

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP Corso Trento 13, 10128 Torino – Tel. 011.197 03 730 – fax 011.564 51 10
E-mail: mapp@corep.it

6^a edizione: 2004-2005

Tesi di Master

Francesco Arcarese

**“Il ruolo dei Nuclei di Valutazione e Verifica nella concertazione degli
Accordi di Programma Quadro: un’analisi comparata”**

Sottoposta a:

Dott.sa Benedetta Stratta
Componente dell’Unità di Valutazione
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo – Ministero dell’Economia e della Finanza
Via Nerva 1, Roma – Tel. 06/47619054

Tutor interno:
Dott. Davide Barella

Torino, ottobre 2005

INDICE

Sintesi	Pag 3
Capitolo 1 - Le Intese Istituzionali di Programma e gli Accordi di Programma Quadro ...	Pag 4
1.1 <i>Descrizione e caratteristiche principali</i>	Pag 5
1.2 <i>Modalità di funzionamento</i>	Pag 5
1.3 <i>Gli obiettivi perseguiti dal quadro di regole introdotto dalla delibera CIPE 36/02</i>	Pag 8
Capitolo 2 - Le Relazioni Tecniche dei Nuclei di Valutazione: gli attori	Pag 10
2.1 <i>I Nuclei di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici</i>	Pag 11
2.2 <i>La Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica</i>	Pag 12
2.3 <i>Gli altri attori</i>	Pag 13
Capitolo 3 - Le Relazioni Tecniche dei Nuclei di Valutazione: il mandato e i contenuti ...	Pag 14
3.1 <i>Il mandato del CIPE e la Nota di indirizzo della Rete dei Nuclei</i>	Pag 14
3.2 <i>L'oggetto delle Relazioni</i>	Pag 18
3.3 <i>I risultati dell'analisi comparata delle Relazioni</i>	Pag 19
Capitolo 4 – Le Relazioni Tecniche dei Nuclei di Valutazione: le criticità	Pag 24
4.1 <i>Accesso alle informazioni</i>	Pag 24
4.2 <i>Tempo a disposizione</i>	Pag 25
4.3 <i>Rapporto con la committenza</i>	Pag 26
4.4 <i>Alcune considerazioni</i>	Pag 26
Capitolo 5 – Il ruolo dei Nuclei di Valutazione nel ciclo di vita degli APQ	Pag 27
5.1 <i>La genesi del mandato del CIPE</i>	Pag 27
5.2 <i>Le conseguenze del coinvolgimento dei Nuclei di Valutazione</i>	Pag 28
Considerazioni conclusive	Pag 31
Fonti informative utilizzate	Pag 32
Appendice	Pag 34

SINTESI

Nel settembre 2004, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha richiesto ai Nuclei di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici di predisporre una Relazione Tecnica di accompagnamento agli elenchi degli interventi, proposti dalle Amministrazioni centrali e regionali, da inserire negli Accordi di Programma Quadro del 2005. Le Relazioni Tecniche, su espressa richiesta del CIPE, devono contenere delle informazioni riguardo la coerenza programmatica, gli effetti economico-sociali attesi e la fattibilità degli interventi oggetto delle proposte delle Amministrazioni centrali e regionali.

Il processo di attuazione relativo a questo nuovo compito attribuito ai Nuclei di Valutazione e Verifica è stato l'oggetto della tesi di Master. Come si sono mossi i Nuclei per rispondere alle richieste del CIPE? Quali difficoltà hanno incontrato nello svolgimento delle attività richieste dal nuovo compito? Quali caratteristiche presentano le Relazioni tecniche elaborate dai Nuclei regionali e quale influenza hanno avuto nel processo di formulazione degli Accordi di Programma Quadro? Il presente lavoro è stato condotto per rispondere a queste domande e per comprendere quali fossero i possibili esiti del processo innescato dal nuovo mandato ai Nuclei di Valutazione e Verifica.

La tesi è articolata in cinque capitoli e un paragrafo conclusivo. Il primo capitolo, di carattere introduttivo, fornisce una descrizione degli Accordi di programma Quadro (loro origine, caratteristiche e modalità di funzionamento). Nei successivi tre capitoli, l'attenzione sarà dedicata ai diversi aspetti relativi alle Relazioni Tecniche: gli attori che le hanno elaborate e quelli che le hanno utilizzate (capitolo 2); i contenuti e caratteristiche delle Relazioni predisposte dai Nuclei regionali (capitolo 3); l'analisi delle principali criticità emerse (capitolo 4). Nelle conclusioni sono infine contenute delle riflessioni sul ruolo dei Nuclei di Valutazione e Verifica nel ciclo degli Accordi di Programma Quadro, e sono state formulate delle ipotesi riguardo le possibili conseguenze del loro inserimento sugli altri attori coinvolti.

CAPITOLO 1 - Le Intese Istituzionali di Programma e gli Accordi di Programma Quadro

Nel corso degli ultimi anni, le Intese Istituzionali di Programma e gli Accordi di Programma Quadro sono diventati degli importanti tasselli della politica di sviluppo regionale nazionale, per la realizzazione di interventi di sviluppo infrastrutturale e per il riequilibrio territoriale.

Istituiti con la legge n. 662 del 1996, nell'ambito degli strumenti di programmazione negoziata, le Intese e gli Accordi si configurano come un sistema di cooperazione tra lo Stato e le Regioni.

Questo primo capitolo è dedicato alla descrizione delle loro caratteristiche più importanti e della loro modalità di funzionamento.

1.1 Descrizione e caratteristiche principali

Le **Intese Istituzionali di Programma (IIP)** sono piani programmatici pluriennali stipulati dal Governo e dalle Giunte Regionali (o delle due Province Autonome)¹ nei quali vengono concordate le priorità strategiche e individuati i settori nei quali effettuare investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, da realizzarsi nel territorio della singola Regione.

Nelle intenzioni dei promotori, le IIP dovevano diventare la modalità ordinaria del rapporto tra il Governo centrale e le Amministrazioni regionali, e rappresentare un primo passo nella direzione di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista.

Tutte le Regioni hanno stipulato le IIP tra il 1999 e il 2001, in concomitanza con la fase conclusiva del confronto politico-istituzionale che ha portato alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Gli **Accordi di Programma Quadro (APQ)** sono gli strumenti attuativi delle IIP e riguardano precisi ambiti settoriali (Beni culturali, Risorse idriche, Trasporti, ecc.), suddivisi in Assi tematici secondo la classificazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS)².

Gli APQ sono stipulati, al termine di un processo di concertazione, dalla Giunta Regionale, dal Ministero dell'Economia e della Finanza (MEF), dalle Amministrazioni Centrali competenti, a seconda del settore di intervento, e da eventuali altri soggetti pubblici e privati.

Con gli APQ vengono definiti gli interventi da realizzare, le relative coperture finanziarie, la tempistica e individuati i soggetti responsabili della realizzazione, del monitoraggio e della verifica. Le finalità che si intendono perseguire attraverso gli APQ (e i relativi interventi) e la loro coerenza con gli altri strumenti di programmazione, comunitaria e nazionale, sono indicate in un **Allegato Tecnico**, predisposto dalle Direzioni regionali.

Una volta siglato un APQ per un determinato settore, le Amministrazioni possono stipulare, successivamente, degli **Atti Integrativi (A.I.)** con i quali vengono individuati nuovi interventi, finanziabili grazie a nuove assegnazioni risorse.

Il **numero di APQ stipulati** e l'**ammontare delle risorse assegnate** sono costantemente aumentati dal 1998 (anno della prima dotazione finanziaria) ad oggi, a riprova della sempre maggiore importanza che è andata assumendo questo strumento di programmazione negoziata.

Al 31 Dicembre 2004, gli APQ stipulati ammontavano a 256 per un totale di risorse programmate di quasi 50 miliardi di Euro (vedi Tabella 1).

¹ D'ora in avanti, con "Regioni" si intende anche le due Province Autonome di Trento e Bolzano.

² Per una descrizione degli Assi tematici degli APQ, vedi il Box 1 alla fine di questo Capitolo.

Tab. 1: APQ Stipulati per anno, valore risorse programmate (milioni di €) e area geografica

anno	Centro Nord		Sud		Italia	
	n. APQ	valore	n. APQ	valore	n. APQ	valore
1999	10	4.476,2	5	1.808,9	15	6.285,1
2000	9	7.423,4	9	1.341,5	18	8.764,9
2001	13	1.707,2	11	6.773,8	24	8.841,0
2002	22	2.438,5	14	5.294,9	36	7.733,4
2003	36	1.687,7	32	8.800,7	68	10.488,4
2004	59	4.692,4	36	3.023,6	95	7.715,9
Tot	149	22.425,4	107	27.043,4	256	49.468,8

Fonte: Rapporto DPS 2004

Le risorse destinate a finanziare gli APQ provengono da una **pluralità di fonti**:

- ✓ Risorse pubbliche ordinarie (provenienti dai bilanci statali - incluse quelle assegnate ai grandi enti gestori di reti come ANAS e RFI - , regionali e degli enti locali)
- ✓ Risorse pubbliche aggiuntive per le aree sottoutilizzate (comunitarie e nazionali)
- ✓ Risorse private

La pluralità delle fonti finanziarie è una caratteristica da tenere in considerazione, in quanto le differenze nelle regole, nei tempi e nelle procedure di attribuzione delle risorse possono avere un peso non secondario nelle decisioni delle Amministrazioni beneficiarie.

Tab. 2: Distribuzione delle fonti di copertura (valori percentuali) degli APQ per anno e area geografica

Fonte finanziaria	Centro Nord				Sud				Italia			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Stato	75	10	33	21	57	35	16	22	68	27	19	21
Regioni e altri enti	10	58	27	16	6	6	4	14	8	23	8	15
Aggiuntive nazionali	3	11	28	14	15	30	44	48	8	24	42	27
Fondi comunitari	1	10	1	1	19	21	19	10	8	17	16	4
Risorse private	11	11	11	49	3	8	17	7	8	9	16	33

Fonte: Rapporto DPS 2004.

Come si rileva dalla Tabella 2, dal 2002 è significativamente cresciuta la quota delle **risorse aggiuntive nazionali** (provenienti dal **Fondo per le Aree Sottoutilizzate**) in seguito alla decisione strategica di utilizzare l'APQ **come strumento di attuazione della "politica regionale nazionale"** che, insieme alla politica di coesione comunitaria, persegue lo sviluppo delle c.d. "aree sottoutilizzate"³.

Le risorse aggiuntive nazionali vengono annualmente stanziare dalla legge Finanziaria e ripartite dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) secondo la seguente **chiave di riparto territoriale**: una quota del 85% delle risorse alle Regioni del Sud (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) e la restante quota del 15% alle altre Regioni del Centro-Nord.

Attraverso le delibere di ripartizione il CIPE stabilisce le regole e la tempistica (presentazione delle proposte di APQ, stipula, ecc) che le Amministrazioni beneficiarie devono rispettare.

1.2 Le modalità di funzionamento

Nel corso degli anni, l'impostazione delle regole relative agli APQ è stata più volte cambiata. Un momento di svolta è stato rappresentato dalla delibera CIPE n.36 del 2002, che ha

³ Per una descrizione più puntuale dell'intervento nelle "aree sottoutilizzate" vedi il Box 2 alla fine di questo Capitolo

introdotta due significative innovazioni: la definizione di **criteri di selezione** degli interventi che le Amministrazioni sono tenute a seguire, e un **meccanismo di premi e sanzioni** per incentivare il rispetto di una serie di vincoli procedurali.

Con le successive delibere CIPE, la n.17 del 2003 e la n.20 del 2004, è stato mantenuto il quadro di regole contenuto nella delibera 36/02, a cui sono state apportate alcune modifiche in base all'esperienza acquisita.

Per quanto riguarda la **selezione degli interventi**, con la delibera CIPE 36/02 sono stati definiti due criteri: il primo, "**coerenza programmatica**", è stato introdotto affinché vengano selezionati degli interventi in linea con gli obiettivi indicati nei programmi operativi comunitari, nazionali (PON) e delle Regioni del Sud (POR), o nei Documenti Unici di Programmazione (DocUP) delle Regioni del Centro Nord; il secondo, "**avanzamento progettuale**", affinché tra gli interventi ritenuti coerenti con la programmazione comunitaria, vengano scelti quelli che presentano un profilo avanzato di spesa e per i quali, di conseguenza, si prevedono tempi più rapidi di realizzazione.

Per il **meccanismo di premi e sanzioni**, le cui regole sono state in parte mutate da quelle dei fondi comunitari, non è necessaria in questo ambito una descrizione particolareggiata; è sufficiente porre in evidenza la sua strumentalità, in quanto incentivo per le Amministrazioni a tenere comportamenti virtuosi (rispetto delle scadenze procedurali, realizzazione degli interventi nei tempi previsti, ecc).

Il ciclo di vita degli APQ, così come definito dalla delibera CIPE 20/04, può essere articolato in tre fasi distinte:

1. Assegnazione delle risorse aggiuntive nazionali: che va dall'approvazione della legge Finanziaria alla pubblicazione della delibera di riparto del CIPE
2. Formulazione degli APQ: che va dalla selezione degli interventi da proporre da parte delle Regioni alla stipula degli APQ
3. Attuazione degli APQ: che riguarda la realizzazione degli interventi previsti negli APQ stipulati

Assegnazione delle risorse aggiuntive nazionali

Il ciclo di vita degli APQ si apre con la approvazione della legge Finanziaria nella quale viene definito l'ammontare delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS). Nei mesi successivi il CIPE procede alla loro ripartizione su proposta del MEF e previo esame della Conferenza Stato-Regioni.

Formulazione degli APQ (programmazione delle risorse; selezione degli interventi; stipula)

Dopo la pubblicazione della delibera di riparto del CIPE, le Regioni si attivano allo scopo di formulare il **riparto programmatico delle risorse** (da presentare alla Segreteria del CIPE entro il 30 novembre). Per lo svolgimento di questa attività, i responsabili della programmazione regionale interagiscono, da un lato, con le rispettive Direzioni di settore e, dall'altro, con il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) del MEF, che svolge un ruolo di coordinamento e assistenza.

Una volta definito il riparto programmatico, documento reso ufficiale con una delibera della Giunta, le Direzioni regionali procedono alla elaborazione di un **cronoprogramma** con una stima della spesa della quota assegnata, e dell'**elenco degli interventi** da inserire nei futuri APQ sia attraverso le loro procedure interne sia, in parallelo, attraverso incontri con le Amministrazioni centrali competenti a seconda della materia. Con quest'ultime, inoltre, devono essere concordate le date di stipula da comunicare al CIPE.

E' in questo stadio che entrano in gioco i Nuclei di Valutazione e Verifica (Nuclei), dal 2004 inseriti nel ciclo di vita degli APQ, i quali devono predisporre una **Relazione Tecnica** di accompagnamento all'elenco degli interventi da includere negli APQ.

Il cronoprogramma e l'elenco degli interventi, accompagnato dalla Relazione Tecnica, vengono approvati dalla Giunta tramite delibera e inviati alla Segreteria del CIPE entro il 31 marzo 2005. Se la Regione non invia questi documenti alla Segreteria del CIPE entro questa data, subisce una decurtazione progressiva delle risorse del 5% per ogni mese di ritardo.

La fase di formulazione degli APQ si conclude, infine, con la loro **stipula**, che deve avvenire entro la fine del 2006, a cui si arriva attraverso una processo di concertazione che coinvolge tra le Regioni (Direzione per la programmazione, Direzioni Settoriali), le Amministrazioni centrali competenti il Servizio per le Intese e lo Sviluppo Territoriale (Servizio Intese) del DPS.

Attuazione degli APQ (assunzione di impegni di spesa; realizzazione degli interventi)

La verifica da parte del CIPE dell'attuazione degli APQ avviene il 31 dicembre 2007 e si articola in due azioni: la prima consiste **nel disimpegno automatico e nella riprogrammazione** delle risorse per le quali le Regioni non hanno assunto impegni giuridicamente vincolanti (appalto dei lavori), la seconda **nell'attribuzione di risorse premiali** alle Regioni in base al rispetto dei profili di spesa, previsti nei cronoprogrammi presentati il 31 marzo del 2005.

Tab. 3: Il ciclo vita degli APQ (delibera CIPE 20/04)

Fasi	Tempi	Azioni	Attori coinvolti
Assegnazione delle risorse	Fine 2003	Approvazione della Legge Finanziaria	Governo, Parlamento
	Settembre 2004	Approvazione e pubblicazione della Delibera CIPE 20/04	CIPE, MEF, Conferenza Stato-Regioni
Formulazione degli APQ (Programmazione + Stipula)	Entro il 30 novembre 2004	Presentazione alla Segreteria del CIPE del riparto programmatico per settori .	Direzioni programmazione regionale, Direzioni dei settori, MEF-DPS. La Giunta Regionale, tramite delibera, approva il riparto programmatico
	Entro il 31 gennaio 2005	Comunicazione alla Segreteria del CIPE delle date di stipula degli APQ, concordate tra le Amministrazioni.	Direzione programmazione regionale, Amministrazioni centrali.
	Entro il 31 marzo 2005	Presentazione alla Segreteria del CIPE del cronoprogramma con una stima di spesa e di un elenco degli interventi accompagnato da una Relazione Tecnica del Nucleo di Valutazione e Verifica (*).	Direzione programmazione regionale, Direzioni dei settori, Amministrazioni centrali. Nuclei di Valutazione. La Giunta Regionale, tramite delibera, approva l'elenco degli interventi e la Relazione Tecnica
	Entro il 31 dicembre 2005	Stipula degli APQ finanziati con la 20/04. (*)	Amministrazioni regionali e centrali, MEF-DPS-Servizio Intese, ed eventuali altri soggetti pubblici o privati
Attuazione degli APQ (Impegno + Spesa)	Entro il 31 dicembre 2007	Assunzione di impegni di spesa per la totalità delle risorse programmate.	Direzione dei settori, Responsabili degli APQ
	Entro il 31 dicembre 2007	Rispetto del profilo di spesa previsto nel cronoprogramma presentato al 31/03/05. Raggiungimento di un target di spesa del 25% di ciascun APQ stipulato tra il 31/12/02 e il 31/12/06.	Direzione dei settori, Responsabili degli APQ, Responsabili unici del provvedimento

(*) Regola introdotta con la 20/04

1.3 Gli obiettivi perseguiti dal quadro di regole introdotto dalla delibera CIPE 36/02

Il quadro di regole definito dalla delibere CIPE 36/02, e modificato dalla 17/03 e dalla 20/04, è funzionale al raggiungimento di due obiettivi: il primo consiste nel **rendere la politica regionale nazionale più coerente alla politica di coesione comunitaria**, il secondo è quello di far **accelerare la spesa**, in quanto la velocità con la quale si stanno realizzando gli interventi, finanziati negli anni precedenti, è ritenuta insoddisfacente dal MEF-DPS.

Occorre soffermarsi sulle ragioni sottostanti a questo secondo obiettivo.

Nei primi anni in cui gli APQ venivano finanziati, l'effettivo utilizzo delle risorse assegnate era molto scarso da parte delle Amministrazioni beneficiarie e, di conseguenza, si era creato un considerevole residuo di risorse non programmate, in seguito riassorbito grazie alle modifiche alle regole apportate con la delibera 36/02.

La situazione, tuttavia, rimane insoddisfacente per quanto riguarda la quota di impegni (attualmente meno della metà delle risorse programmate) e, soprattutto, quella di spesa, che indica l'effettiva realizzazione degli interventi.

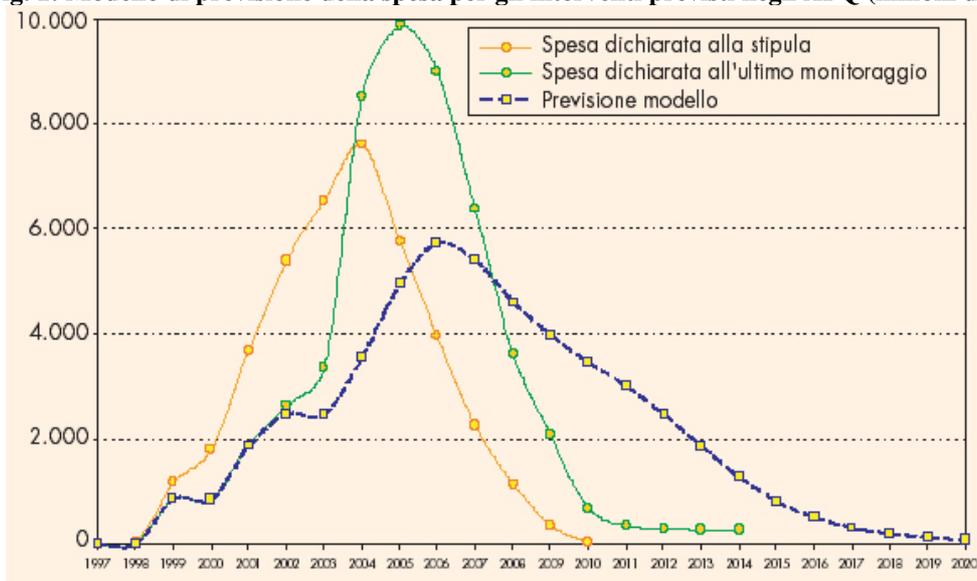
Tab. 4: Valore e costo realizzato degli APQ per anno (milioni di €)

anno di stipula	valore APQ	costo realizzato al giugno 2004	% costo realizzato	% media annuale
1999	6.370,5	1.686,9	26,5	4,4
2000	12.560,5	3.634,1	28,9	5,8
2001	10.943,6	2.089,1	19,1	4,8
2002	8.021,9	1.461,3	18,2	6,1
2003	9.103,0	1.123,7	12,3	6,2

Fonte: Rapporto DPS 2004

E' necessaria la massima cautela nell'interpretazione di questi risultati, in quanto essi sono dovuti a numerose cause di natura diversa, tra cui quelle di tipo tecnico esercitano un peso rilevante. Ma il giudizio negativo da parte del MEF-DPS su queste *performance* si basa sulla constatazione che i profili di spesa presentati dalle Regioni nel corso degli anni sono risultati spesso errati, come risulta anche dall'applicazione del modello di previsione della spesa elaborato dal DPS.

Fig. 1: Modello di previsione della spesa per gli interventi previsti negli APQ (milioni di €)



Fonte: Rapporto DPS 2004

Le marcate differenze tra le traiettorie della Figura 1 evidenziano come le previsioni effettuate dalle Amministrazioni fossero troppo ottimistiche e, di conseguenza, smentite sia dalle stime dedotte dai monitoraggi che, in misura maggiore, dalle previsioni del modello.

Il punto debole è stato individuato nella selezione degli interventi da parte delle Regioni. I dati sembrano evidenziare un sottovalutazione, da parte delle Amministrazioni beneficiarie delle risorse, dell'importanza delle condizioni di fattibilità dei progetti presentati che può portare ad una situazione critica caratterizzata da un aumento dei costi dovuto ai ritardi di realizzazione.

Il criterio dell'avanzamento progettuale è stato introdotto affinché la scelta delle Amministrazioni ricada su quei interventi per i quali sia garantita una più rapida realizzazione. Ciò rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente di per sé a garantire migliori risultati: la stesura degli APQ, infatti, ha continuato ad essere un processo sostanzialmente concertativo, nel quale erano le stesse Direzioni regionali che fornivano alla controparte, il Servizio Intese, le informazioni circa il loro rispetto dei criteri di selezione.

Il mandato del CIPE ai Nuclei di Valutazione e Verifica di predisporre le Relazioni Tecniche riguardo l'elenco degli interventi proposti dalle Regioni, può risultare un contributo ad uno sforzo più generale teso a colmare questa lacuna.

Box 1: Gli Assi Tematici degli Accordi di Programma Quadro

ASSE I – Risorse naturali

- le risorse idriche
- il suolo
- i rifiuti
- i siti contaminati
- l'energia
- il patrimonio naturalistico

ASSE II – Risorse culturali

ASSE III – Risorse umane

- lavoro
- istruzione
- formazione
- ricerca e sviluppo

ASSE IV – Sistemi locali di sviluppo

- agricoltura e settore agroalimentare
- pesca e acquicoltura
- industria e artigianato
- commercio
- turismo
- servizi

ASSE V – Città

- città
- servizi alla persona e comunità

ASSE VI – Reti e nodi di servizio

- trasporti
- telecomunicazioni e innovazione
- sicurezza

Box 2: La politica regionale nazionale e l'intervento nelle aree sottoutilizzate

La promozione dello sviluppo e della coesione territoriale, finalità sancite nella Costituzione all'art. 119 comma 5, vengono perseguite attraverso la politica di coesione comunitaria e la politica regionale nazionale. Quest'ultima, coordinata con la prima, è stata avviata con la legge n. 208 del 1998, con la quale si è finanziato il c.d. "intervento nelle aree depresse" (oggi definite "sottoutilizzate"), ed è stata riorganizzata con la legge Finanziaria 2003 attraverso l'unificazione di tutte le risorse aggiuntive nazionali in due Fondi inter-comunicanti per le aree sottoutilizzate, attivi presso il MEF e presso il Ministero per le Attività Produttive (MAP). Data la loro gestione unitaria, ad essi ci si riferisce come un unico Fondo, il FAS appunto.

La definizione di "area sottoutilizzata" (sulla base dell'art. 27, comma 16 della Legge 488/99 - Legge finanziaria 2000) comprende:

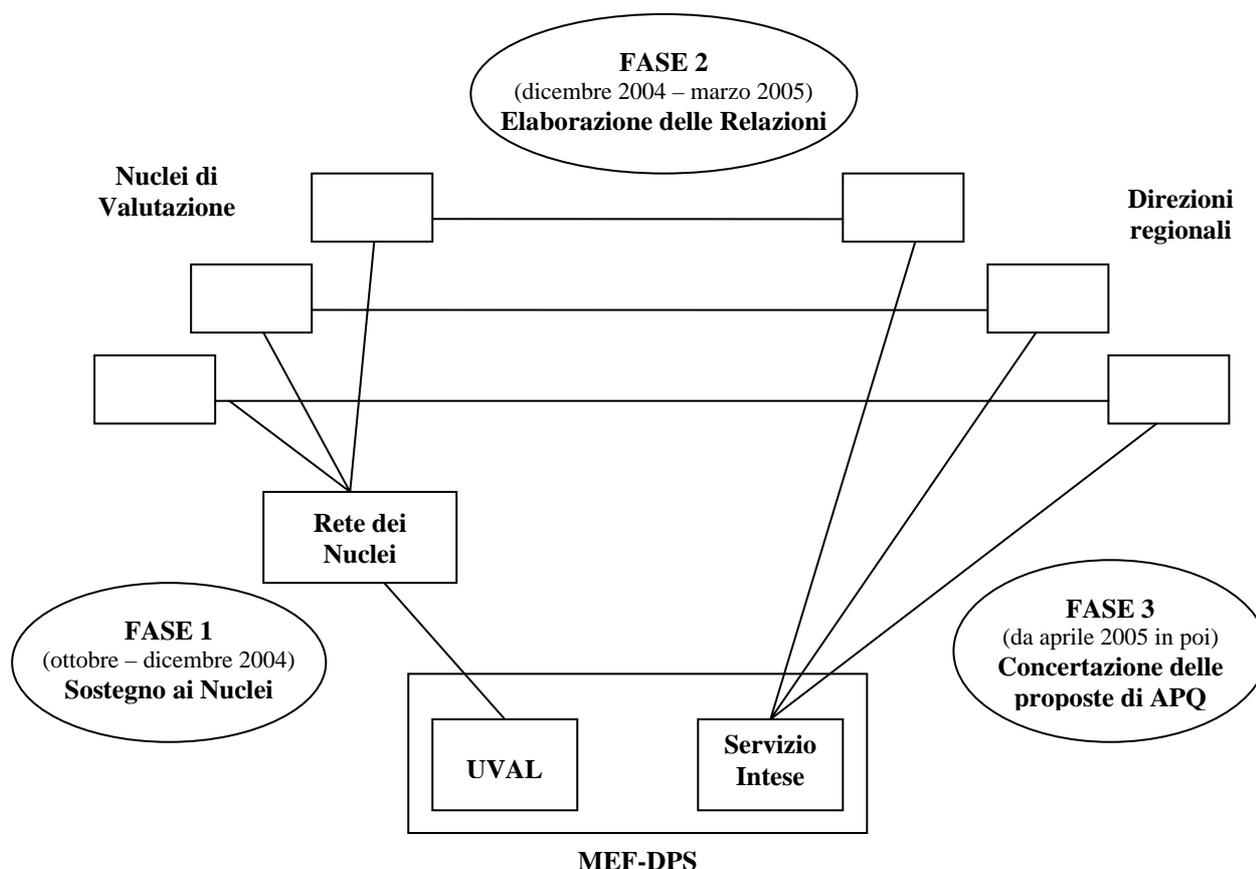
- le sei regioni Obiettivo 1 (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia, Sardegna, Sicilia);
- le regioni Abruzzo in considerazione della scarsa durata, nel passato ciclo di programmazione, del sostegno transitorio (phasing out) dall'obiettivo 1 a favore di questo territorio;
- la regione Molise attualmente in regime di sostegno transitorio (phasing out) dall'obiettivo 1;
- le aree del Centro-Nord destinatarie dei Fondi Comunitari nel presente ciclo di programmazione (Aree Obiettivo 2);
- le aree del Centro-Nord incluse nella precedente programmazione comunitaria e beneficiarie quindi del regime di sostegno transitorio (phasing out dagli obiettivi 2 e 5b);
- le zone beneficiarie di Aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87.3.c.

CAPITOLO 2 – Le Relazioni Tecniche dei Nuclei di Valutazione: gli attori

A partire dal 2004, il CIPE ha formalmente coinvolto i Nuclei nelle procedure di formulazione degli APQ, affidandogli il compito di predisporre delle Relazioni Tecniche sull'elenco degli interventi che le Regioni propongono di inserire negli APQ. Si tratta, quindi, di un mandato che incide sul delicato rapporto tra i diversi livelli di governo, caratterizzato dal complesso equilibrio tra l'autonomia programmatica delle Regioni e le istanze del Governo nazionale che controlla il trasferimento delle risorse aggiuntive nazionali.

Lo svolgimento delle attività affidate ai Nuclei dal CIPE sono suddivisibili in tre fasi, nelle quali sono coinvolti diversi attori.

Fig. 2: Gli attori e le fasi del processo relativo alle Relazioni Tecniche



Si procederà ad una rapida descrizione delle tre fasi sopra indicate, in quanto su ciascuna di esse ci si soffermerà in dettaglio nei capitoli successivi:

- ✓ Fase 1 – Sostegno ai Nuclei: dopo la pubblicazione della delibera CIPE, i Nuclei si sono confrontati tra loro attraverso la Rete dei Nuclei, il loro strumento di coordinamento, ed hanno elaborato una **Nota di indirizzo**, contenente le linee guida per la stesura delle Relazioni.
- ✓ Fase 2 – Elaborazioni delle Relazioni: dopo l'approvazione del riparto programmatico delle risorse, le Direzioni regionali hanno iniziato a selezionare i progetti da proporre per i futuri APQ. Con il formarsi dell'elenco degli interventi, i Nuclei hanno iniziato a raccogliere ed esaminare le informazioni a loro riguardo.
- ✓ Fase 3 – Concertazione delle proposte di APQ: consegnate le Relazioni alla Segreteria del CIPE, allegate all'elenco degli interventi, queste sono a disposizione di entrambi gli attori (le Direzioni regionali e il Servizio Intese) coinvolti nel processo di concertazione volto alla effettiva stesura e alla stipula degli APQ.

A questo punto, si procederà ad una descrizione degli attori principali.

2.1 I Nuclei di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici

Il processo di decentramento amministrativo ha comportato un aumento considerevole delle competenze delle Regioni e una ridefinizione di quelle dei Ministeri. Allo scopo di sostenere il rafforzamento delle capacità delle Amministrazioni, con la legge n. 144 del 1999 sono stati istituiti i **Nuclei di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici**, attualmente operativi presso tutte le Amministrazioni regionali (incluse le due Province Autonome di Trento e Bolzano) e in undici Ministeri.

L'implementazione dei Nuclei è stato un processo lungo e complesso. Oltre ai normali problemi connessi ad un'innovazione di questo tipo (mobilità interna del personale, reclutamento delle necessarie professionalità, ecc.), hanno assunto un particolare rilievo le resistenze, da parte di alcune Amministrazioni, a causa del timore che i Nuclei si rivelassero dei "cavalli di Troia" a disposizione del Governo centrale e che rappresentassero un indebolimento della loro indipendenza. Questa percezione è stata rafforzata dalla distorta interpretazione del termine "valutazione", intesa come sinonimo di "controllo".

Queste resistenze sono state in parte superate grazie ad un approccio non invasivo e flessibile, cercando di evitare l'imposizione di un modello predefinito, con la consapevolezza che un'operazione di questo genere se non condivisa è destinata a sicuro fallimento.

Le Amministrazioni, quindi, hanno **avuto ampi margini di discrezionalità nella costituzione dei Nuclei**, con il risultato di rendere assai complessa la situazione attuale, nella quale si registrano forti differenze in termini di competenze, personale, e *status* all'interno dell'organizzazione.

La legge 144/1999 fissa un quadro ampio di **competenze**, grazie al quale i Nuclei possono, ed in alcuni casi specifici devono⁴, essere impiegati in tutte le fasi di programmazione, monitoraggio, verifica e valutazione. Ulteriori compiti possono essere assegnati dal CIPE e dalle Amministrazioni presso le quali sono istituiti, a seconda delle loro esigenze; il grosso delle attività deriva da richieste di quest'ultime.

Il numero di competenze di un Nucleo non deve essere inteso come sinonimo della sua importanza all'interno dell'organizzazione. Può accadere, infatti, che le Amministrazioni sovraccarichino queste loro nuove strutture con una moltitudine eterogenea di richieste, e ciò può rappresentare una minaccia per la qualità dei risultati delle attività svolte, a prescindere dalle capacità dei singoli componenti. Anche la sovrapposizione di compiti che, deontologicamente, dovrebbero essere svolti da unità diverse (come il supporto alla selezione degli interventi e la valutazione degli stessi), può rappresentare una criticità in tal senso.

C'è il rischio, quindi, che i Nuclei con un maggior carico di lavoro non siano quelli meglio utilizzati ma, al contrario, quelli a cui non sia stata data una identità e delle funzioni chiare e precise.

Si registra, dunque, una grande varietà di competenze che a sua volta comporta il ricorso, e la progressiva specializzazione, a metodi differenti. In generale, si osserva una tendenza comune ad impiegare tecniche di aiuto alla decisione in misura molto maggiore rispetto a quelle di valutazione degli investimenti pubblici.

Una caratteristica importante dei Nuclei riguarda la **composizione mista del personale**, che proviene sia dall'interno della stessa Amministrazione che dall'esterno. Il coinvolgimento di funzionari e dirigenti ha come punti di forza la valorizzazione di competenze tecniche e

⁴ I Nuclei, per legge, sono coinvolti nel sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) e devono svolgere, solo i regionali, la certificazione degli studi di fattibilità necessari per accedere ai fondi della Cassa Depositi e Prestiti.

nell'agevolare l'insediamento del Nucleo nella struttura organizzativa; per quanto riguarda gli esterni, questi possono essere portatori di nuove conoscenze e di garanzia di indipendenza in quanto, in qualità di professionisti, hanno una reputazione da difendere.

Al giugno 2004, il personale impiegato nei Nuclei ammontava a 353, di cui 221 provenienti dalla stessa Amministrazione. Le dimensioni dei Nuclei registrano una notevole variabilità (da un minimo di 3 componenti ad un massimo di oltre 40) che difficilmente può essere interpretata come un'indicazione univoca della importanza loro attribuita dalle Amministrazioni; molti sono i fattori interni alla organizzazione, infatti, che può influenzare il numero del personale.

Per quanto riguarda lo **status** del Nucleo all'interno dell'organizzazione non ci può essere un modello preconstituito valido, in quanto i componenti dovranno, nel corso degli anni, costruirsi la loro reputazione e il rapporto di fiducia che li lega all'Amministrazione. Lo spettro delle possibili situazioni è, dunque, assai ampio e può andare dalla marginalizzazione del Nucleo, percepito come non utile, al suo impiego da parte dei massimi vertici politici e tecnici.

Bisogna sottolineare, in conclusione, che i Nuclei delle Amministrazioni regionali e centrali rappresentano una realtà complessa, relativamente giovane, in mutamento e con prospettive incerte⁵. Nonostante gli sforzi compiuti in questi anni, si è potuto pervenire ad un quadro sì complessivo ma, sotto alcuni punti di vista, generico. Bisogna tenere presente, quindi, che allo stato attuale nessun attore istituzionale può disporre di una conoscenza dettagliata e approfondita di molti aspetti di questa realtà.

2.2 La Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica

La legge 144/1999 stabilisce che i Nuclei devono agire in "raccordo tra loro" nello svolgimento delle proprie funzioni. In base a questa indicazione, è stata costituita la **Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica**, l'organismo che permette ai Nuclei di lavorare in *network*, massimizzando i benefici derivanti dalla orizzontalità, dallo scambio di buone pratiche e da un quadro di riferimento comune e condiviso.

La Rete, operativa dall'aprile 2003, è una sorta di "federazione" dei Nuclei, autodiretta ed indipendente, costituita nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni. Essa è governata da una Conferenza Generale, composta da un rappresentante di ogni Nucleo, che definisce gli obiettivi generali per un Comitato di Gestione paritetico (4 membri per le Regioni e 4 per i Ministeri). Quest'ultimo si avvale, per lo svolgimento delle sue funzioni, del supporto di un'Unità Tecnica, organo essenziale per la tenuta organizzativa del sistema. Le autentiche "attività di rete" avvengono all'interno di gruppi di lavoro, creati *ad hoc* per specifiche questioni, composti da componenti dei diversi Nuclei su base volontaria.

La Rete rappresenta un'opportunità preziosa per tentare di contrastare l'isolamento dei Nuclei, la loro eccessiva diversificazione e la dispersione di esperienze che, altrimenti, tenderebbero a verificarsi. Il *network*, tuttavia, rappresenta una modalità di lavoro assai innovativa il cui apprendimento, e apprezzamento, richiede tempo e risorse da dedicare.

Da evidenziare il fatto che il Comitato di Gestione e l'Unità Tecnica, allo scopo di accelerare questo processo, è passata da un ruolo di "mera" gestione ad uno più attivo di animazione del *network*, conducendo inchieste per conoscere eventuali fabbisogni dei Nuclei ed incentivando la comunicazione informale tra essi.

⁵ La principale incertezza riguarda l'eventuale comportamento delle Amministrazioni se in futuro il CIPE decidesse di sostenere solo in parte i costi relativi ai Nuclei.

2.3 Gli altri attori

E' opportuno soffermarsi, brevemente, sugli altri attori coinvolti:

- ✓ **L'Unità di Valutazione (UVAL)** del DPS partecipa attivamente alla Rete e, in virtù della sua posizione e della sua autorevolezza, svolge nel suo ambito un ruolo di impulso e di punto di riferimento.
- ✓ **Il Servizio Intese** del DPS cura l'attività di concertazione precedente alla stipula di ogni APQ e coordina le successive fasi di trasferimento delle risorse finanziarie e di attuazione e monitoraggio degli interventi.
- ✓ **Le Direzioni regionali** giocano sia un ruolo "attivo" nella concertazione con il Servizio Intese, nel cui ambito cercano di ottenere l'approvazione per un maggior numero di interventi, che un ruolo "passivo" nell'elaborazione delle Relazione, in quanto principali detentori delle informazioni che i Nuclei devono ricercare ed esaminare.

CAPITOLO 3 – Le Relazioni Tecniche dei Nuclei di Valutazione: i contenuti e il mandato

In questo capitolo verrà presentata una sintesi dei risultati dell'analisi comparata di tredici Relazioni Tecniche dei Nuclei delle Amministrazioni regionali. Prima di procedere sono opportune due premesse: la prima riguarda il mandato del CIPE e la sua interpretazione da parte della Rete dei Nuclei, la seconda concerne le forti differenze tra le Regioni nel numero di risorse attribuite e di interventi proposti.

3.1 Il mandato del CIPE e la Nota di Indirizzo della Rete dei Nuclei

Dopo l'approvazione della delibera CIPE n.20 del 2004, che ha sancito l'ingresso dei Nuclei nel processo di formulazione degli APQ, la Rete si è attivata con un'azione di sostegno attraverso la quale sono state predisposte delle linee guida, denominate **Nota di indirizzo**, per la stesura delle Relazioni. Si procederà, quindi, ad un esame e ad un confronto dei due documenti, la delibera CIPE e la Nota, sulla base dei quali i Nuclei hanno impostato le loro Relazioni.

Il mandato del CIPE

Rispetto ad altri mandati affidati dal CIPE ai Nuclei, quello relativo agli APQ presenta due peculiari caratteristiche: da un lato, un'attività del Nucleo viene resa propedeutica all'assegnazione di risorse del FAS e, dall'altro, viene fornito un elenco dei contenuti delle Relazioni richieste:

“L'elenco degli interventi [da includere nelle proposte di APQ] è accompagnato da una relazione tecnica del Nucleo di valutazione dell'Amministrazione regionale o centrale che contiene:

- a) elementi di valutazione circa la rispondenza della proposta ai criteri di coerenza programmatica, la coerenza interna (la coerenza dell'insieme della proposta formulata) ed esterna (la coerenza della proposta rispetto agli altri strumenti con cui si attua la politica di sviluppo di quella Amministrazione);*
- b) elementi informativi sui principali effetti economico-sociali attesi dalla proposta;*
- c) una sintesi delle valutazioni di fattibilità esistenti per gli interventi proposti;*
- d) l'indicazione degli interventi di importo superiore a 10 milioni di euro (quando reputato opportuno dalla Regione anche al di sotto) per i quali appaiono opportuni, ai fini dell'attuazione amministrativa, approfondimenti relativi alla fattibilità tecnica, procedurale e/o economico-finanziaria prima della firma dell'APQ, al fine di assicurare più adeguate condizioni di realizzazione.”* (delibera CIPE 20/04, paragrafo 6.1.3)

Viene richiesta, dunque, un'attività volta ad aumentare la base conoscitiva riguardo la coerenza, gli effetti attesi e la fattibilità degli interventi che le Regioni propongono di inserire nei futuri APQ.

È opportuno evidenziare il forte legame logico che intercorre tra il mandato ai Nuclei e i criteri di selezione introdotti dalla delibera CIPE 36/02. Nel punto a) viene esplicitamente chiesto di fornire un parere (“*elementi di valutazione*”) sul rispetto del criterio di “coerenza programmatica” per ogni APQ, ovvero se gli interventi proposti sono in linea con gli obiettivi indicati nei PON, nei POR o DocUP. Per quanto riguarda l’“avanzamento progettuale”, le attività indicate nei punti c) e d) forniscono, indirettamente, delle indicazioni sul rispetto di questo criterio da parte delle Regioni.

L'iniziativa della Rete dei Nuclei

Dopo la pubblicazione della delibera CIPE 20/04 non si è avuto alcun processo ufficiale volto ad approfondire, ed eventualmente chiarire, il mandato del CIPE. La Rete, di conseguenza, si è attivata autonomamente al fine di sostenere i Nuclei nella elaborazione delle Relazioni e nel suo

ambito si è costituito, il 9 novembre, il “Gruppo di lavoro su APQ e Studi di Fattibilità” con l’obiettivo di mettere a punto un orientamento tecnico comune.

Il Gruppo ha deciso di realizzare la Nota di indirizzo, contenente un’interpretazione del mandato CIPE ed una traccia indicativa dei contenuti della Relazione. L’istruttoria, stabilita per la predisposizione della Nota, è consistita nei seguenti passaggi: entro una settimana dalla prima riunione, i partecipanti al Gruppo dovevano concordare una prima bozza che, nel mese successivo, sarebbe stata fatta circolare a tutti i Nuclei e, infine, procedere alla stesura definitiva integrando tutti gli eventuali suggerimenti raccolti. A metà dicembre, quindi, la Nota era stata completata ed inviata alla Conferenza Stato-Regioni, che l’ha approvata nel febbraio 2005.

Nella sua seconda riunione, avvenuta nel marzo 2005, il Gruppo ha indicato che le attività della Rete dovevano andare nella direzione di *“apportare miglioramenti e sostenere il consolidamento del processo nei prossimi cicli di programmazione APQ”*⁶. L’azione di sostegno, dunque, è proseguita nei mesi successivi attraverso l’attivazione di un sottogruppo, con oggetto gli APQ Beni culturali, per sperimentare una cooperazione tra i Nuclei volta a formulare proposte metodologiche migliorative per le Relazioni del prossimo ciclo.

Le attività svolte e innescate dal Gruppo sono state considerate dai responsabili una delle iniziative più riuscite della Rete; la Nota ha fornito una cornice di riferimento che ha agevolato la confrontabilità delle Relazioni, e il Gruppo di lavoro ha rappresentato un momento di confronto e di scambio di esperienze.

La Nota di indirizzo della Rete dei Nuclei

La Nota di indirizzo contiene una traccia indicativa che i Nuclei avrebbero dovuto seguire per l’impostazione delle Relazioni. Di seguito una sintesi dei diversi punti indicati nella traccia:

- A) Coerenza programmatica: si consiglia di introdurre l’analisi di coerenza delle proposte di APQ con una descrizione dello stato di attuazione della programmazione.
 - A.1) Coerenza esterna: si deve rilevare la coerenza della proposta formulata con le priorità delle programmazioni comunitaria, nazionale e regionale, sia dal punto di vista generale che settoriale
 - A.2) Coerenza interna: Si invita a ricostruire la sequenza tecnico-procedurale della proposta e a rilevare se gli interventi appartengano a filiere, se siano dei completamenti, se ci siano possibili sinergie tra loro o con altri di precedenti APQ
- B) Effetti economico-sociali: Dovranno essere rilevati, anche in termini quantitativi, gli “effetti diretti e indiretti” attesi degli interventi proposti.
 - B.1) Effetti degli interventi: Gli effetti devono essere descritti per singolo intervento o per gruppo omogeneo
 - B.2) Effetti di programma: Se la proposta di APQ si configura come un vero e proprio programma vanno descritti anche gli effetti attesi sinergici e complessivi
- C) Sintesi delle valutazioni di fattibilità: Si dichiara che lo scopo di questa attività è volta a fornire elementi utili a *“verificare la sussistenza di adeguate condizioni di realizzazione degli interventi”*.
 - C.1) Valutazioni di fattibilità esistenti: Si indica di effettuare la sintesi non solo degli eventuali studi di fattibilità ma anche dei documenti progettuali
 - C.2) Si invita ad evidenziare la necessità di approfondimenti da effettuare tra la presentazione dell’elenco degli interventi e prima della stipula dell’APQ

⁶ c.f.r. “Gruppo di lavoro su APQ e Studi di fattibilità. Resoconto sintetico riunione Roma 24 Marzo 2005”, ReteNUVV

- Informazioni minime per intervento: per ogni intervento è considerato opportuno compilare una nota contenente “*elementi informativi minimi*”, quali:
 - Finalità dell’intervento e domanda da soddisfare
 - Descrizione dell’intervento
 - Elementi per individuare coerenze programmatiche esterne e interne
 - Effetti economici diretti e indiretti
 - Fattibilità tecnico progettuale
 - Sostenibilità finanziaria
 - Fattibilità procedurale amministrativa
 - Rischi e criticità
 - Livello di avanzamento dell’intervento e tempi di realizzazione

Le difficoltà che tali attività comportano sono riconosciute nella Nota e viene sottolineato che le Relazioni del 2004-2005 devono essere considerate sperimentali.

Nel caso di un elevato numero di proposte di APQ, si consiglia di procedere secondo un “principio di proporzionalità”, ovvero di fornire maggiori informazioni solo per quelli ritenuti più rilevanti; per quanto riguarda la descrizione degli effetti economico-sociali attesi, si indica che questa potrà essere presentata anche in termini qualitativi.

Differenze tra il mandato del CIPE e la Nota di indirizzo

La Nota presenta alcune differenze significative con il mandato del CIPE. Prima di procedere ad una loro puntuale descrizione, occorre nuovamente sottolineare che il processo di formulazione della Nota è stato autonomo e, di conseguenza, non è stato caratterizzato da un confronto diretto e chiaro con gli attori istituzionali che hanno richiesto la Relazione.

Analisi di coerenza - punto a) del mandato CIPE, punti A, A.1 e A.2 della Nota

Gli APQ sono degli strumenti di attuazione della strategia indicata nelle IIP la quale, a sua volta deve essere coerente con la programmazione comunitaria. L’interesse prioritario del CIPE, di conseguenza, è quello di ottenere un parere del Nucleo sotto questo profilo, a causa del timore che con gli APQ vengano finanziati degli interventi non integrati in un quadro strategico.

Nella Nota, però, l’analisi della “coerenza programmatica” sembra coincidere con quella della “coerenza esterna”, poichè quest’ultima viene estesa a tutti i documenti programmatici dell’Amministrazione, inclusi quelli comunitari, rendendo sfumata la loro diversa importanza. E’ molto significativa, a questo riguardo, l’assenza nella Nota di un riferimento esplicito al criterio di coerenza programmatica così come è definito nella delibera CIPE 36/02.

Per quanto riguarda la “coerenza interna”, nella Nota ne viene data un’interpretazione compatibile al mandato del CIPE, secondo la quale occorre ripercorrere il processo decisionale, a livello di proposta, e descrivere alcune caratteristiche di contesto dei singoli interventi.

Descrizione degli effetti attesi - punto b) del mandato CIPE, punti B, B.1 e B.2 della Nota

Questo è il compito che la Nota estende maggiormente. Viene suggerito, infatti, di procedere ad una descrizione degli effetti attesi, anche nella non specificata accezione di “indiretti”, sia dei singoli interventi che di “programma”, se la proposta di APQ possa essere considerata tale. Nel mandato CIPE, si richiede soltanto la descrizione degli effetti attesi a livello di proposta di APQ.

Si può ragionevolmente supporre che la richiesta al punto b), nelle intenzioni del CIPE, sia strumentale ad una maggiore comprensione di quanto gli interventi proposti presentino delle caratteristiche di “sviluppo”, ovvero che gli effetti positivi non siano momentanei e solo per i diretti

beneficiari. Se tale supposizione è corretta, allora occorre rilevare che la Nota non sembra porre una particolare enfasi su questo aspetto.

Sintesi delle analisi di fattibilità - punti c) e d) del mandato CIPE, punti C, C.1 e C.2 della Nota

Le attività ai punti c) e d) del mandato CIPE sono funzionali ad una maggiore comprensione di come le Regioni si siano attenute al criterio di avanzamento progettuale. Nella Nota, tuttavia, si tende ad andare oltre, in quanto si asserisce che questi compiti sarebbero propedeutici ad una successiva “verifica” della fattibilità degli interventi, mentre questo passaggio non è così esplicito nel testo della delibera.

La “nota informativa”

In questo passaggio la Nota introduce la novità più significativa, la “nota informativa”, la cui compilazione, come si evidenzia dalla lista degli elementi indicata, richiede la disponibilità di una base conoscitiva ampia e dettagliata e, di conseguenza, un impegno notevole da parte del Nucleo, considerando che gli interventi proposti sono spesso assai numerosi.

Tab. 4: Sintesi del confronto tra la il mandato del CIPE e la Nota di indirizzo

Elementi della Relazione (in corsivo i sottoparagrafi previsti solo dalla nota di indirizzi della Rete)	Definizione o contenuti nella DELIBERA CIPE 20/04	Definizione o contenuti della NOTA DI INDIRIZZO della Rete NUVV
Coerenza programmatica	Riferimento ai criteri specificati nei PON, POR o DocUP e ai criteri della delibera CIPE 36/02	Coincide con la “coerenza esterna”, non si cita la delibera 36/2002
Coerenza esterna	Con altri strumenti della politica di sviluppo della Amministrazione	Con programmazione comunitaria, nazionale e regionale (generale e settoriale)
Coerenza interna	Coerenza dell’insieme della proposta di APQ formulata	Descrizione della sequenza tecnico-procedurale. Rilevamento dell’appartenenza a filiere, interventi più ampi, completamenti, sinergie
Effetti economico-sociali	Elementi informativi sui principali effetti economico-sociali attesi dalla proposta di APQ	Descrizione in termini quantitativi degli effetti diretti e indiretti degli interventi riferiti agli obiettivi dell’APQ
<i>Effetti degli interventi</i>	Non previsto	Analisi riferita ai singoli interventi o a gruppi omogenei
<i>Effetti di programma</i>	Non previsto	Descrizione e misura degli effetti sinergici e complessivi
Valutazioni di fattibilità	Sintesi delle valutazioni di fattibilità esistenti per gli interventi proposti	Si dichiara che lo scopo di questa attività è volta a fornire elementi utili a “verificare la sussistenza di adeguate condizioni di realizzazione degli interventi”
<i>Valutazioni di fattibilità esistenti</i>	Non previsto	Sintesi da Studi di Fattibilità, da progetti o da informazioni comunque disponibili
<i>Approfondimenti sulla fattibilità</i>	Non previsto	Eventuali indicazioni degli interventi per i quali sono opportuni approfondimenti prima della stipula
<i>Informazioni minime per intervento</i>	Non previsto	Nota contenente elementi informativi minimi per ogni intervento
Indicazione degli interventi di importo superiore ai 10 milioni di Euro	Eventuale indicazione di specifici approfondimenti (fattibilità tecnica, procedurale e finanziaria)	Coincide con il paragrafo “Approfondimenti sulla fattibilità”

Il CIPE, in conclusione, sembra chiedere ai Nuclei un ruolo minore di quello che è stato indicato dalla Rete. La Nota, infatti, contiene un’interpretazione del mandato più ambiziosa ed impegnativa; l’orientamento sembra consistere nell’estendere i compiti dei Nuclei, invitandoli ad elaborare una Relazione più ampia e approfondita di quanto previsto nella delibera.

Da sottolineare, infine, che nel mandato si riscontra una certa ambiguità, che si riflette anche nella Nota, in quanto non c'è una distinzione chiara tra il compito di sintetizzare delle informazioni e quello di formulare dei pareri, due attività che, per le loro caratteristiche, tendono ad avere un confine labile.

3.2 L'oggetto delle Relazioni

Il mandato del CIPE ha affidato il medesimo compito a tutti i Nuclei ma, considerando le differenze nelle proposte delle Amministrazioni regionali sia in termini di risorse che di numero e di tipologia dei progetti, **l'oggetto delle Relazioni è stato molto variabile.**

Tab. 5: Le proposte di APQ delle 13 Regioni in esame

regione	Risorse FAS: Del. CIPE 20/04 (milioni di €)	APQ proposti	di cui Atti Integrativi	Numero Interventi
Sud				
Abruzzo	102,310	7	5	219
Basilicata	105,634	6	5	76
Calabria	292,689	7	5	49(*)
Campania	567,813	12	6	345
Puglia	389,303	8	7	117
Sardegna	284,856	5	1	134
TOT Sud	1.742,605	45	29	940
Centro Nord				
Emilia Romagna	13,994	4	3	9
Lazio	80,598	7	7	80
Marche	19,220	7	7	49
Toscana	62,413	7	7	65
Trento	2,332	1	1	4
Umbria	24,317	7	5	23(**)
Valle d'Aosta	2,721	3	3	4
TOT Centro Nord	205,595	37	33	234
TOT	1.948,200	82	62	1174

(*) Per 2 APQ non si dispone del numero di interventi (**) Per 1 APQ non si dispone del numero di interventi

La mole di lavoro dei Nuclei varia, principalmente, in funzione del numero di interventi presentati; a questo riguardo è evidente il divario tra le Regioni del Centro Nord e quelle del Sud le quali, in virtù della maggiore quota di risorse del FAS loro attribuita, hanno presentato una quantità di progetti nettamente più elevata; si passa, infatti, dai 4 della Provincia di Trento e della Valle d'Aosta, ai 219 dell'Abruzzo e ai 345 della Campania.

L'oggetto delle Relazioni, inoltre, varia perché la composizione settoriale (Beni culturali, Trasporti, ecc) delle proposte risulta molto diversificata. Ciò deve essere tenuto nella debita considerazione in quanto ogni settore presenta delle peculiari caratteristiche non solo tecniche e finanziarie (tempi di realizzazione, costi medi, ecc.), ma anche per quanto riguarda gli attori coinvolti nel ciclo progettuale e nell'iter amministrativo-procedurale. Le Regioni, infatti, in quanto enti di governo intermedi si trovano, da un lato, a recepire l'esigenze locali e, dall'altro, sono tenute a soddisfare le priorità del governo centrale; da settore a settore, ma spesso anche da progetto a progetto, la concertazione territoriale, la programmazione nazionale e l'iniziativa delle stesse Amministrazioni regionali possono avere gradi di importanza assai diversi. Ogni Regione, inoltre, ha un proprio peculiare approccio al governo del territorio, riflesso della loro storia amministrativa, e spesso possono esserci differenti impostazioni anche tra le direzioni dello stesso ente.

Bisogna sottolineare, infine, che la maggior parte delle proposte consistono in Atti Integrativi di precedenti APQ (ben 62 su 82). Questo dato è in linea con il consolidarsi del sistema delle IIP. Nel corso dei prossimi anni, infatti, non dovrebbero più esserci settori sprovvisti di APQ. Per quanto riguarda l'attività dei Nuclei, esaminare una proposta di Atto Integrativo può risultare un compito più agevole, poiché spesso i progetti presentati sono delle prosecuzioni di interventi precedenti e, di conseguenza, esiste già una base informativa.

3.3 I risultati dell'analisi comparata delle Relazioni

La scadenza del 31 marzo è stata rispettata da tutti i Nuclei regionali, con l'eccezione di quello del Friuli Venezia Giulia, mentre quelli delle Amministrazioni centrali non hanno prodotto la Relazione.

E' stato possibile analizzare le 13 Relazioni che la Rete dei Nuclei ha trasmesso all'UVAL.

- Centro Nord (7): Emilia Romagna, Lazio, Marche, Provincia Autonoma di Trento, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta
- Sud (6): Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna

Le successive conclusioni non possono essere estese alle Relazioni non presenti in questo elenco. Lo scopo del presente lavoro, tuttavia, non consiste nell'emettere dei giudizi di merito ma nel formulare delle motivate affermazioni, funzionali al più vasto processo in atto nell'ambito della Rete volto al supporto dei Nuclei. La lettura di tredici Relazioni su diciannove totali può essere, di conseguenza, considerata sufficiente, fermo restando che sarebbe stato preferibile analizzarle tutte.

L'analisi comparata è stata effettuata predisponendo, per ogni Relazione, una **scheda sintetica comparativa**⁷ strutturata in modo tale da agevolare l'esame del contenuto informativo e, contemporaneamente, porre in evidenza quale è stato l'approccio seguito dal Nucleo.

Lo scopo principale della lettura comparata è stato quello di comprendere quali siano state le interpretazioni prevalenti del mandato del CIPE. I pareri espressi nelle Relazioni circa la qualità di una proposta, sia positivi che negativi, rappresentano gli elementi più interessanti a questo riguardo, in quanto rivelatori di quale sia la percezione del proprio ruolo da parte dei Nucleo.

Prima di procedere, è opportuno un approfondimento dei termini che saranno utilizzati per la presentazione dei risultati dell'analisi comparata:

- “riferimento”: si intende quando è presente un riferimento esplicito ad un documento, o altra fonte informativa, utilizzato dal Nucleo per la predisposizione della Relazione
- “descrizione”: si intende quando il Nucleo si limita a descrivere un certo fatto o a rilevare un nesso tra due situazioni senza approfondire o formulare esplicitamente un suo parere
- “parere”: si intende quando, oltre a un “riferimento” o a “una descrizione”, il Nucleo effettua un approfondimento o esprime un suo giudizio di merito

Per ogni argomento, i risultati sono riportati in tabelle che si riferiscono al numero di Relazioni nelle quali sono presenti “sistematicamente” (almeno la maggioranza delle proposte di APQ) le attività sopra riportate.

⁷ La scheda è stata predisposta all'UVAL. Per una descrizione dettagliata vedi l'Appendice 3.

Struttura formale delle Relazione e rispetto della Nota di indirizzo

Le Relazioni analizzate sono, mediamente, di circa 70-80 pagine. Si può asserire che non c'è una correlazione tra il numero di proposte di APQ e di interventi e la loro lunghezza; in due casi non si superano le dieci pagine, mentre non è infrequente (5 Relazioni su 13) il superamento delle cento pagine.

Le Relazioni presentano una struttura simile: in dodici casi dei tredici presi in considerazione è stata seguita la traccia contenuta nella Nota di indirizzo. L'ordine delle sezioni e dei paragrafi segue quello della Nota e, spesso, viene seguito la stessa denominazione alfanumerica (A, A.1 ecc.). L'eccezione, rispetto alla traccia contenuta nel documento della Rete, è rappresentata dalla "nota informativa minima": solo due Nuclei la hanno sistematicamente predisposta per tutte le proposte di APQ, mentre altri quattro Nuclei solo sporadicamente e non hanno riportato tutti i tipi di informazione previsti nella Nota di indirizzo.

Si può affermare, in sintesi, che i Nuclei hanno strutturato le Relazioni, per quanto riguarda la forma, in modo simile e si sono attenuti alla Nota di indirizzi. Ciò ha agevolato la confrontabilità di questi documenti, fermo restando che si registra una certa eterogeneità a livello dei contenuti, come si vedrà nei prossimi paragrafi.

E' opportuno rilevare, infine, che lo stile adottato per la stesura delle Relazioni è, in genere, formalistico, in particolar modo per le analisi di coerenza, e si è fatto scarso uso di tabelle e schemi sintetici.

Analisi di coerenza

I risultati relativi alle **analisi di coerenza** sono di difficile classificazione per due ordine di motivi: il primo è di carattere generale in quanto non esistono delle metodologie affidabili e condivise in merito, il secondo è più specifico in quanto riguarda le diverse interpretazioni del mandato del CIPE che hanno comportato un certo grado di eterogeneità. A costo di una certa semplificazione, è stato deciso di procedere per "argomenti", ovvero di esaminare quali siano stati le principali declinazioni del concetto di "coerenza" ed i relativi approcci seguiti dai Nuclei:

Coerenza programmatica

Sebbene solo un Nucleo abbia fatto esplicito e sistematico richiamo alla criterio di coerenza programmatica (contenuto nella delibera CIPE 36/02), dodici delle tredici Relazioni analizzate fanno riferimento ai documenti di programmazione comunitaria.

Pochi, invece, i riferimenti espliciti alle IIP: solo quattro Nuclei hanno sistematicamente rilevato la coerenza sotto questo profilo.

Tab. 6: Risultati dell'analisi comparata di 13 Relazioni: la coerenza programmatica (numero delle Relazioni)

Contenuti	Riferimenti	Parere
delibera CIPE 36/02	1	1
IIP	4	3
POR / DocUP	12	3

Coerenza esterna

In tutte le Relazioni sono frequenti i riferimenti alle programmazioni nazionale e regionale, generali e settoriali. Le analisi di coerenza vere e proprie, tuttavia, sono poche, in quanto nella maggior parte dei casi si tratta di richiami generici. Questo risultato è imputabile, principalmente, a due fattori: in primo luogo, ci sono alcuni settori di intervento (ad esempio la Difesa del suolo), le cui procedure di selezione sono consolidate e, pertanto, i Nuclei non hanno ritenuto necessario approfondire; in secondo luogo, bisogna tenere in considerazione che molti documenti di

programmazione contengono obiettivi ampi e poco definiti, per cui una coerenza di tipo formale è quasi sempre rinvenibile.

(Tab. 7) Risultati dell'analisi comparata di 13 Relazioni: la coerenza esterna (numero delle Relazioni)

Contenuti	Riferimenti	Parere
Programmazione nazionale	13	4
Programmazione regionale	13	4

Coerenza interna

In questo ambito si registra la maggiore eterogeneità degli approcci seguiti, per cui è opportuno procedere ad una sotto divisione per indicare su quali aspetti della coerenza interna si è posta la maggiore enfasi:

- ✓ Riferimento ad APQ precedenti: per 38 proposte di Atti Integrativi su 63, sono stati effettuati dei richiami espliciti e abbastanza circostanziati all'APQ di riferimento. Sono stati pochi, tuttavia, i Nuclei che hanno compiuto approfondimenti o espresso pareri in merito.
- ✓ Analisi del fabbisogno: solo tre in tre Relazioni su tredici è stata posta l'attenzione sulle analisi del fabbisogno effettuate, o ne è stato ravvisato il bisogno in caso di mancanza. Anche altre Relazioni prendono in considerazione la domanda che gli interventi devono soddisfare ma, spesso, non si procede ad un'analisi di coerenza vera e propria, limitandosi a rilevare che i progetti derivano dalla concertazione con le Amministrazioni centrali o con gli enti locali.
- ✓ Sinergie/conflitti: solo in quattro Relazioni su tredici vengono presi in esame delle possibili sinergie intersettoriali con altri interventi
- ✓ Criteri di selezione: in nove Relazioni su tredici ci sono descrizioni del processo di selezione degli interventi per la maggioranza delle proposte di APQ, ma sono rare le vere e proprie analisi o la formulazione di pareri espliciti al riguardo. Da evidenziare che quattro Nuclei sono stati coinvolti dalle Amministrazioni nella selezione di progetti in alcuni settori.

(Tab. 8) Risultati dell'analisi comparata di 13 Relazioni: la coerenza esterna (numero delle Relazioni)

Contenuti	Riferimento	Parere
APQ precedenti	12	4
Analisi del fabbisogno	5	3
Sinergie/conflitti	4	3
Criteri di selezione	9	3

Conclusioni

Gli scarsi riferimenti espliciti alla delibera CIPE 36/02 e la tendenza a far coincidere la coerenza programmatica con la coerenza esterna indicano che i Nuclei hanno seguito, in misura prevalente, l'impostazione della Nota. I documenti programmatici comunitari sono stati, comunque, presi come principale riferimento nella maggior parte dei casi.

L'analisi della "coerenza interna" è stata attuata con diversi orientamenti, risultato non inaspettato data la definizione ampia e poco precisa. Le diverse interpretazioni di questo concetto sono rivelatrici di come i Nuclei percepiscano il loro ruolo. In termini generali, si può affermare che la tendenza più ambiziosa consiste nel voler effettuare l'analisi della coerenza interna alla luce di una lettura territoriale ed intersettoriale degli interventi, formulando pareri sulla adeguatezza dell'integrazione progettuale.

Si registra, in conclusione, che la maggior parte delle analisi di coerenza effettuate, in tutte e tre le accezioni, sono caratterizzate da un certo formalismo e dalla mancanza di approfondimenti.

Descrizione effetti economico-sociali attesi

Le descrizioni degli effetti economico sociali attesi per ogni proposta di APQ sono state classificate in tre diversi modi:

- ✓ generico-teorica: se caratterizzate da astrattezza e non contestualizzate (esempio: *“il ripristino della circolazione idrica avrà ripercussioni positive sull’itticoltura e l’attività turistiche”*)
- ✓ qualitativo-specifica: se ci sono dei riferimenti concreti e attuali (esempio: *“la bretella di collegamento alla rete autostradale consentirà la ripartizione dei flussi di traffico in entrata risolvendo la più grave emergenza della mobilità cittadina”*)
- ✓ quantitativa: se sono riportate delle stime precise e/o si illustrano i risultati di analisi effettuate (*“l’intervento permetterà il recupero a compost d 27.000 tonnellate di rifiuti”*)

E’ opportuno compiere una suddivisione per “livello” delle descrizioni, allo scopo di evidenziare per quante proposte di APQ è stata seguita l’indicazione della Nota di procedere anche per singoli interventi o per gruppi omogenei:

Tab. 9: Risultati dell’analisi comparata di 13 Relazioni: effetti economico-sociali (numero di proposte di APQ)

Classificazione	Livello di descrizione			Tot
	per singoli interventi	per gruppi di interventi	APQ nel suo complesso	
Generico-teorica	5	5	39	49
Qualitativo-specifica	7	-	4	11
Quantitativa	5	-	-	5
Proposte con descrizione	17	5	43	65
Descrizione non effettuata				17
Totale				82

Per quanto riguarda il rispetto delle traccia presente nella Nota, occorre rilevare che le 17 descrizioni a livello di singolo intervento sono state effettuate solo su proposte con pochi progetti presentati, mentre si è sistematicamente ricorsi ad una “scala” più ampia quando questi erano decine se non centinaia; la grande mole di lavoro richiesto ha, infatti, disincentivato a procedere ad un livello così puntuale.

Riguardo gli “effetti di programma”, solo due Nuclei hanno previsto l’apposito paragrafo per un totale di 6 proposte di APQ, per 2 delle quali non si sono ravvisate le caratteristiche di “programma”, ovvero una interazione forte tra gli interventi, e per altre 2 dei deficit informativi.

Il dato più interessante, rivelatore dell’approccio seguito dalla maggioranza dei Nuclei, è quello relativo alle 49 proposte di APQ su 82 le cui descrizioni degli effetti economico sociali sono di un tale livello di genericità da risultare accademiche. Una possibile spiegazione di questo risultato, potrebbe risiedere in un eccesso di formalismo da parte dei Nuclei: pur di rispettare questa specifica richiesta del mandato CIPE, sono stati supposti degli effetti degli interventi senza alcuna analisi specifica su cui fare riferimento.

Questo risultato è riconducibile anche ad una non corretta interpretazione del mandato del CIPE, in quanto il compito consisteva nel raccogliere gli eventuali elementi informativi in base ai quali le Regioni avevano formulato le loro aspettative, e non di dover in qualche modo giustificare il loro inserimento nell’elenco. A questo riguardo, occorre sottolineare che per 7 delle 17 proposte sprovviste di descrizione, è stato affermato esplicitamente che tali elementi non sussistevano e, pertanto, la base informativa a questo riguardo gli effetti economico-sociali dei progetti scelti risultava carente.

Sintesi delle analisi di fattibilità

La fattibilità di un intervento è un fenomeno multidimensionale, di conseguenza è importante evidenziare quali siano stati gli approcci prevalenti da parte dei Nuclei. Da sottolineare il fatto che se il mandato CIPE e la Nota ne indicano tre di dimensioni (tecnica, procedurale e finanziaria), alcuni Nuclei si sono interessati anche alla fattibilità ambientale e all'aspetto, spesso trascurato, dei costi di gestione dell'intervento realizzato.

Tab. 9: Risultati dell'analisi comparata di 13 Relazioni: dimensioni della fattibilità (numero di proposte di APQ)

Dimensioni	Descrizione	Parere
Tecnica	70	36
Procedurale	35	28
Finanziaria	30	20
Ambientale	24	11
Costi di gestione	8	8

La tendenza ad esprimere dei giudizi in merito alla fattibilità è più accentuata in quelle Relazioni con un maggiore contenuto informativo al riguardo, anche se non può essere asserito che questa circostanza comporti sempre che il Nucleo esprima una posizione.

E' interessante notare che quando i Nuclei hanno formulato un parere positivo sulla proposta di APQ, in genere lo hanno fatto in base ad un quadro informativo più esiguo rispetto a quando hanno rilevato delle criticità o hanno formulato delle raccomandazioni.

Per 27 proposte di APQ i Nuclei hanno affermato che non sono presenti criticità, ma per ben 20 di queste, tale parere è stato effettuato prendendo in esame non più di due dimensioni di fattibilità.

Tab. 10: Risultati dell'analisi comparata di 13 Relazioni: pareri espressi dai Nuclei

	Proposte di APQ	Proposte in cui sono state esaminate più di due dimensioni
Proposte con sintesi analisi di di fattibilità	72	
• In cui è espresso un parere:	60	27
○ positivo (rilevata assenza di criticità)	27	7
○ negativo (rilevate criticità)	33	20
• In cui non è espresso un parere	12	3
Proposte con sintesi di fattibilità mancante	10	-
Totale proposte	82	30

Conclusioni

Alla luce dei risultati emersi dalla lettura comparata delle Relazioni, sono state individuate tre diverse caratteristiche negative presenti, in misura variabile, in ciascuna di esse:

- ✓ Eccesso di formalismo
- ✓ Quadro informativo lacunoso
- ✓ Scarsa propensione a formulare pareri o raccomandazioni

In termini generali, i risultati complessivi sono i seguenti: due Nuclei hanno prodotto delle Relazioni molto dettagliate, con pareri circostanziati e seguendo scrupolosamente la traccia contenuta nella Nota; altri due Nuclei, al contrario, hanno presentato un quadro informativo e analitico piuttosto esiguo, recependo poco le indicazioni della Rete; la maggioranza, infine, ha prodotto una Relazione "media", caratterizzata da un misto di luci ed ombre, che rappresenta lo *standard* per quanto riguarda la prima esecuzione di questo nuovo mandato.

CAPITOLO 4 – Le Relazioni Tecniche dei Nuclei di Valutazione: le criticità

Al fine di comprendere le cause del manifestarsi delle caratteristiche negative delle Relazioni emerse dall'analisi comparata, sono stati individuati tre diversi “fattori critici”:

- ✓ Accesso alle informazioni: mancato ottenimento o reperimento delle informazioni
- ✓ Tempo: scarso tempo disponibile e coincidenza tra le fasi di selezione e di analisi degli interventi
- ✓ Committenza: mancata individuazione del “committente”, delle sue “domande valutative” e incertezza riguardo ai possibili “utenti” delle Relazioni

I tre fattori sono osservabili sotto due diversi profili: il primo, “*soggettivo*”, ricomprende le condizioni riconducibili al Nucleo; mentre il secondo, “*oggettivo*”, le circostanze ad esso estranee.

Fig. 3: Mappa dei “fattori critici”



Prima di procedere con la descrizione dei singoli fattori critici, occorre premettere che la “mappa”, contenuta nella Figura 3, non deve essere intesa come una costruzione logica, ma come una schema di riferimento che riassume le problematiche emerse. Essa, infatti, è strumentale ad un eventuale confronto volto ad una condivisa individuazione delle principali criticità.

4.1 Accesso alle informazioni

Le attività richieste dal CIPE ai Nuclei consistono principalmente nella raccolta di informazioni e, di conseguenza, nello stabilire relazioni con gli attori che le detengono (dirigenti e funzionari delle Direzioni regionali, Responsabili degli APQ, Responsabili unici del provvedimento, stazioni appaltanti, ecc.), alcuni dei quali fanno parte della stessa Amministrazione regionale mentre altri sono sul territorio o inseriti in altre istituzioni.

I Nuclei hanno raccolto queste informazioni seguendo tre modalità tra loro complementari:

- Riunioni formali
- Riunioni informali e interviste dirette
- Richieste scritte

Le riunioni formali, in genere convocate all'inizio del processo di elaborazione delle Relazioni, sono state utilizzate dai Nuclei per chiedere collaborazione alle Direzioni regionali ed effettuare una prima ricognizione dello "stato dell'arte" della selezione degli interventi.

Per quanto riguarda le richieste scritte di informazioni, in genere si tratta di schede articolate in una serie di domande, divise per argomenti, in modo analogo alla "nota informativa minima" indicata nella Nota di indirizzo della Rete. In questo caso, è molto importante l'approccio utilizzato dal Nucleo: se la compilazione delle schede richiede un impegno eccessivo o queste sono caratterizzate da un linguaggio non familiare all'intervistato, ci sono ragionevoli probabilità che le informazioni riportate siano scarse o, addirittura, inesatte. E' obbligatoria la massima cautela, dunque, in quanto il Nucleo molto difficilmente può procedere ad una verifica di ciò che ha raccolto.

La platea degli attori con cui il Nucleo deve relazionarsi può essere molto vasta ed eterogenea, in quanto non sempre le informazioni sono a disposizione della stessa Regione. Questo accade soprattutto quando i progetti provengono dal territorio o dai grandi enti nazionali gestori di reti. Lo spettro delle possibili reazioni, di conseguenza, può risultare molto ampio: si può passare dalla più aperta e leale collaborazione a reazioni infastidite, se non addirittura ostili.

La qualità della relazione instaurata, in ultima istanza, dipende da quanto le richieste del Nucleo siano percepite come utili dagli attori che detengono le informazioni.

Il mandato del CIPE ha dato maggiore forza ai Nuclei sul piano formale, ma, sebbene questo rappresenti una condizione necessaria in un ambito burocratico, non è di per sé sufficiente a garantire una collaborazione sostanziale di altri attori. La reputazione e lo *status* dei Nuclei in questo caso giocano un ruolo ancor maggiore per l'ottenimento delle informazioni.

Vi è poi un'altra difficoltà da tenere in considerazione: l'eventualità, tutt'altro che infrequente, che il Nucleo non abbia accesso ai dati e alla documentazione necessaria perchè questi, semplicemente, non esistono o sono dispersi. Sta alla discrezionalità del Nucleo rintracciare o meno le cause di questa mancanza. Per quanto riguarda le Relazioni, invece, sarebbe opportuno indicare esplicitamente quando ciò si verifica, in quanto anche "l'assenza di informazioni" è essa stessa una risorsa conoscitiva che può avere un certo valore.

4.2 Tempo

Lo scarso tempo a disposizione per l'elaborazione delle Relazioni, è stata individuata dai Nuclei come la principale criticità. Non c'è dubbio che questi rilievi siano fondati, in quanto la stessa delibera CIPE 20/04 è stata approvata in ritardo e, di conseguenza, la pubblicazione della bozza definitiva della Nota della Rete non è potuta avvenire prima del mese di dicembre.

Bisogna considerare, tuttavia, che questa circostanza è stata ha riguardato tutti i Nuclei e, dunque, non può spiegare le differenze tra le Relazioni. Da questo punto di vista, è probabile che un peso maggiore lo abbiano avuto le differenze nei tempi in cui i Nuclei si sono attivati per iniziare la raccolta delle informazioni.

Da sottolineare che la modalità operativa rappresentata da richieste scritte comporta dei tempi non brevi di realizzazione: tra l'inoltro della scheda e la sua restituzione spesso non intercorrono meno di due-tre mesi; per esempio, i Nuclei che erano riusciti ad individuare i detentori delle informazioni già nel dicembre 2004, hanno ottenuto le risposte solo a febbraio-marzo 2005, a poche settimane dalla scadenza per l'invio della Relazione alla Segreteria del CIPE.

A prescindere dal modo in cui i Nuclei decidano di ottenere le informazioni, nella tempistica sussiste un problema "oggettivo", rappresentato dalla coincidenza temporale tra l'elaborazione dell'elenco degli interventi da parte delle Direzioni regionali e la redazione della Relazione da parte dei Nuclei.

Può succedere, nei casi in cui all'interno dell'Amministrazione non vi sia consenso in merito agli interventi da proporre, che la scelta venga compiuta a ridosso del 31 marzo (termine per la presentazione dell'elenco). In questi casi, di conseguenza, il Nucleo, avrà pochissimi giorni di tempo per redigere le Relazioni richieste dal CIPE.

4.3 Committenza

Come è stato più volte sottolineato, dopo l'affidamento del mandato ai Nuclei, non c'è stato un confronto ufficiale tra il CIPE, il MEF-DPS e i Nuclei chiamati a redigere la Relazione, nè alcuna circolare o documento di approfondimento.

Questo fatto ha rappresentato probabilmente la criticità maggiore di questo processo in quanto ogni Nucleo ha dovuto, innanzitutto, interpretare autonomamente quali fossero i bisogni conoscitivi che dovevano soddisfare e, in secondo luogo, quali sarebbero stati gli "utenti" della Relazione e la loro funzione nel processo di concertazione degli APQ.

L'eccesso di formalismo e la scarsa propensione a formulare dei pareri, riscontrate in alcune Relazioni, sono in parte imputabili a questo mancato confronto: l'incertezza causata da questa circostanza può avere, infatti, indotto i Nuclei ad assumere un approccio neutrale, difensivo e, di conseguenza, a produrre una Relazione "compilatoria".

4.4 Alcune considerazioni

Il mandato del CIPE è stato indubbiamente innovativo ma non è stato preceduto da un'attenta preparazione. I risultati dell'analisi comparata delle Relazioni devono, dunque, essere interpretati alla luce del loro **carattere sperimentale**.

Alla luce di questa considerazione, la mappa dei fattori critici potrà essere utilizzata per individuare le problematiche che potrebbero verificarsi nel corso dei prossimi anni. Si è cercato, dunque, di individuare quanto il fattore "sperimentazione" abbia pesato sulle altre cause individuate:

- **I problemi relativi alla "committenza"** sono stati rafforzati dall'innovatività del mandato e sarebbero risolvibili, anche entro il prossimo anno, con un maggiore confronto e il consolidarsi della pratica.
- Anche **i ritardi nell'attivazione dei Nuclei** sono in parte dovuti al carattere sperimentale della richiesta del CIPE. Questo problema dovrebbe essere risolto per la redazione delle Relazioni del 2005-2006.
- **La coincidenza tra le fasi** di scelta degli interventi da proporre e di elaborazione della Relazione sono, invece, dovuti alla struttura del ciclo APQ. Se tale circostanza verrà considerata come fonte di criticità, la tempistica potrebbe essere adattata per agevolare il lavoro dei Nuclei.
- Per quanto riguarda invece **i problemi legati all'accesso alle informazioni**, questi sono dovuti a cause su cui il fattore "sperimentazione" incide in misura marginale, in quanto sono maggiormente legati alle caratteristiche del rapporto tra il Nucleo e l'Amministrazione.

La novità del mandato CIPE, dunque, è una concausa importante dei risultati ritenuti insoddisfacenti, che può essere rimossa aprendo un più ampio confronto istituzionale e promuovendo ulteriormente lo scambio di esperienze e buone pratiche tra i Nuclei.

Solo analizzando le Relazioni del 2005-2006 sarà possibile avere nuovi elementi per comprendere meglio quanto abbia pesato il carattere sperimentale del mandato del CIPE.

Un'ultima considerazione, infine, sul problema dell'accesso alle informazioni: sebbene l'importanza dei diversi fattori possa variare di caso in caso, si può affermare che, in termini generali, sia questo il fattore più rilevante in quanto segnale della qualità del rapporto tra Nucleo e

Amministrazione. Per gli altri problemi, delle soluzioni sono quantomeno ipotizzabili, mentre difficilmente un elemento esterno potrà rimuovere le difficoltà di tipo relazionale all'interno di organizzazioni complesse come le Regioni. La maggiore formalizzazione delle procedure, richiesta da alcuni Nuclei, potrà avere una qualche efficacia nelle situazioni più gravi ma, difficilmente, potrà rappresentare una soluzione permanente.

CAPITOLO 5 – Il ruolo dei Nuclei di Valutazione nel ciclo di vita degli APQ

In quest'ultimo capitolo, ci si soffermerà sulla percezione, da parte dei diversi attori coinvolti, del ruolo affidato ai Nuclei con il mandato del CIPE.

5.1 La genesi del mandato del CIPE

Già a partire dalle prime discussioni in merito all'opportunità di inserire i Nuclei nel ciclo di vita degli APQ, si sono delinate le posizioni dei diversi attori istituzionali coinvolti in questo processo. Purtroppo non è stato possibile ricostruire come si è arrivati alla formulazione del mandato, in quanto le decisioni prese in sede CIPE sono il frutto di complesse mediazioni tra i più importanti centri della Pubblica Amministrazione e, dunque, fuori della portata di questa ricerca. Sulla base delle informazioni raccolte, tuttavia, si possono avanzare alcune ipotesi:

- ✓ **Il Servizio Intese del DPS** da anni promuove il rinnovamento del sistema IIP-APQ ed è molto probabile che abbia fornito il suo contributo per la formulazione del mandato
- ✓ **I responsabili della Rete** hanno espresso più volte il loro appoggio ad un coinvolgimento dei Nuclei nel ciclo di vita degli APQ. Questa presa di posizione è avvenuta durante la tavola rotonda del I Convegno della Rete dei Nuclei, tenutosi nel gennaio 2004, che ha rappresentato l'unico momento collettivo di discussione, fino ad oggi, a questo riguardo.
- ✓ **Le Direzioni regionali**, in genere più orientate a mantenere l'elaborazione degli APQ attraverso un processo esclusivamente concertativo, hanno manifestato delle resistenze al coinvolgimento dei Nuclei. Nonostante l'approvazione della Nota di indirizzo da parte della Conferenza Stato-Regioni, l'attività dei Nuclei non è stata sempre agevolata al livello tecnico-amministrativo, con le conseguenze già individuate a proposito dei "fattori critici".

5.2 Le conseguenze del coinvolgimento dei Nuclei di Valutazione

L'analisi del processo relativo alle Relazioni, proseguirà ora con la descrizione dei possibili punti di forza e di debolezza comportati dal mandato del CIPE ai Nuclei, per ciascuno degli attori coinvolti nel ciclo di vita degli APQ.

Tab. 11: Possibili punti di forza e di debolezza comportati dal mandato del CIPE ai Nuclei

Conseguenze	Attori			
	"produttori" delle Relazioni		"utenti" delle Relazioni	
	Nuclei	Rete	Direzioni regionali	Servizio Intese
Rafforzamento del proprio ruolo	X	X		
Aumento delle conoscenze dei fabbisogni dei Nuclei	X	X		
Riduzione dell'asimmetria informativa nella concertazione degli APQ			Ø	X
Miglioramento nella selezione dei progetti			X	
Vantaggi organizzativi			X	

X = punto di forza; Ø = punto di debolezza

Come si evince dalla Tabella 11, il coinvolgimento dei Nuclei nel ciclo di vita degli APQ presenta diversi punti di forza per tutti gli attori, con un'unica cruciale eccezione per le Direzioni regionali.

Punti di forza per i Nuclei e per la Rete

I Nuclei hanno considerato il mandato del CIPE un'occasione per partecipare attivamente ad una delle più importanti attività di selezione degli interventi e, quindi, come una possibilità di rafforzare la propria posizione all'interno della Amministrazione.

La raccolta dei dati e della documentazione necessari per l'elaborazione delle Relazioni, inoltre, consentirà ai Nuclei di accumulare una vasta quantità di informazioni nel giro di pochi anni. Questo patrimonio di conoscenze non solo potrà essere di grande utilità anche per attività non relative al mandato del CIPE, ma sarà un'importante risorsa a disposizione del Nucleo che ne aumenterà ulteriormente il peso all'interno dell'organizzazione.

La complessità del compito affidatogli, infine, ha rappresentato un'occasione per una riflessione sulla propria situazione, arricchita dalla possibilità di un ulteriore confronto con gli altri Nuclei.

Per quanto riguarda la Rete, l'elaborazione della Nota ne ha consolidato la funzione di punto di riferimento per i Nuclei, ed ha permesso di sperimentare nuove attività di *network*.

Il supporto offerto per la redazione delle Relazioni, ha rappresentato anche una preziosa occasione per approfondire la conoscenza dei Nuclei, delle loro condizioni operative e dei loro eventuali fabbisogni; conoscenza quanto mai necessaria, non solo alla Rete in quanto tale, ma a tutti gli attori istituzionali interessati, considerata la tendenza intrinseca di queste strutture a differenziarsi tra loro.

Punti di forza e di debolezza per le Direzioni regionali e per il Servizio Intese del DPS

Per comprendere quali siano i punti di forza e di debolezza per i potenziali "utenti" delle Relazioni, le Direzioni regionali e il Servizio Intese è opportuno descrivere quali possono essere le possibili interpretazioni del proprio ruolo da parte dei Nuclei.

A costo di una certa semplificazione, sono individuabili due differenti approcci che i Nuclei possono seguire rispetto alla selezione degli interventi: porsi "a valle" del processo decisionale, ovvero esserne estranei, e attendere che questo termini per poi analizzare la scelta compiuta; oppure collocarsi "a monte" del processo stesso, partecipandovi e offrendo il proprio contributo. Per indicare il primo approccio è stato usato il termine "osservatore", mentre "consigliere" indica il secondo.

Tab. 13: I due rapporti tra Nucleo, Servizio Intese e Amministrazioni regionali

Approccio del Nucleo	vantaggio conseguito	rischio
"osservatore"	riduzione dell'asimmetria informativa a beneficio del Servizio Intese	aggravamento dei problemi relativi all'accesso alle informazioni
"consigliere"	miglioramento nella selezione degli interventi da proporre	Sovrapposizione di competenze

E' importante sottolineare che nella Nota di indirizzo della Rete viene fatto un esplicito invito ai Nuclei affinché tentino di accompagnare il processo fin dal suo inizio. Anche molti Nuclei sono dell'idea che il ruolo "consigliere" sia preferibile a quello "osservatore", ritenendo che la propria missione consista nell'offrire un aiuto alle decisioni dell'Amministrazione nella quale sono inseriti. E' opportuno ricordare, a questo riguardo, che le Relazioni più ricche di informazioni sono risultate essere proprio quelle **dei Nuclei coinvolti direttamente nella selezione degli interventi**, o a cui la Regione aveva chiesto di offrire un supporto attivo.

La causa di tale diversità è da ricercare nella ambiguità, probabilmente inevitabile, che caratterizza da sempre i Nuclei, in quanto unità finanziate dal Governo centrale ma insediate all'interno delle Regioni. Anche l'eccessiva ampiezza dei loro compiti delineati nella legge 144 aggrava tale problema: in quanto valutatori, i componenti dei Nuclei dovrebbero godere di una forte indipendenza ed avere un rapporto corretto con l'Amministrazione a cui però, al tempo stesso, devono garantire supporto tecnico e aiuto alla decisione.

Non è sorprendente, dunque, che molti Nuclei propendano per il secondo profilo e che non siano in grado di assumere sistematicamente una “posizione terza” rispetto all’organizzazione in cui sono inseriti e da cui, oltretutto, provengono la maggior parte dei componenti.

Il punto centrale dell’intera questione dei punti di forza e di debolezza, consiste nel vantaggio rappresentato dall’aumento delle conoscenze riguardo le proposte delle Regioni, contenuto nelle Relazioni e a disposizione del Servizio Intese che, in tal modo, vede ridotta l’asimmetria informativa a suo sfavore che caratterizza il processo concertativo degli APQ.

Il vantaggio per il Servizio Intese può essere, al tempo stesso, percepito come uno svantaggio dalle Regioni, in quanto potenziale indebolimento della posizione di quest’ultime nella concertazione e minaccia per la sua indipendenza nella scelta degli interventi.

L’approccio “osservatore” può essere considerato, in linea teorica, più adatto per una maggiore trasparenza del processo concertativo, poiché il Nucleo non essendo coinvolto in alcun modo nella formulazione dell’elenco degli interventi, risulta essere in una posizione “deontologica” più corretta di quanto lo sarebbe se svolgesse il suo ruolo come “consigliere” poiché, in quest’ultimo caso si ritroverebbe a scrivere una Relazione su delle scelte che ha contribuito a compiere. Non c’è dubbio che il mantenimento della propria reputazione professionale da parte dei componenti dei Nuclei, possa ridurre questo “rischio deontologico” comportato dalla sovrapposizione delle competenze, ma è opportuno, in ogni caso, segnalare questo rischio che caratterizza l’approccio “consigliere”.

Il punto di debolezza della posizione di “osservatore” consiste nel fatto che le Direzioni regionali potrebbero percepire di non ottenere alcun vantaggio a collaborare con il Nucleo e, di conseguenza, sarebbero acuiti i problemi relativi all’accesso alle informazioni che, al contrario, sarebbero molto minori nel caso in cui al Nucleo venga consentito di partecipare al processo decisionale da parte dei vertici dell’Amministrazione attratti, com’è normale che sia, dalla possibilità di usare ulteriori professionalità per migliorare la selezione degli interventi.

E’ opportuno rilevare che, a prescindere se il Nucleo sia “osservatore” o “consigliere”, le Relazioni possono comportare due ulteriori vantaggi per la Regione: il primo, più concreto, è rappresentato dal quadro informativo in queste contenuto che può risultare utile ai vertici dell’organizzazione (Direzione programmazione, Direzione generale, ecc.) per avere un visione d’insieme dell’operato delle singole Direzioni in merito agli interventi finanziati da risorse del FAS; il secondo, più sfumato, riguarda l’effetto dell’attività del Nucleo nei termini di un miglioramento nella comunicazione e nel flusso di informazioni tra le Direzioni le quali, spesso, procedono sulle loro linee di lavoro ignorando quali siano i progetti portati avanti dalle altre e, di conseguenza, riducendo la possibilità di sinergie tra gli interventi.

Conclusioni

Lo scenario appena descritto pecca, necessariamente, di un certo grado di astrattezza; nella realtà si possono verificare situazioni molto più complesse e diversificate tra loro. Si ritiene, tuttavia che una più chiara e più condivisa definizione del ruolo del Nucleo non possa che migliorare l’intero processo.

Se l’obiettivo principale del CIPE e del MEF-DPS consiste nell’aumentare la velocità della spesa relativa agli interventi previsti negli APQ, allora potrebbe essere accettabile, se non auspicabile, che le Regioni chiedano il supporto attivo dei Nuclei, nel caso in cui si dovesse riscontrare in futuro che ciò si traduce in un effettivo miglioramento della proposte dal punto di vista dell’avanzamento progettuale. Il “rischio deontologico” comportato dall’approccio “consigliere” è, probabilmente, un *trade-off* inevitabile per ottenere migliori Relazioni dal punto di vista informativo, considerando anche che i Nuclei spesso, a causa di come sono strutturati, tendono ad assumere il punto di vista dell’Amministrazione nella quale sono inseriti.

Considerazioni conclusive

Il processo innescato dal mandato del CIPE ai Nuclei presenta diverse peculiari caratteristiche, descritte nei capitoli precedenti, così riassumibili:

- ✓ E' stato affidato dal livello centrale di governo un compito ai Nuclei che potenzialmente può incidere nella concertazione per il trasferimento di risorse per lo sviluppo alle Regioni
- ✓ Non c'è stato un momento di confronto tra il CIPE che ha richiesto le Relazioni e i Nuclei che sono stati chiamati a predisporle
- ✓ I Nuclei, strutture che possono presentare caratteristiche diverse tra loro, hanno dovuto interpretare il mandato del CIPE e sopporre quali fossero gli utenti delle Relazioni
- ✓ L'oggetto delle Relazioni, infine, risulta molto diversificato in quanto le proposte di APQ variano molto in termini di numero di progetti, di risorse programmate e di settori di intervento.

Come emerge anche da questa sintesi, la criticità più grave che ha caratterizzato il processo in questione è stata **la mancanza di un confronto tra i diversi attori coinvolti**.

Se questa lacuna non viene in qualche modo colmata, sono ipotizzabili tre tipi di conseguenze:

1. Per i Nuclei potrebbe esserci una conseguenza di tipo motivazionale, in quanto questi potrebbero sviluppare la percezione che la loro attività non sia stata riconosciuta come utile e potrebbero, di conseguenza, decidere di dedicare minori risorse alla elaborazione delle prossime Relazioni, considerando anche che il non indifferente lavoro che questa richiede. I Nuclei con un buon rapporto con la loro Amministrazione continueranno ad essere coinvolti nel ciclo di programmazione degli interventi degli APQ, mentre per i Nuclei più deboli non sarà sufficiente il mandato del CIPE per poter svolgere adeguatamente l'attività richiesta per l'elaborazione delle Relazioni.
2. Per le Direzioni regionali che non hanno condiviso il coinvolgimento dei Nuclei nel ciclo di vita degli APQ, la conseguenza potrebbe consistere in un rafforzamento della percezione dell'attività del Nucleo come un controllo da parte del livello centrale di governo ed un indebolimento della propria autonomia.
3. Per il CIPE e il MEF-DPS il tentativo di coinvolgere i Nuclei all'interno potrebbe diventare un'occasione mancata nel quadro più generale di una riforma del sistema delle IIP e degli APQ.

Sarebbe auspicabile, quindi, che si procedesse ad un confronto con tutti gli attori coinvolti, volto non solo ad una individuazione condivisa dei problemi e delle opportunità comportati dalle Relazioni, ma anche a fornire un contributo prezioso per il più ampio dibattito sul sistema di valutazione istituzionale in Italia, che vede proprio nella definizione di quale sia il ruolo migliore dei Nuclei, uno dei nodi ancora irrisolti.

E' importante, infine, sottolineare che l'opportunità di utilizzare le Relazioni del 2005 come **spunto di riflessione e miglioramento delle conoscenze** sulla situazione attuale dei Nuclei, del loro modo di interpretare il loro ruolo e del loro rapporto con l'Amministrazione di riferimento.

Solo analizzando le Relazioni del 2006 sarà possibile avere nuovi elementi per comprendere se le ipotesi contenute nel presente lavoro siano valide. Da rilevare che le condizioni sono pressochè le medesime del 2005: il testo del paragrafo 6.1.3 della delibera 20/04 è stato integralmente ripreso nella nuova delibera 35/05, approvata in settembre, e la Nota di indirizzo della Rete non subirà modifiche in quanto è ritenuto troppo oneroso sottoporre un nuovo documento alla Conferenza Stato-Regioni per l'approvazione ufficiale.

FONTI INFORMATIVE UTILIZZATE

Bibliografia

P. Casavola e L. Tagle, *Building Capacity for Evaluation: Lessons from Italy*, paper for the Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Budapest 26/27 June 2003

P. Casavola e L. Tagle, *The Network of Evaluation Units in Italy: Public Decision-Making, Decentralization and Independence*, paper for the European Evaluation Society Conference, Berlin 30 September - 2 October 2004

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, *Rapporto Annuale 2003 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, 2004

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, *Rapporto Annuale 2004 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, 2005

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, *Il Fondo per le Aree Sottoutilizzate. Elementi informativi sul'attuazione nel 2003*, 2004

G. Marchesi, *La costituzione della rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici nelle amministrazioni centrali e regionali: il processo in corso e la situazione nelle regioni del Mezzogiorno*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno vol. XV n. 1-2, 2001

Rete NUVV, *Osservatorio sullo sviluppo dei Nuclei. Nota n.1: Le competenze e le attività dei Nuclei*, 2004

Rete NUVV, *Osservatorio sullo sviluppo dei Nuclei. Nota n.2: Lo status giuridico-economico del personale dei Nuclei*, 2004

Rete NUVV, *Osservatorio sullo sviluppo dei Nuclei. Nota n.3: Le relazioni di accompagnamento degli APQ*, 2005

Fonti normative

Legge n. 662 del 23 dicembre 1996

Legge n. 144 del 17 maggio 1999

Delibera CIPE n. 29 del 21 marzo 1997

Delibera CIPE n. 36 del 3 maggio 2002

Delibera CIPE n. 17 del 9 maggio 2003

Delibera CIPE n. 20 del 29 settembre 2004

Delibera CIPE n. 35 del 27 maggio 2005

Interviste dirette

Igor Benati, componente del Nucleo di Valutazione e Verifica della Regione Piemonte

Federico Buffoni, presidente del Comitato di Gestione della Rete NUVV e responsabile del Nucleo di Valutazione e Verifica della Regione Lazio

Paola Casavola, componente UVAL e membro del Comitato di Gestione della Rete NUVV

Domenico Dall'Anno, componente del Nucleo di Valutazione e Verifica della Regione Campania

Bruno Dente, professore ordinario di Analisi delle Politiche Pubbliche presso il Politecnico di Milano e componente del Comitato di Indirizzo Tecnico Scientifico del Progetto NUVAL

Enrico Guadagni, componente del Nucleo di Valutazione e Verifica della Regione Toscana

Giampiero Marchesi, componente UVAL e componente del Comitato di Indirizzo Tecnico Scientifico del Progetto NUVAL

Matteo Marvasi, componente del Nucleo di Valutazione e Verifica della Regione Calabria

Mauro Masselli, responsabile dell'Unità Tecnica della Rete NUVV

Anna Misiani, componente del Nucleo di Valutazione e Verifica della Regione Lazio

APPENDICE – Schede sintetiche comparative utilizzate per l'analisi delle Relazioni Tecniche

L'elaborazione delle schede è stata effettuata attraverso l'applicazione di una chiave di lettura predisposta dall'UVAL, composta da due schemi qui definiti, per comodità, "A" e "B":

- **Schema A:** E' strumentale ai fini dell'analisi del contenuto informativo (descrittivo e analitico) delle Relazioni e del loro possibile impatto sulle decisioni di stipula dell'APQ. E' strutturato in modo tale da comprendere sia quegli elementi che le Relazioni dovevano contenere su indicazione del CIPE, sia quelli che sono stati suggeriti nella Nota di Indirizzo, documento metodologico ufficiale della Rete NUVV a supporto dell'attività dei Nuclei.
Lo schema A è applicato per le singole proposte di APQ.
- **Schema B:** E' articolato secondo elementi implicitamente desumibili dalla delibera CIPE 20/04, ed è strumentale all'analisi della potenziale efficacia delle Relazioni nel contribuire alla selezione di interventi coerente con i criteri della qualità progettuale e della certezza di realizzazione.
Lo schema B è applicato alla Relazione nel suo complesso ed è suddiviso in tre dimensioni:
 - **Fattibilità:** si intende evidenziare se nelle Relazioni sono presenti valutazioni riguardo i cronoprogrammi di spesa, delle proposte o delle raccomandazioni del Nucleo, e se sono fornite informazioni riguardo l'utenza finale dell'intervento.
 - **Qualità progettuale:** si intende evidenziare se sono presenti riferimenti ad altri strumenti di attuazione, soprattutto POR o DocUP, se ci sono descrizioni dei criteri di selezione e se sono coerenti con quelli indicati dalla Delibera CIPE 36/02, ed infine se sono presenti letture territoriali ed intersettoriali degli interventi proposti.
 - **Processo:** si intende evidenziare se sono presenti informazioni sulle modalità di lavoro del Nucleo o altre informazioni descrittive del processo.

Per ogni elemento dello Schema A, la scheda viene riempita con sintetiche informazioni estrapolate dalla Relazione; per ogni elemento dello Schema B, invece, viene attribuita un'etichetta ("molto", "medio", "poco", "assente") in relazione a quanto lo specifico argomento è stato trattato, ed una sintetica giustificazione della sua relativa attribuzione (vedi esempio).

Esempio di scheda secondo lo schema A:

BASILICATA		Schema A
Elementi della Relazione (in corsivo i sottoparagrafi previsti solo dalla Nota di indirizzo della Rete)	Addendum all'APQ "Viabilità": (2 interventi, Meuro: 20,526 / CIPE 20)	
Coerenza Programmatica	<i>Vedi Coerenza Esterna</i>	
Coerenza esterna	Riferimenti al QCS asse VI, al POR misura VI.1, all'Intesa e all'APQ di riferimento, all'Intesa Generale Quadro con il MIT e Del. CIPE 121/01, al piano Triennale ANAS. Riferimenti ai Piano Regionali di Sviluppo, della Viabilità, dei Trasporti, al DAPEF 2005 e agli accordi di programma con le Province.	
Coerenza interna	Rilevata la coerenza con la strategia regionale.	
Effetti economico-sociali	Qualitativo specifico.	
<i>Effetti degli interventi</i>	La mancanza di SdF non permette un'analisi quantitativa e la valutazione di differenti scelte.	
<i>Effetti di programma</i>	La valutazione degli effetti potrà essere effettuata quando il complesso degli interventi, nei quali i 2 proposti si inseriscono, saranno completati.	
Valutazioni di fattibilità	Sono rilevati rischi di tipo procedurale-amministrativo, ma nel complesso gli interventi sono giudicati fattibili. Viene fornito il quadro economico e il profilo temporale di realizzazione degli interventi.	
<i>Valutazioni di fattibilità esistenti</i>	Non ci sono SdF ma per i 2 interventi sussiste la progettazione preliminare che viene ritenuta, sufficiente dal punto di vista tecnico, per la stipula dell'addendum.	
<i>Approfondimenti sulla fattibilità</i>	Per i 2 interventi sono raccomandati approfondimenti per gli aspetti ambientali Per 1 intervento occorre individuare il soggetto.	
<i>Informazioni minime per ogni intervento</i>	La proposta è analizzata attraverso una nota che segue la Nota di indirizzo della Rete Nuvv.	
Indicazione degli interventi di importo superiore ai 10 Meuro	Per 1 intervento si richiedono 14 Meuro ma non è stato effettuato lo SdF.	

Esempio di scheda secondo lo schema B:

BASILICATA		Schema B
Fattibilità		
Valutazione del realismo del cronoprogramma di spesa	MOLTO	Per ogni proposta viene descritto il profilo temporale relativo all'avanzamento operativo/implementazione dell'intervento.
Raccomandazioni e/o proposte del Nucleo	MOLTO	Per ogni proposta si effettuano raccomandazioni per la risoluzione di specifiche criticità e/o si propongono approfondimenti.
Messa in evidenza dell'utenza di riferimento	MOLTO	Questo aspetto è preso in considerazione in tutte le proposte, sia attraverso analisi della domanda sia attraverso profili temporali di attuazione.
Qualità progettuale		
Definizione di coerenza programmatica in riferimento alla 36/02 e ai POR e DocUP	POCO	I criteri della 36/02 non sono mai esplicitamente richiamati, ma sono sostanzialmente rispettati per l'Addendum dell'APQ "Società dell'Informazione".
Descrizione dei criteri di selezione	MEDIO	Questo aspetto è tenuto in considerazione in tutte le proposte.
Riferimento a progetti non selezionati	POCO	Per l'APQ "Università" sono state effettuate analisi costi-benefici che prendevano in considerazione alternative. Per 1 intervento dell'APQ "Viabilità" si rileva che non sono state prese in considerazioni tracciati alternativi. Per l'APQ "Beni culturali" si rileva che non sono stati proposti interventi di maggior peso ed impatto, ritenuti opportuni.
Descrizioni e valutazioni più specifiche dei contenuti progettuali	MOLTO	Ogni intervento è approfonditamente analizzato; sono stati rispettati tutti i punti delle Note di indirizzo e sono state fornite informazioni e analisi ulteriori.
Riferimento ad altri APQ che insistono sullo stesso territorio (lettura inter-settoriale)	POCO	Riferimento, nell'Addendum dell'APQ "Viabilità", all'APQ "Aree Urbane". Effettuata una lettura inter-settoriale nella proposta di Addendum dell'APQ "Beni Culturali" per la necessità di una politica integrata della cultura e del turismo.
Informazioni sul processo		
Descrizione della metodologia adottata per la stesura della Relazione	MEDIO	Per ogni proposta sono elencati le fonti grazie alle quali sono state reperite le informazioni necessarie alla stesura della relazione. Descrizione delle analisi costi-benefici effettuate per l'APQ "Università".