaborazione più stretta tra le strutture attraverso condivisione di finalità e responsabilità
- Coinvolgimento attivo di **tutte le Amministrazioni** che alimentano il sistema di monitoraggio unitario, dell'IGRUE che lo gestisce, del CIPE che mette a disposizione i dati di assegnazione FSC
- **Progetto dedicato**, finanziato a valere sul PON GAT (1 M€ per 2013-2015)
- Azioni di accompagnamento:
 - **a monte**, per la qualità dei dati
 - **in parallelo**, per una lettura delle informazioni (macro e micro)
 - **a valle**, per la diffusione dei principi e dei contenuti

9

OpenCoesione

A chi si rivolge?

Per cittadini singoli e organizzati:

per conoscere in che cosa si concretizzano le risorse
per vigilare sull'attuazione (efficienza, ritardi, risultati)
per capire se i progetti corrispondono ai bisogni
per incoraggiare il dibattito pubblico



Per gli amministratori:

per correggere i programmi e promuovere risultati migliori
per favorire un confronto tra le Amministrazioni
per consentire un dibattito informato sul proprio territorio

Ai tecnici e agli imprenditori dell'innovazione:

per incoraggiare valutazioni nel merito delle politiche e degli effetti
per consentire lo sviluppo di nuovi prodotti, anche commerciali, creati a partire dai dati



A ricercatori e giornalisti:

per comprendere meglio i fenomeni legati alle policy
per creare conoscenza condivisa sugli investimenti finanziati

10

I progetti delle politiche di coesione

Cosa c'è oggi su OpenCoesione



Ma anche indicatori territoriali, dati elaborabili sulla spesa certificata, ricostruzione del quadro complessivo delle risorse destinate alla politica di coesione, analisi delle modalità di pubblicazione delle liste dei beneficiari a livello europeo, Conti Pubblici Territoriali, ecc.

11

La piattaforma di visualizzazione www.opencoessione.gov.it

Al centro c'è il progetto

Principali **chiavi di accesso alle informazioni**, per vedere meglio le cose che la politica di coesione realizza:

- Luoghi
- Tempi
- Soggetti (chi decide, chi attua, ...)
- Risorse (quanto si finanzia e si spende)

Attualmente mancano dati su **realizzazioni e risultati** dei progetti né ci sono informazioni su **chi beneficia** concretamente dei singoli interventi (a eccezione di alcuni casi). Tra l'altro nei dati già pubblicati in molti casi non si comprende **in cosa consiste il progetto**.

12

OpenCoesione

Navigazione interattiva, Open data...

...e poi ?!

13

OpenCoesione

Oltre la pubblicazione di dati di assegnazioni e monitoraggio

- **Gruppo tecnico** per la diffusione e il riutilizzo pubblico di dati e informazioni sugli interventi delle politiche di coesione territoriale
- Pubblicazione **dati di altra fonte: amministrativa** (sopralluoghi, ulteriori dati extra tracciato di monitoraggio) e **utente** (contenuti testuali e multimediali sui progetti)
- Significativo investimento anche in **attività di formazione e diffusione**, con elevato valore in termini di **crescita del senso civico dei cittadini**, premessa essenziale per lo sviluppo, e di **coinvolgimento delle stesse Amministrazioni** nel promuovere iniziative di ricerca e valutazione a partire dai dati pubblicati

14

Utilizzare i dati di OpenCoesione

L'importanza della mediazione dell'informazione

1. **Analisi / valutazione / ricerca**
 - ➔ - IFEL – Rapporto annuale
 - IFEL – Accordo su analisi città metropolitane
 - Banca d'Italia dossier regionali
 - ...
2. **Partecipazione / "monitoraggio civico"**
 - ➔ - "A scuola di OpenCoesione"
 - Disqus – commenti degli utenti
 - Iniziative (più o meno) guidate di **monithon** (www.monithon.it)
 -

3. **Data journalism**

15

Riflettendo su OpenCoesione: il valore dell'apertura

Alberto Cottica, economista e civic innovator

Guarda il video

<https://www.youtube.com/watch?v=lq3fK8lq6NE>

16

II.5 Partenariato mobilitato



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

INNOVARE LA POLITICA DI COESIONE IN RETE

**Partenariato mobilitato:
Esempi di applicazione del codice di
condotta europeo**

Valeria Castracane, Paolo Di Nola, Giampiero Marchesi

1



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Negli ultimi anni a livello europeo è maturata la convinzione che sia necessario rinnovare lo spirito e l'utilità della pratica partenariale facendo riferimento a uno schema comune di principi fondamentali e disposizioni concrete.

A tal fine la Commissione Europea ha elaborato un contributo [Documento di lavoro SWD(2012) del 24/4/12 *Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune. Elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato*] in cui indica orientamenti specifici su :

- quali partner scegliere;
- come coinvolgere i partner nella fase di preparazione dei documenti di programmazione, e in quelle successive di attuazione e valutazione degli interventi;
- quale assistenza fornire ai partner;
- con quali modalità assicurare lo scambio continuativo di buone pratiche.

2


Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

L'Italia sostiene il contributo della Commissione Europea perché va nella direzione di un **coinvolgimento sostanziale** di tutti i soggetti rilevanti **anche nella fase discendente** ovvero di tutti coloro che possano esercitare una reale influenza sull'attuazione di un intervento o che risentono in modo sostanziale degli effetti della sua realizzazione.

Particolarmente rilevante è la sollecitazione al coinvolgimento delle parti nelle attività volte alla definizione dei bandi, allo scopo di utilizzare le loro competenze specifiche in una fase decisiva cruciale per la corretta definizione dell'intervento, nella quale spesso assai limitate sono le conoscenze dell'amministrazione sulle effettive esigenze o caratteristiche dei beneficiari.

["Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020"].

3

Nel caso italiano per rinnovare la pratica partenariale è sembrato utile focalizzarsi su due gruppi di soggetti la cui "voce" appare indispensabile per costruire e attuare programmi migliori:

a) I beneficiari, intesi come i soggetti i cui interessi sono direttamente toccati dal programma e/o quelli a favore dei quali le azioni sono realizzate superando il confine del confronto con le parti economiche e sociale ed estendendolo anche alla società civile, per dare voce ai cittadini.

b) I centri di competenza, intesi come soggetti organizzati che per propria missione, pubblica o privata, si occupano stabilmente delle materie su cui l'intervento incide, hanno il dominio della conoscenza, ne comprendendo le implicazioni, sono attivi nella discussione e nella proposta.

["Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020"].

4

Definizione

[...sua] vera attuazione, sia estendendolo alla fase discendente della programmazione (al disegno dei bandi in primo luogo), sia coinvolgendo nella "valutazione pubblica aperta", oltre alle parti economiche e sociali, tutti i soggetti che dalle azioni che sono potenzialmente influenzati o che alle azioni possano dare un contributo di conoscenza. [...]

["Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020"].

5

INNOVARE LA POLITICA DI COESIONE IN RETE

**Esempi di partenariato mobilitato
"I bandi per i giovani":
Una prima applicazione nel Piano d'Azione
e Coesione**

6

I bandi dell'azione "Giovani del non profit per lo sviluppo del Mezzogiorno" (1)

Alcuni principi di riferimento del "Codice di condotta europea del partenariato" hanno trovato applicazione operativa (in un numero limitato di casi) nel PAC.

Un esempio significativo dell'estensione del confronto pubblico partenariale alla fase discendente della programmazione è stata attuata nella definizione dei bandi dell'azione "Giovani del non profit per lo sviluppo del Mezzogiorno".

7

I bandi dell'azione "Giovani del non profit per lo sviluppo del Mezzogiorno" (2)

Nella seconda fase di programmazione del PAC (maggio 2012) è stata introdotta un'azione mirata alla realizzazione di progetti promossi da giovani e da soggetti delle categorie svantaggiate per l'infrastrutturazione sociale e la valorizzazione dei beni pubblici nel Mezzogiorno

L'azione è rivolta a

- promuovere e sostenere progetti del privato sociale per il rafforzamento della coesione sociale ed economica dei territori delle Regioni Convergenza
- potenziare l'inserimento sociale di giovani in condizioni di disagio, con azioni specifiche di recupero e di creazione di opportunità.

8

I bandi dell'azione "Giovani del non profit per lo sviluppo del Mezzogiorno" (3)

Il Dipartimento Gioventù (Amministrazione titolare dell'azione), di concerto con il DPS, hanno definito le modalità di attuazione dell'azione (Avvisi per la concessione di contributi in *de minimis*) e il percorso di confronto pubblico aperto con Beneficiari e Centri di Competenza sulle linee generali degli Avvisi (documentazione tecnica di base relativamente a risultati attesi, tipologie di intervento, soggetti proponenti e destinatari,

Le modalità di confronto con il partenariato sono state disegnate per assicurare

- l'accesso tempestivo alle informazioni
- il massimo grado di trasparenza sugli orientamenti attuativi
- un tempo sufficiente all'analisi, consultazione e feedback sulle informazioni
- la disponibilità di canali di comunicazione

9

Il percorso seguito

- Elaborazione Avvisi
- Evento di confronto con il partenariato sulle linee generali (documentazione tecnica di base): presentazione, dibattito e prime risposte
- Ulteriore consultazione pubblica con invio proposte e suggerimenti attraverso posta elettronica ddg@governo.it (10 giorni)
- Analisi proposte e suggerimenti
- Eventuale integrazione e/o modifica Avvisi per tenere conto delle proposte
- Pubblicazione Avvisi

10

Il confronto partenariale

L'evento di confronto si è svolto a Napoli il 18 settembre 2012.

Erano presenti circa 40 rappresentanti tra le associazioni invitate oltre che privati cittadini (ca. 100 presenze).

- Molteplicità di temi trattati.
- Ricorrenza, condivisione e non condivisione su alcuni aspetti di rilievo.

11

Valutazione e selezione (1)

- Sostenibilità interventi terzo settore (benefici sociali e continuità nella domanda) → **FASE DI VALUTAZIONE (SI)**
- Modalità di erogazione del contributo anche in conto anticipazione → **FASE DI ATTUAZIONE (SI)**
- Ammissibilità spese per fidejussione → **FASE DI SELEZIONE (SI)**
- Accelerazione tempistica atti amministrativi/autorizzativi per la valorizzazione di beni pubblici → **FASE DI SELEZIONE (NO)**
- Proposte Progettuali ammesse su altri Bandi/Programmi ma non finanziate per esaurimento risorse → **FASE DI SELEZIONE (SI)**
- Rilevanza o meno del lavoro volontario → **FASE DI VALUTAZIONE (SI)**
- Ammissibilità imprese tra i proponenti → **FASE DI SELEZIONE (NO)**
- Maggiore precisione per gli interventi relativi ai Beni confiscati → **FASE DI SELEZIONE (SI)**

12

Valutazione e selezione (2)

Entrambi gli Avvisi sono stati pubblicati nel mese di novembre 2012; alla scadenza dei termini fissati per la presentazione delle proposte sono pervenute 893 istanze per l'Avviso "Giovani per il sociale" e 697 per l'Avviso "Giovani per la valorizzazione di beni pubblici".

Le Commissioni di Valutazione sono operative.

Considerando le risorse finanziarie a disposizione (ca. 37 milioni di euro) e i massimali di contributo si prevede di finanziare circa 180/200 progetti.

13

INNOVARE LA POLITICA DI COESIONE IN RETE

Esempi di partenariato mobilitato 99 ideas Call for Pompei

Presentazione e prime riflessioni sullo strumento

14

L'obiettivo del metodo dei Bandi di idee

- "99ideas" è un'iniziativa del **Ministro per la Coesione Territoriale**, che vede il coinvolgimento in veste di co-promotori di altre Amministrazioni centrali e locali, realizzata con **Invitalia**
- "99ideas" ha l'obiettivo di stimolare la presentazione di idee e proposte per mettere a punto interventi di sviluppo in alcune importanti aree del Paese
- Ai concorsi possono partecipare **persone fisiche o giuridiche, di nazionalità italiana o straniera**: cittadini, professionisti, studiosi, associazioni, imprese, comitati, fondazioni, università, organizzazioni (anche non profit, di volontariato, non governative, etc.)
- **I primi avvisi riguardano i territori di Reggio Calabria (chiuso il 28 marzo: 78 idee presentate), del Sulcis (chiuso il 22 aprile: 150 idee presentate) e di Pompei (chiuso il 15 aprile: 97 idee presentate)**
- La presentazione delle idee è avvenuta on-line sul sito www.99ideas.it

15

Selezione delle idee

- Le idee sono selezionate mediante **concorsi di idee internazionali** aperti a chiunque voglia proporre un' iniziativa originale e realizzabile che, in coerenza con le caratteristiche e le esigenze di un determinato luogo, sia in grado di innovarne il sistema sociale, economico e culturale.
- Sul Sito Web sono stati esposti gli abstract di tutte le proposte presentate al fine di favorire la "contaminazione" tra le idee e consentire di esprimere, a chiusura del concorso e mediante un voto, l'apprezzamento delle stesse.
- Le proposte presentate saranno selezionate esclusivamente sulla base della valutazione di apposite Commissioni composte dalle Amministrazioni promotrici.

16

Perché i Bandi di idee

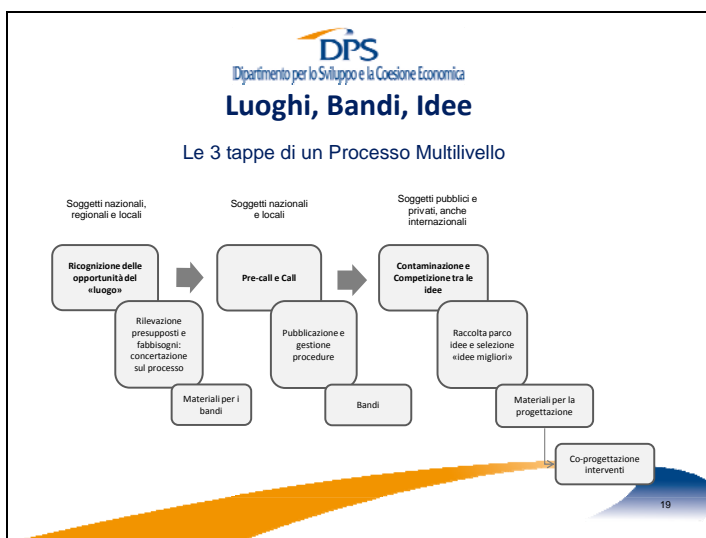
- Con questa iniziativa si è avviata anche in Italia l' applicazione di un metodo, già utilizzato soprattutto all' estero, per la sollecitazione e la raccolta di idee destinate alla valorizzazione di alcuni "luoghi" o aree particolarmente significativi per il Paese.
- Si tratta di un metodo innovativo che integra la gamma degli approcci tradizionali degli interventi "calati dall'alto" e di quelli "provenienti dal basso". I bandi sollecitano un pubblico anche internazionale.
- L'iniziativa ha tentato di rispettare aspetti formali (in Italia particolarmente rigidi in tema di concorsi) e quelli sostanziali. Si può dire che questo tentativo (data la numerosità delle proposte pervenute in così poco tempo di apertura dei bandi, solo 2 mesi) è riuscito. Ovviamente molto si può ancora migliorare.
- Resta, ad esempio, aperta la questione della fase di contaminazione tra le proposte (non ha funzionato) e la condivisione con il territorio post bando (anche questa va pensata ed attuata con attenzione ed è una attività molto critica da vari punti di vista), come pure alcuni passaggi tecnici della elaborazione delle proposte (la lunghezza dell'abstract, varie possibili semplificazioni telematiche, etc.)
- Le migliori idee raccolte e selezionate servono per dare via all'attività di co-progettazione che dovrebbe portare a proposte organiche e da avviare concretamente verso la progettazione.

17

Dopo i Bandi

- Tutte le idee raccolte attraverso i bandi, a partire da quelle selezionate, possono contribuire alla costruzione di un Piano Generale di interventi che le Amministrazioni competenti (locali e centrali) possono promuovere e progettare, attivando anche il confronto con le proprie comunità locali.
- Il Piano Generale diventa uno strumento di programmazione ed attuazione degli interventi di sviluppo sociale, economico e culturale per quel "luogo".
- L'intero processo sarà monitorato durante il 2013 per verificarne gli esiti e valutarne la corrispondenza rispetto alla programmazione comunitaria 2014-2020.
- Si sta già chiedendo on line (su www.99ideas.it) il parere su come ha funzionato l'iniziativa anche chiedendo suggerimento per migliorarne la funzionalità

18



DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Bando di idee per Pompei:

97 idee in 2 mesi. Dalla lettura dei soli abstract:

- Solo una dall'estero
- Poche Università e centri di ricerca al contrario di Reggio Calabria: emerge la differenza di "metropolitanità" dei luoghi
- È stato recepito bene uno dei cardini dello spirito dell'iniziativa (il concorso riguardava il territorio extra moenia)
- Emerge il numero (non prevalente) di proposte per tecnologizzare la guida alla visita dei luoghi (guide on line-gps, arricchite di virtualizzazioni e aumenti della realtà, etc. etc.)
- Poche proposte "urbanistico-strutturali" da parte di professionisti (ingegneri architetti): la rete ha colto un target diverso evidentemente (ma era tra gli obiettivi: no progetti-solo idee)
- Poche proposte veramente strutturate in tema di ricettività se non generici reclami di più posti letto
- Scarsa visione di sistema sovralocale (pompei in una rete commerciale più ampia del territorio circoscritto in area comunale)
- Buona consapevolezza dell'importanza del luogo
- Bassa attenzione al materiale bibliografico di inquadramento, indicato on line

È necessario preparare di più il campo con un investimento promozionale più meticoloso e articolato. Obiettivo che in due mesi, in tre luoghi paralleli, non si è riusciti a raggiungere in maniera soddisfacente. La promozione sui social media serve ma non basta.

DPS
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

Bando di idee per Pompei: I presupposti contestuali di partenza

Meta turistica di tradizione secolare. I flussi storici di visitatori ai due attrattori cittadini sono fortemente polarizzati per interesse e propensioni:

- Pellegrini con limitata propensione e/o capacità di consumo visitano il santuario e «caratterizzano» il centro della città
- Turisti visitano il sito archeologico e per le loro esigenze prediligono i comuni limitrofi

Squilibri interni alla rete turistica: integrare e riorganizzare l'offerta

- Appeal cittadino debole per favorire la permanenza dei visitatori
- Offerta di servizi al turismo non rispondente agli standard qualitativi in grado di integrarsi con l'elemento attrattore archeologico

Carenza di proposizione «locale»

- Disponibilità di progettualità sul luogo, spesso di caratura nazionale e internazionale (ad es. Renzo Piano, etc.) ma esogena
- Debolezza delle proposte di valorizzazione provenienti dalle realtà locali

Esistenza margini di miglioramento dell'appeal dei luoghi

- Esistenza di potenziali luoghi che possono contribuire ad accrescere l'interesse e la gradevolezza della città (ad esempio il mercato dei fiori)
- Potenziale possibilità di crescita della produzione culturale della città «trainata» dai grandi attrattori (attività ed eventi scientifici, elevazione dell'attività ecclesiastica intorno ai grandi temi della religiosità...)

21

Bando di idee per Pompei

Tradizione secolare di affluenza turistica

Squilibri interni alla rete turistica: integrare e riorganizzare l'offerta

Debole propositività locale

Limitata interconnessione tra i tre principali leader del luogo

Esistenza margini di miglioramento dell'appeal dei luoghi

Concorso di idee

Sollecitare il "mercato internazionale delle idee"

Focalizzare l'attenzione sulla città consentirà tra l'altro la partecipazione della comunità locale all'individuazione di percorsi di sviluppo che non facciano esclusivo riferimento ai due grandi attrattori

22

Bando di idee per Pompei

Il Concorso ha richiesto proposte di interventi, materiali/immateriali con riferimento ai seguenti temi generali:

- Favorire l'allungamento del tempo di permanenza dei visitatori anche attraverso l'individuazione di ulteriori fattori di attrazione
- Promuovere iniziative e attività integrative e collaterali agli attrattori (rassegne ed eventi scientifici, attività culturali e associative legate ai temi della religiosità, della interreligiosità, della socialità, etc.)
- Valorizzare le tradizionali filiere produttive locali che spaziano dall'artigianato di pregio (ad esempio: cammei e coralli) alla produzione florovivaistica
- Rafforzare il sistema di offerta, migliorando il livello di qualità di servizi e infrastrutture per i visitatori
- Valorizzare i contesti limitrofi e le aree a servizio dei due grandi attrattori (ad es. piazze, punti di scambio e di mobilità, etc.) e altri asset del territorio in coerenza con la vocazione turistico-culturale del luogo
- Rigenerare il contesto urbano per qualificarne la fruibilità
- Promuovere iniziative per il coinvolgimento della cittadinanza nei processi di governance e di co-progettazione degli interventi

23

Bando di idee per Pompei

- **Il Bando è partito il 14 febbraio e si è chiuso il 15 aprile.** Da quella data, è stato possibile scaricare il materiale e la documentazione di gara e presentare le proprie proposte mediante il sito www.99ideas.it
- Su "99ideas" si registrano circa 4000 iscritti alla piattaforma.
- 97 idee presentate e una trentina di idee abbozzate e non concluse per la presentazione ufficiale
- La commissione si insedierà nelle prossime settimane e in un mese deve decidere su 5 idee premiate e altre 5, tenuto conto della votazione pubblica in corso sul sito, da "menzionare"
- Queste 10 proposte selezionate, saranno portate in discussione alla cittadinanza. Gli esiti del confronto saranno restituiti alle amministrazioni insieme alle eventuali proposte migliorative e integrative. Per questa fase, è stata messa a punto una specifica metodologia di partenariato.

24

Grazie per l'attenzione



Materiali UVAL

Numeri pubblicati

Le pubblicazioni sono disponibili anche in lingua inglese

1. **L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**
Metodi - Anno 2004
Allegati al n. 1
 - Atti del convegno *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni* - Roma, 16 ottobre 2003
 - Atti del convegno *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri* - Roma, 6 novembre 2003

2. **Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**
Analisi e studi - Anno 2004

3. **Il mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici: opportunità o vincolo?**
Analisi e studi - Anno 2005

4. **Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa – Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Modulo VI)***
Documenti - Anno 2005
Allegato al n. 4
 - CD ROM contenente *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Moduli I – VI)*

5. **Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della Contabilità ambientale per decidere meglio**
Metodi - Anno 2005

6. **Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche**
Analisi e studi - Anno 2005

7. **“Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo**
Documenti - Anno 2005

8. **Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli Accordi di Programma Quadro**
Metodi - Anno 2006

* Della presente pubblicazione di Materiali UVAL è disponibile in lingua inglese il solo *abstract*.

9. **Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento**
Documenti - Anno 2006
Allegato al n. 9
 - CD ROM contenente regolamenti, documenti tecnici, relazioni periodiche e decisioni di assegnazione finanziaria su *Il sistema di premialità del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1*
10. **Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma**
Analisi e studi - Anno 2006
11. **Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di Piano Economico-Finanziario per l'attuazione della Legge Obiettivo**
Metodi - Anno 2006
12. **Servizi socio-sanitari nell'Umbria rurale**
Analisi e studi - Anno 2006
13. **Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Analisi dei divari tra le competenze dei quindicenni in Italia**
Analisi e studi - Anno 2007
14. **Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. Atti del seminario di presentazione**
Documenti - Anno 2007
Allegato al n. 14
 - CD ROM contenente *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT)*
15. **Strategie di innovazione e trend dei consumi in Italia: il caso dell'agro-alimentare**
Analisi e studi - Anno 2008
16. **I Master nelle politiche di sviluppo: primi resoconti delle esperienze formative di ricerca e lavoro**
Documenti - Anno 2008
17. **I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla *policy* per lo sviluppo locale**
Analisi e studi - Anno 2008
18. **Impatto potenziale sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra – Valutazione del contributo dei Programmi Operativi FESR 2007-2013**
Documenti - Anno 2009
19. **Obiettivi di Servizio: stato di avanzamento per la verifica intermedia 2009**
Documenti - Anno 2010

20. **L'impatto della Politica regionale sulla crescita delle regioni europee: un approccio basato sul *Regression Discontinuity Design***
Analisi e studi - Anno 2010
21. **Ruralità e perifericità: analisi territoriale dei servizi alla persona in Calabria**
Allegato al n. 21
- DVD contenente il video "*Dialoghi sul territorio*"
Analisi e studi - Anno 2010
22. **Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale**
Metodi - Anno 2011
23. **PIT rivelato e PIT percepito: una valutazione *ex-post* dal Progetto Integrato Territoriale Sulmona - Alto Sangro 2000-2006**
Analisi e studi - Anno 2011
24. **Tra il dire e il mare: una valutazione *ex-post* del progetto integrato "Città di Napoli" 2000-2006**
Analisi e studi - Anno 2011
25. **Equilibrismi a servizio del territorio: una valutazione *ex-post* del Progetto Integrato Territoriale Salentino-Leccese 2000-2006**
Analisi e studi - Anno 2011
26. **Tra natura e prodotti tipici, un grande parco per il turismo e il tempo libero: una valutazione *ex-post* del Progetto Integrato Territoriale Alto Belice Corleonese**
Analisi e studi - Anno 2011
27. **La trasparenza sui beneficiari dei Fondi Strutturali in Italia e in Europa**
Analisi e studi - Anno 2012
28. **Anatomia di un regime d'aiuto. Casi e materiali sugli incentivi alle imprese**
Analisi e studi - Anno 2012
29. **Le innovazioni di metodo per la programmazione comunitaria 2014-2020**
Documenti - Anno 2013

Materiali UVAL si articola in tre collane:

- *Analisi e studi*, dedicata a lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche
- *Documenti*, che raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità
- *Metodi*, contenente contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità