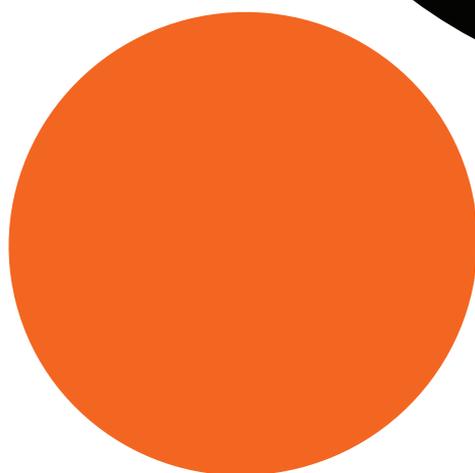
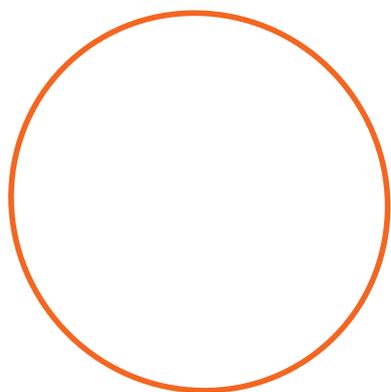
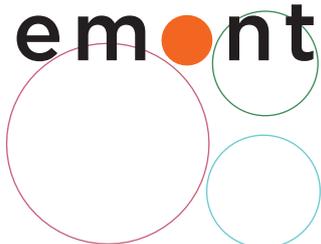


Piemonte



PROGETTO MONITORAGGIO E ASSISTENZA TECNICA NELL'ESPERIENZA FSC DELLA REGIONE PIEMONTE

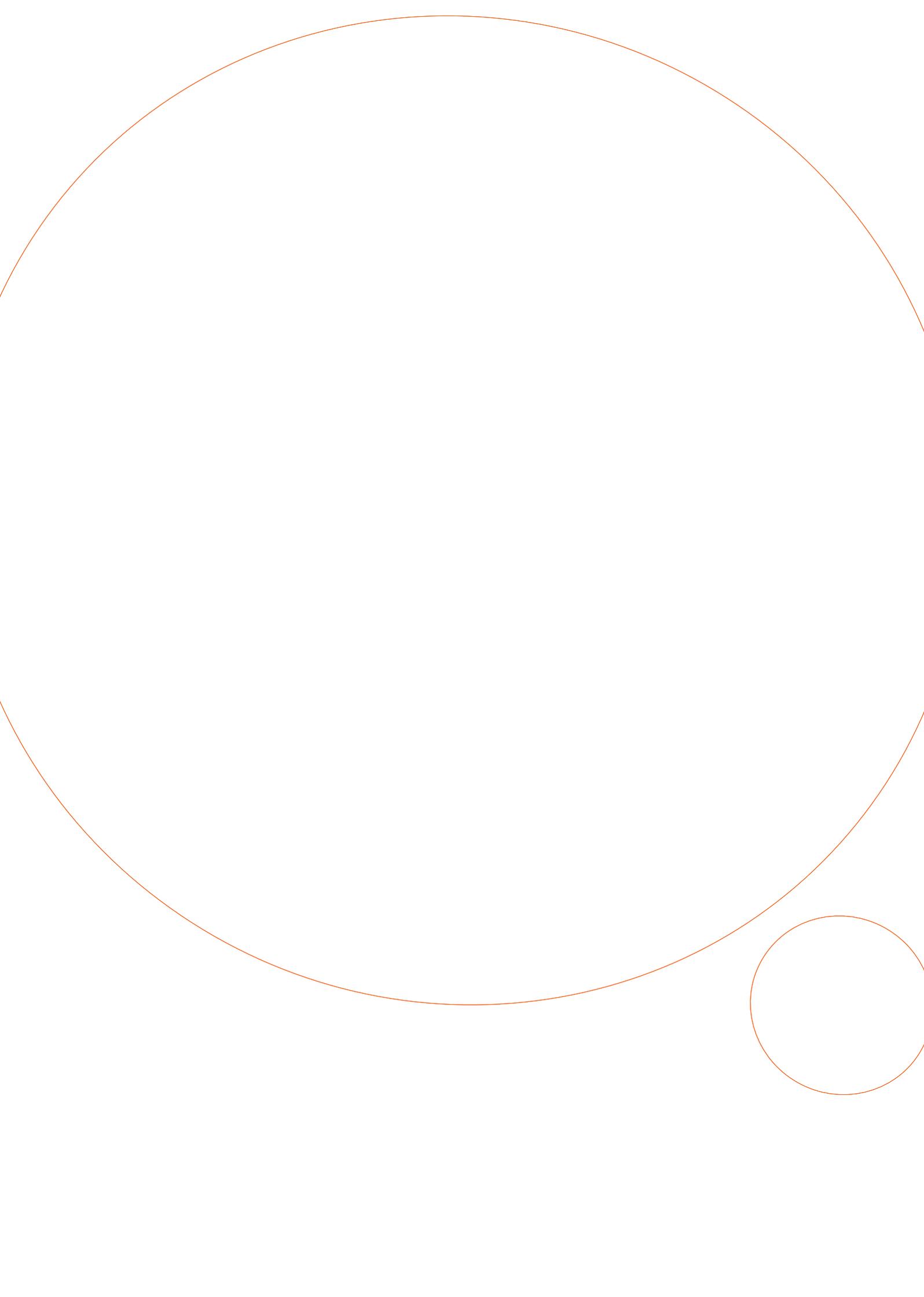
www.regione.piemonte.it/fsc

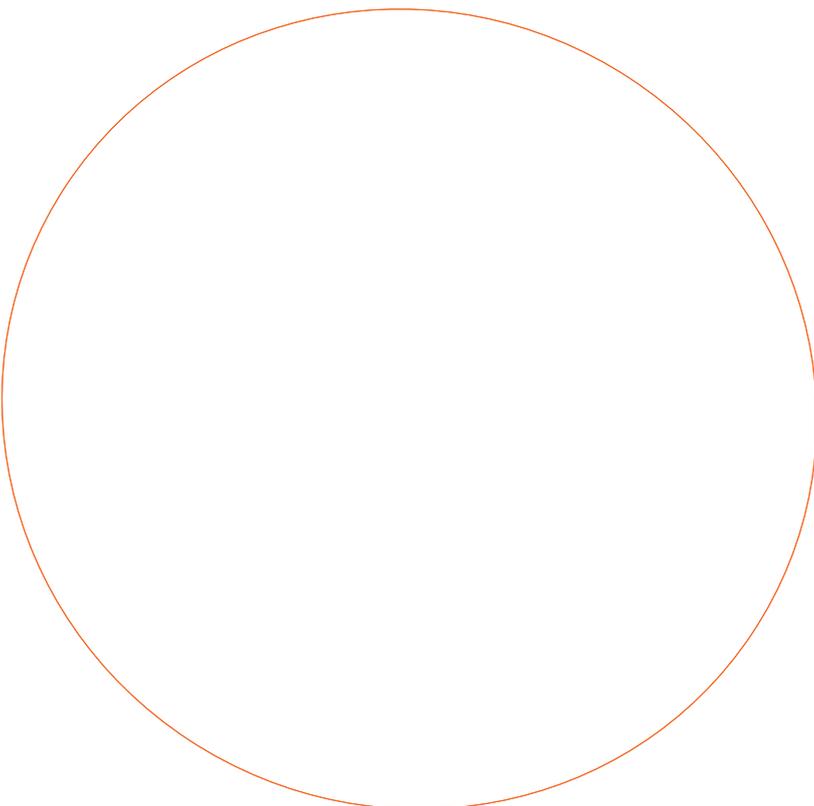
progetto  monitoraggio



 REGIONE
PIEMONTE

 FSC
Fondo per lo Sviluppo
e la Coesione





L'iniziativa di ricerca è stata programmata dalla Regione Piemonte, Settore Programmazione negoziata, (Responsabile Alfonso Facco) della Direzione Coordinamento politiche e fondi europei (Direttore Paola Casagrande), nell'ambito delle attività di assistenza tecnica del Progetto Monitoraggio, una iniziativa avviata dalla Delibera CIPE 17/2003 e condotta in partenariato dallo Stato e dalle Regioni al fine di migliorare la qualità degli investimenti pubblici.

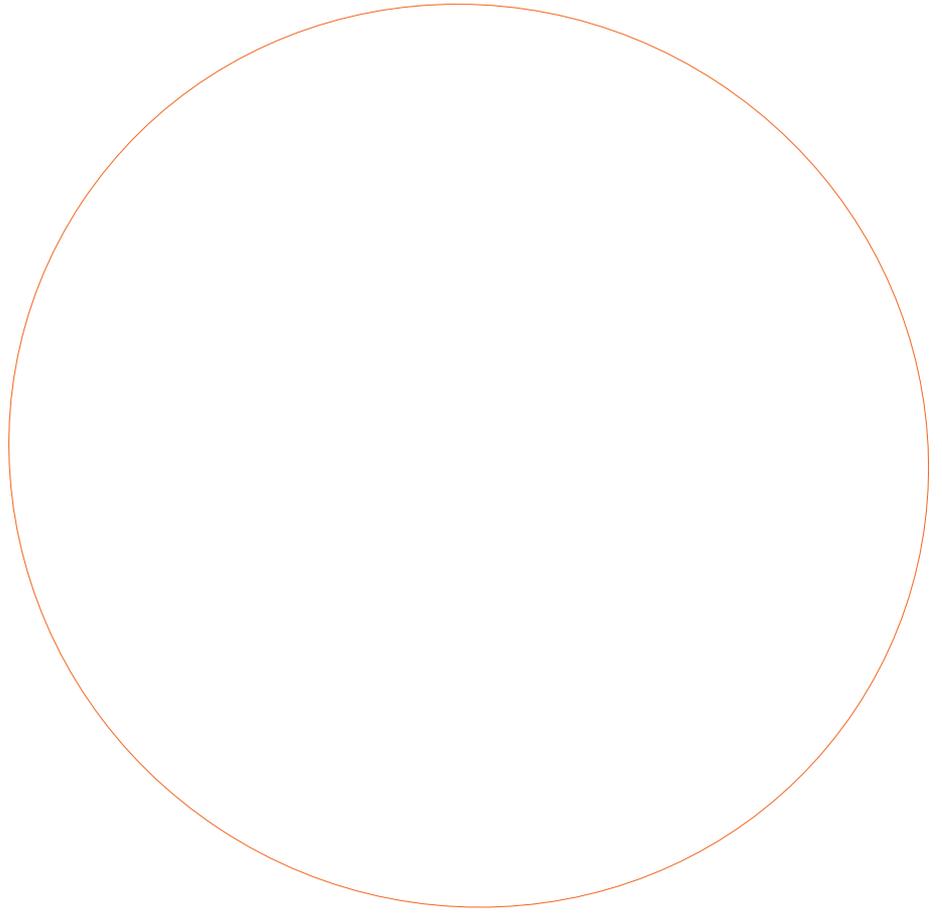
La ricerca è stata affidata all'IRES Piemonte in continuità con un percorso di approfondimento avviato da alcuni anni sui temi della programmazione generale ed operativa regionale e nazionale.

La ricerca è l'esito di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro composto da Vittorio Ferrero (IRES Piemonte), Davide Barella (IRES Piemonte), Augusto Vino (collaboratore IRES Piemonte), Clara Varricchio (Regione Piemonte) e Alfonso Facco (Regione Piemonte). Il lavoro non sarebbe stato possibile senza la collaborazione attiva di dirigenti e funzionari ministeriali (Agenzia di Coesione territoriale e Dipartimento di Politiche e Coesione) e regionali (Direzioni e settori coinvolti nell'attuazione dei progetti e Referenti del Progetto monitoraggio) ai quali va il nostro ringraziamento.

La stesura del rapporto è stata curata da Davide Barella e Augusto Vino.

Si ringrazia inoltre il personale del settore Programmazione negoziata (Rita Santisi, Elena Firpo, Flavio Casale e Clara Durbiano), che a diverso titolo ha collaborato alla verifica dei dati, all'editing del Rapporto e all'organizzazione del Seminario per la presentazione dei risultati.

¹ In Allegato 1 è riportato l'elenco delle persone intervistate



PROGETTO MONITORAGGIO

E ASSISTENZA TECNICA NELL'ESPERIENZA FSC
DELLA REGIONE PIEMONTE

a cura di



FEBBRAIO 2020



PREMESSA

Questo rapporto è stato realizzato nell'ambito dell'incarico affidato dalla Regione all'IRES Piemonte per lo svolgimento di una ricerca sul "Progetto Monitoraggio Accordi Programma Quadro (APQ)", volta ad evidenziare effetti e conseguenze di tale progetto sull'organizzazione regionale e più in generale sul programma di investimento promosso grazie alle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC).

Il Progetto Monitoraggio è un'importante esperienza promossa nei primi anni dello scorso decennio per accompagnare e sostenere i processi di programmazione e attuazione degli interventi realizzati con le risorse dell'allora Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

Nel corso dell'indagine il lavoro ha tuttavia parzialmente ampliato il raggio di osservazione. Con il termine "Progetto Monitoraggio" ci si riferisce, in senso stretto, all'iniziativa avviata (con la delibera Cipe n. 17 del 2003) per attivare il monitoraggio delle Intese Istituzionali di Programma e dei conseguenti Accordi di Programma Quadro, relative al ciclo di programmazione del FAS per gli 2000-2006. Il Progetto Monitoraggio così inteso giungerà a compimento con la chiusura di tutte le iniziative avviate nel quadro della Programmazione del FAS/FSC per il periodo 2000-2006 - di cui ancora sono da completare alcuni residuali interventi. Esso ha però di fatto aperto la strada alla costruzione di sistemi di monitoraggio che travalicano l'esperienza del Progetto Monitoraggio così strettamente inteso.

Le attività sviluppate con il Progetto Monitoraggio hanno contribuito alla definizione - in parte con elementi di continuità, in parte con elementi di precisa differenziazione - del sistema e degli strumenti per il monitoraggio del FSC nel successivo ciclo 2007-2013, ed ancora oggi costituiscono riferimento per le riflessioni che stanno maturando in ordine al ciclo 2014-2020, ancora ai primi passi attuativi per quanto riguarda il FSC. In questo senso, l'analisi che abbiamo realizzato, pur prendendo le mosse dal Progetto Monitoraggio così come originariamente avviato nel 2003, ha esteso il proprio raggio di osservazione alle attività di monitoraggio della stagione 2017-2013 e prova, infine, a formulare considerazioni che possano interessare anche il ciclo 2014-2020.

Il rapporto è articolato in cinque capitoli. Nel primo si ricostruiscono, in estrema sintesi, le caratteristiche e le regole di funzionamento dei programmi oggetto di monitoraggio ovvero gli strumenti messi in campo per programmare ed attuare le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (poi Fondo Sviluppo e Coesione). I successivi tre sono dedicati al Progetto monitoraggio. Si descrivono prima la genesi e le caratteristiche del Progetto Monitoraggio (cap. 2) e poi il suo consolidamento nell'ambito delle strutture regionali (cap. 3). Il capitolo successivo prende in esame il monitoraggio del programma FAS/FSC nel periodo 2007-2013 ed evidenzia i punti di forza e di debolezza nonché gli elementi di continuità e di discontinuità tra le due stagioni (cap. 4). Infine, si formula una sorta di bilancio delle vicende che hanno segnato questa esperienza di monitoraggio del FAS/FSC, nell'ottica di segnalare le condizioni di successo di un sistema di monitoraggio di programmi pluriennali, anche in riferimento alla stagione 2014-2020, di fatto oggi in una fase di avvio (cap. 5).

Il rapporto termina con un capitolo conclusivo nel quale, dopo una sintesi dell'analisi svolta, si formulano alcune ipotesi interpretative della esperienza ricostruita.

In ultimo, un'avvertenza terminologica. L'attuale Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) ha preso questa denominazione nel 2011 (d.lgs. 88/2011) sostituendo il precedente Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) istituito con la legge finanziaria per il 2003 (l. 289/2002) che, a sua volta, così rinominò le "risorse per interventi in aree depresse" (legge 208/1998). Nel rapporto si privilegerà l'uso della denominazione attuale.

INDICE

Sintesi della ricerca	6
1. La programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione (ex Fondo Aree Sottoutilizzate)	
1.1 La prima stagione: il meccanismo “Intesa Accordi” (2000-2006)	9
1.2 La seconda stagione: l’integrazione strategica e strumentale con i fondi europei (2007-2013)	12
1.3 La stagione in corso (2014-2020): alla ricerca di un modello	16
1.4 Sviluppi recenti: verso un piano unitario (l’art 44 del “dl Crescita”)	21
1.5 Alcune considerazioni di sintesi sul programma di investimenti	23
2. La stagione di Programmazione 2000-2006. Genesi ed obiettivi del “Progetto Monitoraggio”	27
2.1 Il contesto. La riforma amministrativa	27
2.2 Gli antefatti. Prime esperienze di monitoraggio delle Intese istituzionali	28
2.3 La formulazione del Progetto Monitoraggio	29
3. La stagione di programmazione 2000-2006. Il Progetto Monitoraggio si consolida	32
3.1 Il modello organizzativo adottato dalla Regione Piemonte	32
3.2 La Assistenza Tecnica per la implementazione del modello	40
3.3 Punti di forza e limiti del modello organizzativo	44
4. Il Monitoraggio del Programma nella stagione 2007 - 2013	46
4.2 L’ Assistenza Tecnica per la implementazione del modello	50
4.3 Punti di forza e limiti del modello	53
5. Un primo provvisorio bilancio. Le condizioni di successo di un sistema di monitoraggio dei Programmi pluriennali	55
Conclusioni. Una ipotesi interpretativa ed uno sguardo al futuro	58
Allegato 1. Elenco delle persone intervistate	69
Allegato 2. Cronologia	70

Sintesi della ricerca

Il Progetto Monitoraggio è un'importante esperienza, avviata nel 2003, per accompagnare e sostenere i processi di programmazione e attuazione degli interventi realizzati con le risorse dell'allora Fondo Aree Sottoutilizzate (oggi Fondo Sviluppo e Coesione).

Promosso a livello nazionale dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e realizzato in Piemonte dal Settore Programmazione Negoziata, il progetto prendeva spunto dalle difficoltà incontrate nel monitorare gli interventi ed i progetti finanziati dal FAS e previsti negli Accordi di Programma Quadro sottoscritti nei primi anni del decennio scorso. Difficoltà ed ostacoli che erano riconducibili a diverse cause tra le quali spiccavano la carenza di risorse professionali e informatiche, l'inadeguatezza dei protocolli di comunicazione tra i soggetti coinvolti e, più in generale, lo scarso rilievo attribuito al monitoraggio. Attraverso il Progetto Monitoraggio si è avviato un percorso pluriennale volto a colmare queste lacune, rafforzando il sistema informativo e le strutture organizzative incaricate e cercando di diffondere la cultura del monitoraggio nei diversi soggetti coinvolti. La ricerca svolta ha cercato di verificare se e in quale misura le attività del Progetto hanno effettivamente contribuito sia al consolidamento delle strutture regionali dedicate al monitoraggio delle risorse FAS/FSC, sia alla diffusione di una cultura del monitoraggio.

L'analisi della documentazione tecnico amministrativa nonché delle prassi in uso negli apparati regionali rilevati attraverso interviste ai testimoni privilegiati ha evidenziato come si sia nel tempo implementato in Regione uno strutturato e sistematico processo di monitoraggio, con un indubbio affinamento anche delle capacità previsionali.

Il lavoro di ricerca ha tuttavia sottolineato la presenza di un rapporto molto stretto tra processi di programmazione e processi di monitoraggio. Nel corso degli anni le regole di funzionamento del FAS/FSC sono infatti significativamente cambiate e questi cambiamenti hanno avuto ripercussioni sulle modalità di monitoraggio.

La prima stagione si è retta su una forte collaborazione Stato Regione (2000-2006) ed il monitoraggio alimentava la cooperazione istituzionale rappresentando lo strumento attraverso il quale le parti potevano verificare il rispetto degli impegni.

Nella seconda stagione, che assegnava maggiore autonomia alle Regioni (2007-2013), si è avvicinato il FSC alle logiche in uso per i fondi strutturali europei sia sul versante della programmazione, sia sul versante del monitoraggio (enfasi sull'avanzamento della spesa).

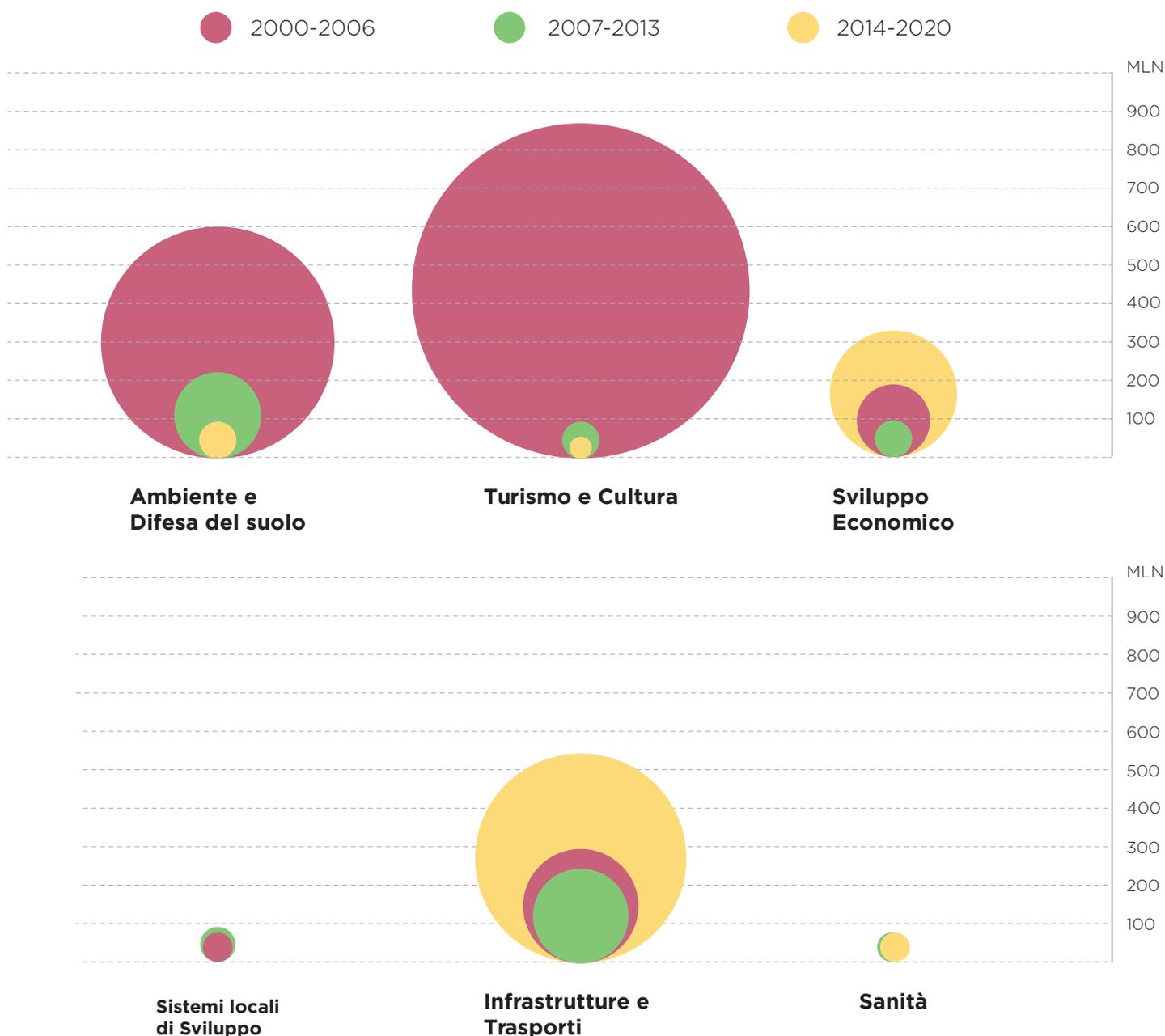
La terza stagione (2014-2020), infine, rappresenta una radicale cesura rispetto al passato, attribuendo ad organi centrali (cabina di regia e ministeri) le principali competenze sulla programmazione e il monitoraggio e limitando nel contempo il ruolo delle Regione.

La ricerca si conclude proponendo un sistema di monitoraggio improntato ad un modello di cooperazione inter-istituzionale maggiormente orientato a verificare il mantenimento degli impegni reciprocamente assunti, ad individuare le situazioni critiche e a definire soluzioni condivise per superare le criticità. Si suggerisce inoltre di individuare protocolli di monitoraggio calibrati sulle caratteristiche degli interventi (ad es. prevedendo richieste maggiori per progetti/iniziative al di sopra di certe soglie finanziarie) e infine, ma non certo per importanza, di dedicare attenzione alla valorizzazione e consolidamento delle competenze professionali (governando il turn over del personale) e alla "manutenzione" di un sistema collaborativo di relazioni, anche attraverso momenti di confronto fra tutti gli attori coinvolti.

1. La programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione (ex Fondo Aree Sottoutilizzate)

A partire dalla fine degli anni novanta, in seguito all'introduzione degli strumenti di programmazione negoziata e con le risorse finanziarie attribuite al FAS - Fondo Aree Sottoutilizzate (oggi FSC Fondo Sviluppo e Coesione), in Piemonte è stato avviato un programma di investimento di circa 3,8 miliardi di € che ha interessato, in misura diversa, numerosi settori di policy regionale. Si tratta di un programma di notevoli dimensioni, simili a quelle dei fondi strutturali europei (le risorse investite nel medesimo arco di tempo con il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale ammontano a circa 3,4 miliardi). Il paragone non è così improprio se si considera che il Fondo sviluppo e coesione e i fondi strutturali europei perseguono i medesimi obiettivi "di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (art. 1, d.lgs. 88/2011).

La vicenda ventennale FAS/FSC si è sviluppata in Piemonte lungo tre stagioni di programmazione.



Ognuna di esse presenta distinte caratteristiche. Innanzitutto sotto il profilo dell’impegno finanziario, delle aree di intervento e dello stato di attuazione. La prima stagione (2000-2006) è quella di maggior dimensione finanziaria con un programma di investimento complessivo di circa 1,9 miliardi, in gran parte destinato a due macro settori: ambiente e difesa del suolo; turismo e cultura. Quest’ingente programma di investimento è sostanzialmente terminato (restano da concludere alcuni interventi per lo più realizzati grazie alle economie maturate in fase attuativa). La seconda stagione (2007-2013) ha promosso un programma di 900 milioni circa, con una distribuzione più equilibrata di risorse tra i macro settori (prevalgono infrastrutture e trasporti). Questo programma ha tuttavia risentito molto della crisi economico-finanziaria che si è manifestata a partire dal 2008; la sua dotazione finanziaria ha subito ripetute decurtazioni e rimodulazioni temporali. Nel complesso, il programma è ad un elevato stato di avanzamento (62% al luglio 2019), anche se ci sono alcuni interventi con criticità e ritardi. La terza stagione (2014-2020) ha promosso (finora) un programma di circa 1,1 miliardi, concentrato soprattutto nelle infrastrutture e trasporti e nello sviluppo economico. Non si dispone di adeguate e aggiornate informazioni sullo stato di avanzamento complessivo; la maggior parte degli interventi sono infatti inseriti in piani operativi nazionali, che ricadono in capo ad amministrazioni centrali (Ministeri e loro articolazioni) a cui spettano anche quelle attività di monitoraggio che ne misurano lo stato l’avanzamento. Le tre stagioni di programmazioni sono molto diverse anche per modalità di governance ovvero per logiche di programmazione, strumenti di interventi e rapporti Stato Regione. La prima stagione è stata realizzata avvalendosi del meccanismo “Intesa e Accordi”. La seconda ha adottato una logica simile a quella in uso per i fondi strutturali europei, introducendo il Programma Attuativo Regionale. La terza stagione, attualmente in corso, presenta caratteristiche ancora diverse; è infatti fondata su una pluralità di strumenti attuativi (piani stralcio, piani operativi, patti per lo sviluppo) utilizzati in modo disuguale sul territorio. Nei mesi più recenti è infine stato introdotto il “Piano Sviluppo e Coesione” nel tentativo di razionalizzare, risistemare e portare a termine queste stagioni di programmazioni, in attesa (forse) di una prossima stagione (2021-2027). Senza entrare troppo nei dettagli, nelle pagine che seguono esaminiamo le caratteristiche principali delle tre stagioni e della recente iniziativa.



² Si veda Barca F., La nuova programmazione e il Mezzogiorno, Roma, Donzelli, 1998

³ Tra le altre cose, è solo con il DPEF 2003-2006 che l’espressione “aree sottoutilizzate” sostituirà quella di “aree depresse” a cui seguirà con legge finanziaria per il 2003 l’istituzione dell’apposito Fondo Aree Sottoutilizzate in cui confluiscono le risorse disponibili con finalità di riequilibrio economico e sociale.

1.1 La prima stagione: il meccanismo “Intesa Accordi” (2000-2006)

La prima stagione ha i suoi esordi già verso le metà degli anni novanta con il lento riavvio, dopo una lunga fase di transizione, delle politiche nazionali a favore delle aree depresse in sostituzione della precedente politica per il mezzogiorno. La chiusura dell'intervento straordinario, avvenuta nei primi anni novanta, apre infatti la strada ad una nuova strategia di policy per il riequilibrio economico, sociale e territoriale, talora denominata “nuova programmazione”. Tra le altre cose, la nuova strategia si caratterizza rispetto al passato per due elementi fondamentali: 1) la volontà di ricondurre l'intervento a modalità ordinaria (in sostanza, chiusura dell'Agenzia per il Mezzogiorno e attribuzioni relativi compiti a Ministeri e Regioni); 2) la scelta di estendere l'azione a tutte le aree depresse presenti sul territorio nazionale senza limitare la portata alle sole regioni del mezzogiorno. L'introduzione degli strumenti di programmazione negoziata (con la l.662/96 e la delibera Cipe 21 marzo 1997) e l'allocatione di risorse finanziarie per le aree depresse (legge 208/98) rappresentano gli snodi che operativamente mettono in moto la nuova strategia di intervento che troverà piena operatività solo negli anni successivi. Questa prima stagione poggia su due strumenti di programmazione negoziata: l'Intesa Istituzione di Programma (IIP) e gli Accordi di Programma Quadro (APQ). L'IIP è un accordo con cui il governo centrale e la giunta regionale si impegnano a collaborare per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti. L'APQ è lo strumento attuativo dell'IIP per la definizione di un programma esecutivo di interventi, tendenzialmente di carattere settoriale o tematico. Promosso da regioni e stato centrale (ma aperto ad altri soggetti pubblici e privati), l'APQ è composto da diverse parti che, tra le altre cose, indicano: 1) gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione; 2) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; 3) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi; 4) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati; 5) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo. L'APQ non si limita quindi ad elencare gli interventi e ad allocare finanziamenti ma prevede anche strumenti e procedure per il suo governo.

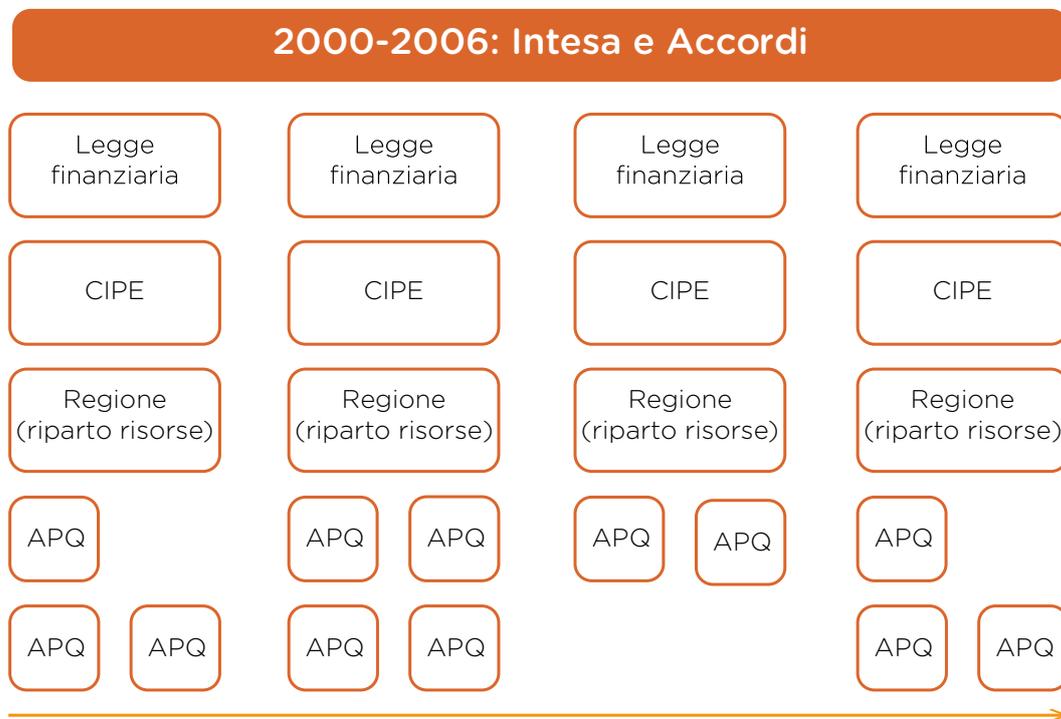
Il percorso decisionale previsto per il meccanismo Intesa Accordi può essere articolato in due principale passaggi. A monte, primo passaggio, c'è la sottoscrizione dell'Intesa tra governo centrale e giunta regionale per un programma pluriennale di interventi. A questa segue l'approvazione di una serie di APQ attuativi che hanno natura e struttura di carattere spiccatamente operativo. Gli APQ sono sottoscritti in ragione delle risorse rese annualmente disponibili con la legge finanziaria seguendo il percorso illustrato nella figura sottostante.

Fig. 1.3: programmazione annuale FAS



La disponibilità di risorse stanziata con la legge finanziaria costituisce quindi l'elemento che, nel corso della prima stagione, ogni anno ha messo in moto il meccanismo con cui si giunge alla stipula degli Accordi di Programma Quadro. La ripetizione negli anni di questo processo, che si è via via consolidato anche se con regole e tempistiche non sempre identiche di anno in anno, ha permesso la sottoscrizione di numerosi APQ, articolati per regione e settore. Agli APQ originari si sono talora aggiunti Accordi integrativi, finanziati con eventuali economie oltre che con risorse nuove, che hanno consentito di dare continuità a programmi di intervento settoriali. Negli anni il quadro delle regole che ha governato questo meccanismo, pur conservando l'impianto di base, è in parte mutato, arricchendosi di elementi innovativi. Il ricorso ad incentivi per accelerare le fasi di programmazione (quali premi e disimpegni), l'introduzione di procedure e strumenti e di monitoraggio (finanziario, economico, procedurale e realizzativo) sempre più incisivi, la previsione di opportune sedi di confronto interregionale e tra stato regioni sono solo alcuni esempi delle innovazioni via via introdotte.

Fig. 1.4 programmazione FAS



Questa prima stagione, per quanto concerne il Piemonte, è stata la più impegnativa sotto il profilo finanziario. Attraverso il meccanismo Intesa e Accordi è stato avviato un programma di investimento di 1,987 miliardi di € (di cui 673 milioni riconducibili al FAS/FSC ed il resto provenienti da altre fonti). All'Intesa Istituzionale di programma sottoscritta nel marzo 2000 sono seguiti 40 Accordi di Programma Attuativi di carattere settoriale/tematico con i quali sono stati promossi 1.798 interventi. La maggior parte delle risorse sono state destinate alla realizzazione di opere pubbliche (82%) e in minor misura per l'acquisto di beni e servizi (16%) o per l'erogazione di finanziamenti e aiuti a imprese e individui (2%).

Il programma è sostanzialmente completato (al 31 dicembre 2018 l'avanzamento economico era pari a 97,2%), residua la chiusura di un numero modesto di interventi.

Numerose le aree di policy regionale coinvolte in questa prima esperienza (vedi tabella sotto) ma è in sei di queste che si concentrano gran parte delle risorse: Cultura, Risorse idriche, Trasporti,

Turismo, Ricerca e Difesa del suolo. Il programma più rilevante è stato realizzato nel settore della Cultura (531 milioni di euro, un quarto dell'investimento complessivo) con il quale sono stati promossi circa 240 interventi, in gran parte dedicate ad opere per la riqualificazione e valorizzazione del patrimonio culturale (il recupero della Reggia di Venaria è forse l'opera più esemplificativa). L'area di policy delle risorse idriche è la seconda per dimensione finanziaria; 420 milioni di € per 240 interventi circa, destinati al rinnovo e sviluppo delle reti idriche, alla tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei, che hanno contribuito a sostenere l'attuazione del piano regionale di tutela delle acque. Alle infrastrutture di trasporto e per la mobilità sono stati assegnati quasi 300 milioni al fine di realizzare un ambizioso programma di rafforzamento dei nodi regionali di interconnessione (Progetto Movicentro) ed avviare numerosi interventi puntuali di ampio respiro (quali ad es. il nodo ferroviario Torino Ceres, il raccordo stradale Strevi Predona, il raddoppio ferroviario Torino Pinerolo). Nell'area del turismo una quota significativa di risorse è stata impiegata per la realizzazione di infrastrutture connesse alle Olimpiadi invernali 2006 di Torino (oltre che ad un programma di recupero e valorizzazione delle stazioni termali piemontesi).

Tab.1.1 Programma investimenti 2000-2006 (dicembre 2018)

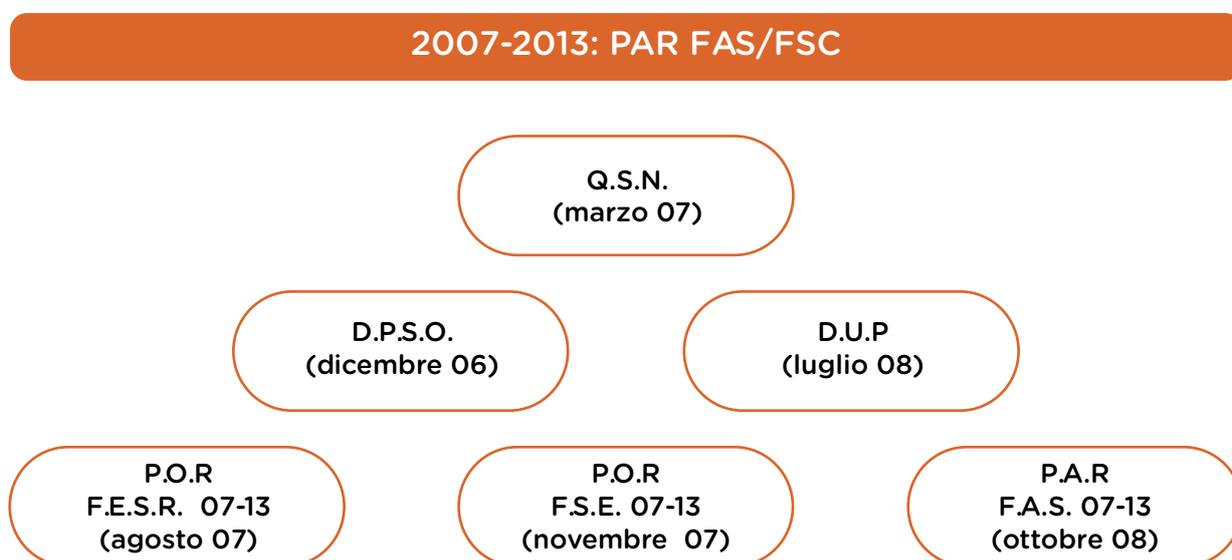
Area Intervento	APQ (n°)	Risorse (mln €)	Avanz. Econom.	Interv (n°)	Obiettivi e/o alcuni interventi esemplificativi
Cultura	3	531,2	100,0%	242	Interventi per risistemare poili di eccellenza (Residenze Sabaude, Sistema delle Fortificazioni e dei Castelli; Sistema museale; Sacri monti; ecc)
Risorse Idriche	7	420,2	98,9%	244	Ammodernare e sviluppare le reti e gli impianti di collocamento e di depurazione; tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei; risoluzione di situazioni locali di crisi idrica; incentivare riduzione dei consumi
Trasporti	5	296,7	93,8%	86	Progetto Movicentro (nodi interconnessione); accesso Reggia Venaria; nodo ferroviario Torino Ceres; raccordo stradale Strevi-Predona; raddoppio ferroviario Torino Pinerolo; ammodernamento ferrovia Torino-Aosta
Turismo	2	255,9	96,4%	9	Infrastrutture per Olimpiadi 2006; sostegno turismo termale
Ricerca	5	156,9	100,0%	493	Sostegno progetti di ricerca (Università e sistema produttivo) in diversi ambiti: scienze della vita; agroalimentare, energie alternative; ICT; sviluppo sostenibile; nanotecnologie e nanoscienze, aeronautica e spazio
Difesa del suolo	4	155,9	84,9%	508	Interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico, di riduzione rischio idraulico e idrogeologico, di salvaguardare centri abitati; opere di sistemazione forestale
Sviluppo locale	4	55,6	100,0%	128	Promozione e sostegno strumenti di sviluppo locale e riqualificazione urbana (patti territoriali, piani integrati sviluppo locale); studi di fattibilità opere pubbliche
Società dell'informazione	5	47,8	100,0%	28	Diffusione IT nella p.a.; servizi di egovernment; banda larga in aree marginali
Bonifiche	2	38,1	100,0%	17	Caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica di siti industriali e aree minerarie dismesse
Politiche giovanili	1	14,7	100,0%	20	Sostegno piani provinciali e promozione iniziative per giovani (centri creativi, documentari)
	1	12	98,6%	20	Interventi di sostegno di sviluppo paesi dei Balcani occidentali
Azioni di sistema	1	2,1	100,0%	3	Attività di assistenza tecnica per attuazione del programma
	40	1987,1	97,2%	1.798	

Fonte Regione Piemonte

1.2 La seconda stagione: l'integrazione strategica e strumentale con i fondi europei (2007-2013)

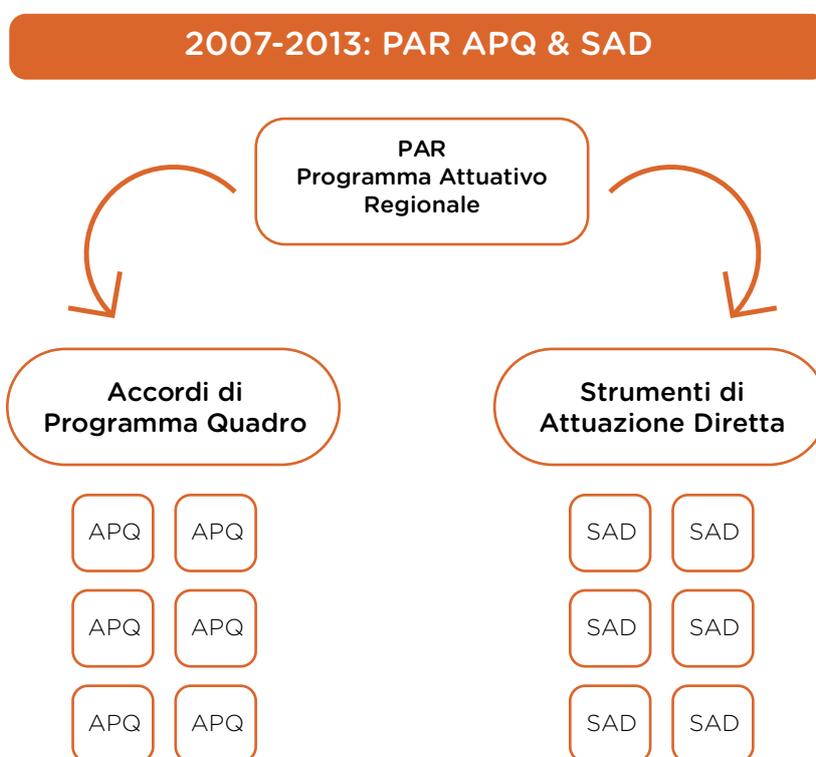
Fin dagli esordi della nuova programmazione, sul finire degli anni novanta, si è cercato, con varie modalità, di introdurre una stretta connessione tra le diverse risorse finanziarie destinate alle aree depresse/sottoutilizzate, sia quelle di origine esclusivamente nazionale (ad es. il FAS), sia quelle di provenienza europea, allocate nei programmi operativi strutturali. Diverse le ragioni che spingevano verso questa evoluzione. Innanzitutto si tratta di risorse che sostengono politiche accomunate da un medesimo fine generale ovvero il riequilibrio economico e sociale (a varie scale territoriali). In secondo luogo, sia quelle nazionali che europee, sono risorse "straordinarie", di carattere aggiuntivo (quanto meno in via di principio), che non dovrebbero sostituirsi agli interventi correnti e ordinari. Se nella stagione 2000-2006 erano stati introdotti nel meccanismo Intesa Accordi alcuni accorgimenti impiegati nell'ambito dei fondi europei - seppur adattati al nuovo contesto (è il caso ad esempio del disimpegno automatico dei finanziamenti), in questa seconda stagione si avvia un tentativo più ambizioso, di "assimilazione" di questa fonte di finanziamento (FAS) alle logiche e alle regole in uso nei fondi europei.

Tra la fine del 2006 e il primo semestre del 2007 si procede ad approvare, prima a livello nazionale e poi a livello comunitario, il Quadro Strategico Nazionale. Il QSN rappresenta, in quel ciclo di programmazione europea, il principale documento che definisce gli indirizzi e l'organizzazione della politica regionale di sviluppo e coesione. Esso costituisce il quadro di riferimento sia per l'utilizzo dei principali fondi strutturali europei (FESR e FSE), sia per la programmazione del FAS. Quest'ultimo diventa in modo esplicito, alla pari di FESR e FSE, uno specifico pilastro che sostiene l'impalcatura del QSN. Sono tuttavia due gli elementi innovativi che ridefiniscono le caratteristiche fondamentali del processo di programmazione del FAS, rendendolo molto più simile alle modalità di funzionamento dei fondi strutturali europei. Innanzitutto viene prevista nella legge finanziaria del 2007 una proiezione settennale delle risorse ovvero anche per il FAS viene indicato l'importo complessivo previsto per il medesimo arco temporale della programmazione europea (sostituendo così le procedure invalse fino allora di programmazioni innescate di anno in anno in ragione delle risorse allocate nella legge finanziaria).



La seconda innovazione altrettanto rilevante consiste nell'aver introdotto anche per il FAS un Programma Attuativo Regionale (PAR) di carattere e struttura assai simile ai più tradizionali Programmi Operativi Regionali (POR) in uso per l'utilizzo dei fondi europei (Fesr, Fse e Feasr). Nella filiera programmatica, il PAR FAS assume quindi la posizione che nella passata stagione aveva l'Intesa Istituzionale di Programma (anche se è bene sottolineare che IIP e PAR sono dispositivi molto diversi per struttura, contenuto e rilevanza).

Il processo di implementazione del PAR poggia su due strumenti. Innanzitutto gli Accordi di Programma Quadro della precedente stagione, anche se nel tempo sono stati parzialmente riformati (e lo saranno ancor di più anche in futuro). Gli APQ vengono utilizzati per gli interventi/programmi per i quali si ritiene opportuno coinvolgere soggetti centrali (ministeri), perseguendo così la logica della programmazione negoziata tra livelli di governo che aveva caratterizzato la stagione precedente. Negli altri casi invece ci si avvale di Strumenti di Attuazione Diretta (SAD), ovvero delle tradizionali modalità di intervento scelte in ragione delle caratteristiche dell'intervento/programma da realizzare (ad es. bandi) ma senza ricorrere alla concertazione/negoziazione con gli apparati centrali.



La cesura rispetto alla precedente stagione è evidente. Il processo di programmazione che si era consolidato nella passata stagione - la ripetizione negli anni di quel percorso programmatico che si avviava annualmente con la legge finanziaria era infatti diventato quasi una routine - perde la sua cadenza regolare e risulta sostanzialmente interrotto. In questa nuova cornice, le Regioni acquistano maggior discrezionalità e spazio di manovra nella gestione del FAS, almeno per certi aspetti; nella nuova stagione l'interazione con gli apparati centrali per l'utilizzo del FAS non è più un vincolo, si rende necessaria solo per la sottoscrizione degli APQ (e in gran parte sono le Regioni a valutarne l'opportunità).

La seconda stagione ha tuttavia vita faticosa e tormentata. Innanzitutto per la sostanziale coincidenza temporale tra la sua fase di decollo e l'avvio della crisi economica finanziaria del 2007. La crisi mette sotto pressione la finanza pubblica e ciò si riflette sulle disponibilità del FAS, in vario modo (riducendone l'entità e ritardandone la disponibilità).

⁴ La presenza nelle modalità di funzionamento del PAR FAS di altri elementi - comitato di sorveglianza, controlli e rendicontazioni, assistenza tecnica, ecc. - rendono ancor più evidente il tentativo, messo in atto in questa stagione, di assimilare il FAS ai fondi strutturali europei.

Nel 2008 e 2009 parte del fondo viene dedicato ad interventi anti-crisi e, sempre nel 2009, si dispone che le risorse FAS possano essere utilizzate per coprire i debiti sanitari. Sono i primi di una lunga serie di provvedimenti nazionali che tenderanno ad erodere il FAS, sia sotto il profilo finanziario che strategico⁵. A ciò si aggiunge il ritardo temporale con cui vengono messe a disposizione le risorse FAS destinate alle Regioni: occorre infatti attendere il luglio 2011 (ovvero il quinto anno della programmazione 2007-2013).

Il d.lgs. 88 del 2011

Nel contempo giunge ad approvazione il d. lgs. 31 maggio 2011 n. 88 “Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell’art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42”. Per contenuti e logica, il provvedimento appartiene a questa stagione poiché propone e disegna un quadro unitario entro cui collocare i finanziamenti, siano essi di fonte europea o nazionale, destinati a promuovere lo sviluppo, la coesione ed il riequilibrio. Oltre a normare una serie di principi generali (leale collaborazione, programmazione pluriennale, accelerazione e qualità della spesa), il d.lgs 88/2011 introduce un nuovo strumento - Il Contratto Istituzionale di Sviluppo, sottoscritto Ministeri e singole Regioni - quale sede in cui finalizzare i finanziamenti nazionali e definire gli interventi da attuare. Questo disegno di riforma rimarrà per molti aspetti sulla carta. Tra le altre cose, infine, il d.lgs 88/2011 attribuisce una nuova denominazione al fondo: “Il Fondo per le aree sottoutilizzate (..) assume la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione (..) Il fondo è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all’insieme degli interventi aggiuntivi o finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e seriale tra le diverse aree del Paese.”

Riduzione delle risorse, loro utilizzo per ragioni contingenti non sempre coerenti con le finalità del fondo, significativo ritardo nel rendere effettivamente disponibili gli stanziamenti; la combinazione di questi fattori, oltre a richiedere continue riprogrammazioni (dei PAR FSC), finiscono per condizionare negativamente l’operatività del fondo e a rimettere in discussione il ruolo e la collocazione che ad esso era stata attribuita nel ciclo di programmazione 2007-2013.⁶

Nonostante le difficoltà appena richiamate, il PAR FSC Piemonte prevede un programma di intervento per circa 850 milioni di € (495 di provenienza FSC) che interessa molti settori: i trasporti e la mobilità, lo sviluppo locale integrato, l’edilizia sanitaria, la sanità digitale, la difesa del suolo, le risorse idriche, il sistema produttivo, la ricerca industriale, l’artigianato, servizi per la prima infanzia, ecc. Alcuni settori erano già presenti nella passata stagione (ad es. difesa del suolo, risorse idriche, trasporti) ed i loro interventi si pongono talora in continuità e completamento con i programmi allora avviati. Il 57% delle risorse (485 milioni circa) è stato attuato ricorrendo a 9 Accordi di Programma Quadro mentre la quota restante è stata impiegata con strumenti di attuazione diretta (un’opzione non prevista per la precedente stagione di programmazione). La linea di azione di maggior dimensione è quella dedicata al sistema ferroviario e metropolitano con 190 milioni di € (il 22% dell’intero programma) che contribuisce alla progettazione e realizzazioni di due grandi

⁶ A questo esito ha quasi certamente contribuito anche la trasformazione del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo ed il riassetto delle competenze nazionali in materia di FAS (ora collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri mentre in passato era presso il Ministero dell’economia e delle finanze e poi del Ministero per lo sviluppo economico)

opere (l'interconnessione tra la linea ferroviarie Torino Ceres ed il passante ferroviario e i lavori per il prolungamento della linea 1 della metropolitana torinese). A questa segue la linea dedicata ai Programmi Territoriali Integrati (85,6 milioni di €) per sostenere la realizzazione di circa 320 interventi previsti in questi strumenti di programmazione integrata, di livello intercomunale, che investono l'intero territorio regionale. Alla sanità e al turismo sono state assegnate risorse quasi analoghe, attorno ai 60 milioni. In sanità le risorse sono state destinate ad interventi di adeguamento e messa in sicurezza delle infrastrutture (ospedali e laboratori) mentre nel campo del turismo si è investito nell'impiantistica sportiva e più in generale nella riqualificazione e valorizzazione del patrimonio turistico. Il 65% delle risorse del programma (pari a circa 546 milioni di €) è stato impiegato per la realizzazione di opere pubbliche ed il 23% circa (193 milioni) è stato destinato per erogare finanziamenti e aiuti a imprese e individui; la quota residua è stata invece utilizzata per acquisizione di beni e servizi (circa 100 milioni, 12% del programma). Nonostante i ritardi accumulati nella fase di decollo sopra richiamati, lo stato di avanzamento del programma (spesa validata rispetto alla spesa ammessa) è del 62% (il dato si riferisce al luglio 2019). La maggior parte delle linee di intervento sono tuttavia ad un elevato stato di maturazione: 5 sono concluse e 10 registrano uno stato di avanzamento economico superiore all'80%. Le linee di intervento meno avanzate sono quelle relative alla sede unica regionale (avanzamento economico pari all'8%), al sistema ferroviario e metropolitano (33%), alle infrastrutture irrigue (30%) e alla difesa del suolo (40%); 10 di esse registrano uno stato di avanzamento economico superiore all'80%.

Tab. 1.2 Programma investimenti 2007-2013

PAR FSC 2007-2013

Asse e linea di azione	Strumento Attuativo	Progetti (n°)	Risorse (€)	Avanz. Econ.(1)	
ASSE I.1.1	Sistema regionale integrato di sanità elettronica	SAD	1	25.108.615	100%
ASSE I.2.1	Sistema informativo Formazione e Lavoro	SAD	1	13.769.790	100%
ASSE I.3.1	PMI e GI Ampliamento e Specializzazione PMI e GI (BEI)	SAD	68	32.872.371	73%
ASSE I.3.1	Poli di Innovazione	APQ	137	18.376.146	91%
ASSE I.3.1	Progetti a favore dell'artigianato	SAD	38	7.318.853	99%
ASSE I.3.1	Progetti di ricerca industriale	APQ	46	42.577.472	76%
ASSE I.4.1	Internazionalizzazione in entrata (Contratti di insediamento)	SAD	8	40.662.472	90%
ASSE I.4.1	Internazionalizzazione in uscita	SAD	381	11.507.980	93%
ASSE II.1	Rinnovo Pacro BUS	SAD	1	13.600.000	100%
ASSE II.2	Difesa del suolo	APQ	96	33.284.952	40%
ASSE II.2	Intervento sistema idrico integrato	APQ	34	37.939.703	68%
ASSE II.2	Infrastrutture irrigue	APQ	4	45.536.714	33%
ASSE III.1	Programmi Territoriali Integrati	SAD	327	85.682.517	88%
ASSE III.2	Sviluppo sostenibile del sistema montano forestale	SAD	30	24.645.435	92%
ASSE III.3	Sistema stradale e autostradale	APQ	2	895.000	86%
ASSE III.3	Sistema ferroviario e metropolitano	APQ	2	190.000.000	27%
ASSE III.3	Sistema infomobilità	SAD	1	6.550.000	100%
ASSE III.4	Rifunzionalizzazione aree dismesse (sede unica regionale)	APQ	4	54.994.444	8%
ASSE III.5	Cultura	SAD	80	7.153.311	97%
ASSE III.6	Turismo	SAD	282	60.939.215	81%
ASSE IV.1	Sezioni Primavera	SAD	3	7.566.320	79%
ASSE IV.1	Housing sociale	SAD	4	16.730.335	79%
ASSE IV.1	Agenzie formative	SAD	7	4.000.000	100%
ASSE IV.2	Formazioni Formatori	SAD	42	1.050.077	94%
ASSE V	Ammodernamento e Messa in sicurezza dei presidi ospedalieri	APQ	37	61.348.394	78%
ASSE VI	Assistenza tecnica comunicazione	SAD	28	7.754.652	59%
		Totale	1664	851.864.765	62%

Fonte Regione Piemonte

1.3 La stagione in corso (2014-2020): alla ricerca di un modello

Nel corso degli ultimi anni della stagione precedente, mentre si registrava una sostanziale perdita di fiducia sul FAS/FSC per gli ostacoli sopra richiamati, si rimette mano ad alcune caratteristiche del fondo. In prima battuta si ridefinisce/riorganizza il novero dei soggetti istituzionali che a livello centrale (nazionale) agisce sul funzionamento del fondo. Il Dipartimento per le politiche di Sviluppo viene soppresso e le sue attribuzioni/competenze vengono affidate in parte all'Agenzia per la Coesione (istituita nella seconda metà del 2013) ed in parte al Dipartimento per le politiche di coesione collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. In secondo luogo, mentre questi nuovi soggetti (con fatica) entrano a regime, prende avvio la nuova stagione seguendo un percorso di programmazione originale rispetto al passato (per lo meno per quanto concerne gli strumenti di intervento). Proviamo a ricostruirlo in estrema sintesi.

Il Fondo Sviluppo e Coesione nell'Accordo di Partenariato Stato UE

“L'impianto programmatorio complessivo in cui è inquadrato l'Accordo Di Partenariato privilegia l'utilizzo delle fonti nazionali del fondo sviluppo coesione (“FSC”) per la maggior parte dei fabbisogni che implicano un impegno molto significativo su nuove grandi infrastrutture complesse e nuovi interventi ambientali di larga portata da realizzare in un percorso temporale che incrocia, ma travalica il ciclo 2014-2020 e la stessa portata di impatto dei fondi strutturali il FSC, peraltro, per volontà del legislatore Nazionale, si caratterizza per la sua prevalente vocazione all'investimento infrastrutturale e ambientale. I Fondi strutturali ed investimento europei, anche per gli incentivi ad agire che essi incorporano in ragione delle regole comunitarie sulle modalità e tempistica del loro utilizzo, possono essere utilmente più concentrati sul rafforzamento, trasformazione e sviluppo del sistema delle imprese e sull'attenzione alle persone in termini di capacità di cogliere le opportunità di lavoro, accumulazione di competenze e inclusione sociale.”

“Il Fondo inoltre, per la sua maggiore flessibilità nella gestione dei tempi di spesa durante il ciclo, si presta meglio a sostenere investimenti infrastrutturali la cui complessità e tempistica di progettazione e attuazione confligge con l'orizzonte temporale e l'articolazione interna dei flussi di spesa dei cicli di programmazione comunitaria.”

Come per la precedente, è la legge di stabilità 2014 (l. 147/2013) che innesca la nuova stagione determinando la dotazione complessiva del Fondo Sviluppo e Coesione: 59.810 milioni di € per il periodo 2014-2020 (“Il complesso delle risorse è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale, secondo la chiave di riparto 80% nelle aree del Mezzogiorno e 20 % nelle aree del Centro-Nord”). In realtà la norma dispone anche un percorso di programmazione (e relative tempistiche) che resterà tuttavia sostanzialmente inattuato. È infatti nella legge di stabilità successiva (legge 190/2014) che si disegna il reale percorso attuativo. Si dispone che il FSC sia impiegato per obiettivi strategici relativi ad “aree tematiche nazionali” individuate (entro marzo 2015) su iniziativa dal Ministero per la coesione territoriale in collaborazione con le altre amministrazioni nazionali interessate e le Regioni.

Ad un'apposita Cabina di regia composta da rappresentanti delle amministrazioni interessate (da istituire entro aprile 2015) è poi affidato il compito di definire i "piani operativi" per ciascuna area tematica. Sia l'individuazione delle aree tematiche, sia la definizione dei piani operativi avviene con deliberazione CIPE. La legge di stabilità prevede infine che sia possibile, per interventi di immediato avvio, procedere per "piano stralcio", in attesa dell'individuazione delle aree tematiche e relativi piani operativi. Aree tematiche nazionali, piani operativi e cabina di regia sono quindi i tre elementi su cui poggia il nuovo percorso programmatico.

Anche quest'ultima stagione non ha avuto un decollo facile, né tanto meno lineare. Le tempistiche previste in sede di legge di stabilità non sono state rispettate. La Cabina di regia è stata istituita nel febbraio 2016 e le (sette) "aree tematiche nazionali" sono state individuate nell'agosto 2016, con la Delibera Cipe 25. Con la medesima sono state introdotte anche alcune regole operative di funzionamento del fondo lasciando tuttavia al piano operativo il compito di definire la propria governance. Nei mesi successivi sono stati approvati diversi piani operativi, relativi alle singole aree tematiche o loro componenti. In particolare, sono stati (finora) approvati quattro piani operativi nel dicembre 2016 (infrastrutture; ambiente; imprese e competitività; agricoltura) e due nel febbraio 2018 (cultura e turismo; sport e periferie); alcuni di essi sono poi stati modificati ed integrati con specifici addendum. L'individuazione dei contenuti di ogni singolo piano operativo è avvenuto per iniziativa e sollecitazione delle amministrazioni centrali di riferimento (ovvero i ministeri competenti per materia) che hanno pertanto assunto un ruolo fondamentale nella gestione operativa delle risorse FSC.

Tuttavia, nel periodo intercorso tra la legge di stabilità che dava avvio alla nuova stagione e l'approvazione dei piani operativi tematici, le risorse FSC sono state utilizzate avvalendosi di altri due strumenti: i piani stralcio ed i patti di sviluppo. I primi erano stati previsti già nella legge di stabilità al fine di accelerare l'utilizzo delle risorse (e la realizzazione di interventi) e sono stati indirizzati verso temi molto diversi (banda ultra larga, rischio idrogeologico, ecc.). I patti di sviluppo sono invece assimilabili agli strumenti di programmazione negoziata poiché poggiano in modo esplicito sulla cooperazione inter istituzionale. Nel corso del 2016 sono stati stipulati 10 patti tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali (rispettivamente con Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Lazio e Lombardia); avviati in origine per le sole regioni del mezzogiorno sono stati poi sottoscritti anche da alcune regioni del centro nord, ma non da tutte (per alcune regioni del centro nord il Cipe ha approvato invece un piano operativo). Nel medesimo periodo, sempre per l'impiego di risorse FSC, sono stati sottoscritti patti per lo sviluppo anche con alcune città metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina, Palermo, Milano, Firenze, Genova, Venezia, Bologna). È quindi possibile distinguere questa stagione, ancora in corso, in due sotto periodi, prima e dopo l'approvazione della delibera 25/2016, nel corso dei quali ci si avvale di una diversa strumentazione. In una prima fase si procede ad utilizzare le risorse del fondo (al netto degli impieghi disposti immediatamente in via legislativa) con piani stralcio e patti per lo sviluppo (con alcune Regioni e Città metropolitane). Nella seconda, entra a regime la "modalità ordinaria" prevista dalla legge di stabilità 2015 e il FSC viene utilizzato avvalendosi dei piani operativi. Nel complesso, rispetto alle precedenti questa stagione appare meno unitaria, molto più frammentata. Non tutte le regioni dispongono di un patto per lo sviluppo, tale strumento è stato utilizzato per tutte le regioni del mezzogiorno ma solo per alcune del centro nord: Lazio e Lombardia. L'Emilia Romagna dispone di uno specifico piano operativo. Le regioni restanti non dispongono di alcun strumento. In aggiunta, in questo ciclo di programmazione sono stati sottoscritti patti per lo sviluppo anche con le città metropolitane (qui intese in senso esteso per cui a quelle previste dalla legge Delrio si aggiungono quelle istituite dalla Regione Sicilia). Ma anche in questo caso non con tutte le città metropolitane: Torino e Roma non dispongono di alcun patto. Infine, in questa stagione, una quota considerevole di risorse FSC è impiegata attraverso piani operativi/stralcio che ricadono sotto la responsabilità degli apparati centrali. Inoltre, pur seguendo

indirizzi comuni indicato dalla già citata delibera Cipe 25/2016, ogni piano declina a proprio modo i percorsi di attuazione ed i rispettivi sistemi di monitoraggio. All'interno di questo quadro molto frammentato viene assicurato, programmaticamente, il vincolo di destinazione territoriale previsto per il fondo ovvero la chiave di riparto per cui l'80% delle risorse ricade nel territorio del mezzogiorno ed il 20% nel centro nord⁷.

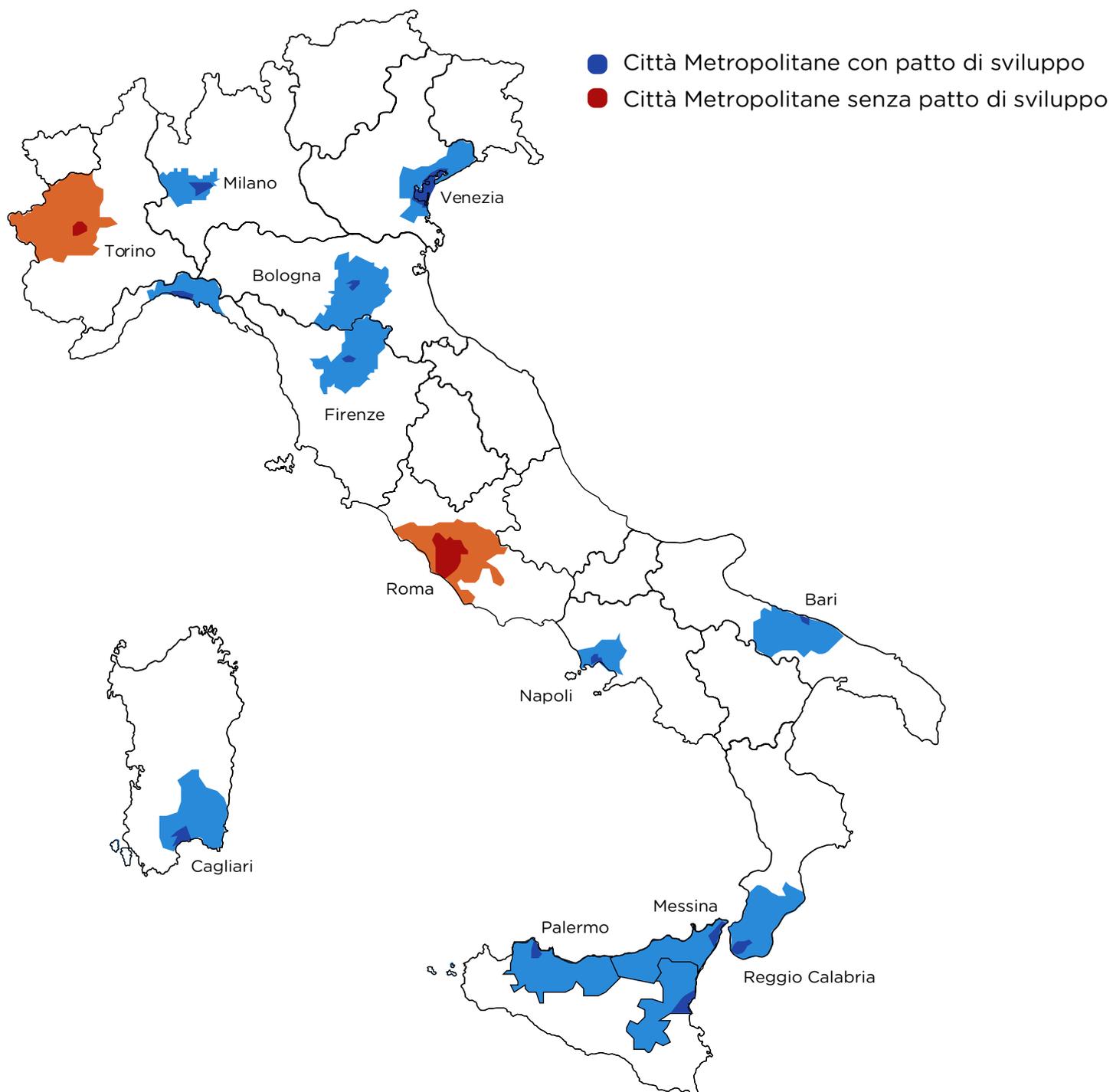
La Regione Piemonte, in assenza di un patto per lo sviluppo, ha innanzitutto cercato di attrezzarsi

Fig. 1.7 I Patti per lo sviluppo Stato Regione



⁷ In questa stagione non si è proceduto tuttavia ad esplicitare le chiavi di riparto delle risorse ad un livello più disaggregato per cui la quota FSC che spetta a d ogni singolo territorio regionale non è stata definita in alcun provvedimento o nota ministeriale.

Fig. 1.8 I Patti per lo sviluppo Stato Città Metropolitana



sotto il profilo organizzativo (DGR. n. 11-6857 del 18 maggio 2018). La Direzione Risorse finanziarie – Settore Programmazione negoziata è stata individuata dalla Giunta regionale quale organo di coordinamento della programmazione FSC 2014-2020 al fine di promuovere il coordinamento tra direzioni interne alla regione e tra queste e gli organi nazionali (ministeri competenti per i diversi piani operativi, il Dipartimento delle Politiche di Coesione e l’Agenzia per la Coesione territoriale).

Peraltro, sotto il profilo delle risorse FSC che ricadono in Piemonte, la stagione 2014-2020 segna valori in crescita rispetto alla stagione precedente. Nel periodo 2014-2020, conteggiando risorse e interventi previsti nei diversi piani stralcio e/o operativi (e loro addendum), è stato infatti finora assegnato al Piemonte un ammontare di risorse FSC pari a circa 1.176 milioni di €. La quota maggiore di risorse è nel piano operativo infrastrutture (Ministero infrastrutture e trasporti), dedicato alla realizzazione di opere stradali, ferroviarie e di trasporto urbano per le quali sono previsti quasi 500 milioni di €. Altrettanto rilevanti sono le risorse per lo sviluppo economico (312 milioni circa) anche se la maggior parte dei finanziamenti (194 milioni) è volta a finanziare opere previste nel piano della banda ultra larga. Sotto il profilo della dimensione finanziaria, spiccano infine le risorse previste nel piano operativo dell’Ambiente (102 milioni) e alla sanità (90 milioni per il Parco della salute, della ricerca e dell’innovazione di Torino e 60 milioni per l’ospedale unico del VCO).

Tab.1.3 Stagione 2014-2020: Risorse FSC in Piemonte per area tematica (Fonte: Regione Piemonte)

PAR FSC 2007-2013

Asse e linea di azione	Strumento Attuativo	Risorse FSC	Amministrazione Titolare	Principali Interventi
				I. stradali Pedemontana Piemontese
				I. ferroviarie Ferrovia canavesaria; servizio ferroviario metropolitana; nodo Novara; adeguamento stazione Rivalta.
Infrastrutture	Piano operativo + addendum	495.940.000	Ministero Infrastrutture e Trasporti (Direzioni varie)	I. trasporto urbano Metropolitana torinese (costruzione tratta e stazione + acquisto treni) Messa in sicurezza Strade provinciali e comuni, dighe Rinnovo materiale Acquisto autobus
Sanità	Piano operativo	60.000.000	Regione Piemonte	Ospedale unico VCO
Ambiente	Piano operativo + addendum	102.351.862	Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (direzioni varie)	Opere di difesa del suolo; manutenzioni territorio; messa in sicurezza centri abitati; interventi bacino Po; bonifiche discariche, fornaci e siti industriali; eliminazione amianto edifici pubblici
Turismo e cultura	Piano stralcio + addendum	62.510.000	Ministero per i beni e le attività culturali	Cittadella di Alessandria; Cavallerizza e Musei; Villa Mellano (Rivoli); Museo regionale scienze naturali; Sacri Monti; turismo montano
Sviluppo economico e produttivo	Piano operativo + piano nazionale banda ultra larga	311.496.983	Ministero Sviluppo economico	Banda ultra larga; progetto space economy
Sviluppo economico e produttivo (Ricerca e Innovazione) impianti sportivi e periferie	Piano operativo	90.000.000	Regione Piemonte	Parco della salute, della ricerca e dell’innovazione (Torino).
Sviluppo economico e Agricoltura	Piano operativo	10.330.000	Ministero politiche agricole alimentari e forestali	
Ricostruzione debito GTT(1.72/207)	Preallocazione disposte per legge	40.000.000		
		Totale		
		1.176.788.845		Fonte Regione Piemonte

1.4 Sviluppi recenti: verso un piano unitario (l'art 44 del “dl Crescita”)

Significative novità relative al Fondo Sviluppo e Coesione sono state introdotte di recente con il decreto-legge n. 34 del 2019 recante “misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi” (convertito con legge n. 58 del 2019). Al fine di “migliorare il coordinamento unitario e la qualità degli investimenti (..) nonché di accelerare la spesa”, l'art 44 della legge (Semplificazione ed efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione) dispone di procedere ad una “riclassificazione” degli strumenti di programmazione esistenti (APQ, APQ rafforzati, PAR, Patti, ecc.) e di introdurre in loro sostituzione un unico piano operativo denominato “Piano sviluppo e coesione”, con modalità unitarie di gestione e monitoraggio. La norma inoltre affida all'Agenzia per la coesione territoriale, d'intesa con ciascuna amministrazione titolare di risorse FSC (Ministeri, Regioni, Città metropolitane), il compito di svolgere - entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore - tale riclassificazione, da sottoporre successivamente all'approvazione del CIPE (art. 44 d.l. 34/2019 e s.m.i.).

In buona sostanza la norma propone una complessiva rivisitazione dello stato di attuazione degli interventi finanziati con il FSC nel corso delle diverse stagioni di programmazione (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020) per poi ricondurre in un unico strumento, il piano sviluppo e coesione, gli interventi non ancora conclusi insieme a quelli ancora da avviare (se risulta confermata la loro rilevanza). In particolare, per questi ultimi aspetti, la norma indica che il piano potrà contenere:

1) gli interventi che si trovano ad un stato di attuazione maturo (ovvero quelli dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata);

2) gli interventi che, pur non essendo ancora molto avanzati, sono “valutati favorevolmente”, “in ragione dello stato di avanzamento della progettazione, dell'effettiva rispondenza e sinergia con le priorità di sviluppo dei territori e con gli obiettivi strategici del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, nonché della concomitante possibilità di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2021” (art. 7). Sotto il profilo formale, tale “valutazione” è attribuita dalla norma al Dipartimento delle Politiche di coesione e all'Agenzia per la coesione territoriale d'intesa con le amministrazioni titolari delle risorse FSC. Tuttavia sembra esserci un'ampia discrezionalità sull'individuazione degli interventi della seconda categoria. La legge di bilancio 2020 (l.160/2019, art. 1 comma 309) modifica parzialmente l'art. 44 del d.l. 34/2019, convertito nella legge n. 58/2019⁸. In particolare, inserisce la data del 31 dicembre 2019 quale riferimento per la verifica e la riclassificazione degli interventi da inserire nel nuovo Piano. Ridefinisce i criteri previsti al comma 7 per la riprogrammazione delle risorse, eventualmente non ricomprese nel Piano e introducendo tra i criteri la coerenza con le cinque nuove missioni del DEF 2019 (lotta alla povertà educativa minorile, sostegno alle infrastrutture, attuazione del Green New Deal al SUD e nelle aree interne, il trasferimento tecnologico e rafforzamento delle reti tra ricerca e impresa, il pivot mediterraneo).

Per quanto riguarda la governance del piano, non si introducono particolari modificazioni rispetto a quella vigente: l'amministrazione titolare del piano resta responsabile della vigilanza sulla attuazione dei singoli interventi e dell'utilizzo delle risorse per far fronte a varianti nonché delle richieste di erogazione delle risorse ai beneficiari. Non sono sostanzialmente modificate le procedure relative al sistema di monitoraggio, anche se per gli interventi relativi alla programmazione FSC 2000 - 2006, che entreranno nel nuovo Piano, sarà necessario un adeguamento rispetto a quelle in

⁸ Senato della Repubblica e Camera dei Deputati - Dossier n. 181 Sezione I del 6 novembre 2019 - Legge di Bilancio 2020 , pag. 149

vigore per le successive programmazioni 2007 - 2013 e 2014 - 2020. Uno degli aspetti, non di poco conto, sarà quello relativo all'invio di tutti i progetti del Piano alla Banca Dati Unitaria - Igrue, sulla base del protocollo di colloquio definito con la programmazione FSC 2014 - 2020, allo stato attuale non previsto per programmazione 2000 - 2006. Infine, sulla falsariga dell'esperienza precedente si prevede l'istituzione di un apposito Comitato di Sorveglianza, costituito e presieduto dall'amministrazioni titolare del piano sviluppo e coesione. Al Comitato partecipano i rappresentanti del Dipartimento per le politiche di coesione, dell'Agenzia per la coesione territoriale, del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, del partenariato economico e sociale nonché per i Piani di competenza regionale, dei Ministri competenti per area tematica (e le regioni per i Piani di competenza ministeriale). Al Comitato spettano diversi compiti:

- a) approvare la metodologia e i criteri usati per la selezione degli interventi;
- b) approvare le relazioni di attuazione e finali;
- c) esaminare eventuali proposte di modifiche al Piano operativo;
- d) esaminare ogni aspetto che incida sui risultati comprese le verifiche di efficacia dell'attuazione;
- e) esaminare i risultati delle valutazioni (art. 3).

⁸ Senato della Repubblica e Camera dei Deputati - Dossier n. 181 Sezione I del 6 novembre 2019 - Legge di Bilancio 2020 , pag. 149

1.5 Alcune considerazioni di sintesi sul programma di investimenti

Per quanto concettualmente semplice (si tratta in fondo di un'opera di sistematizzazione e razionalizzazione), l'operazione promossa con la recente norma presenta comunque alcune difficoltà attuative. L'unificazione delle modalità di gestione e di monitoraggio degli interventi può non essere un'operazione banale, soprattutto se c'è una mole significativa di interventi arretrati (regole sulle modalità di utilizzo e monitoraggio sono infatti cambiate nelle diverse stagioni). Per far fronte a queste difficoltà, la norma prevede anche un'apposita deliberazione CIPE "per coordinare e armonizzare le regole vigenti in un quadro ordinamentale unitario" (art. 14).

Attraverso il FSC è stato promosso in Piemonte un significativo programma di investimento di quasi 4 miliardi di €. che ha interessato diverse macro aree di politica regionale. Nel complesso del periodo, i trasporti, l'ambiente ed i beni culturali sono le macro aree in cui si è concentrata la maggior parte delle risorse, anche se in misura diversa nel corso delle diverse stagioni di programmazione. In particolare, l'ambiente e la cultura hanno raccolto la maggior parte delle risorse nel periodo 2000-2006 mentre i trasporti e lo sviluppo economico prevalgono nell'ultima stagione, quella attualmente in corso (2014-2020).

Tab. 1.4 Fondo Sviluppo e Coesione in Piemonte: risorse e strumenti operativi per macroaree di intervento e stagione di programmazione

Area di intervento	Stagione di programmazione	Valore complessivo di Risorse (millione di €)	Avanzamento spesa (dic. 2018)	Strumenti operativi
Ambiente e difesa del suolo	2000-2006	614,20	95%	APQ APQ+SAD PO Ministeri
	2007-2013	215,14	68%	
	2014-2020	102,35		
	Totale	931,69		
Turismo e cultura	2000-2006	787,10	99%	APQ APQ+SAD PO Ministeri
	2007-2013	35,40	97%	
	2014-2020	59,60		
	Totale	882,10		
Sviluppo economico	2000-2006	221,50	100%	APQ APQ+SAD PO Min+Reg
	2007-2013	171,64	96%	
	2014-2020	324,63		
	Totale	717,17		
Sistemi locali di sviluppo	2000-2006	55,60	100%	APQ APQ+SAD
	2007-2013	81,90	88%	
	2014-2020	-		
	Totale	137,50		
Infrastrutture e trasporti	2000-2006	296,70	94%	APQ APQ+SAD PO Ministeri
	2007-2013	254,10	86%	
	2014-2020	544,76		
	Totale	1095,56		
Sanità	2000-2006	-	-	APQ+SAD PO Regione
	2007-2013	61,35	78%	
	2014-2020	60,00		
	Totale	121,35		
Totale complessivo		3.885,97		

Fonte Regione Piemonte

Una parte considerevole di questi investimenti sono conclusi, altri sono in corso e altri ancora sono in fase di avvio. Più precisamente, gli interventi promossi nella prima stagione sono pressoché terminati (avanzamento spesa prossima al 100%) mentre le risorse impiegate nella seconda stagione segnano alcune criticità (avanzamento spesa pari al 62%), legate soprattutto all'andamento di alcuni interventi infrastrutturali di grandi dimensioni finanziarie (ad es. opere al servizio della sede unica regionale, interconnessione ferroviaria Torino Ceres, metropolitana torinese). Gli interventi relativi alla terza stagione sono stati avviati da poco e dovrebbero essere assai meno avanzati; il condizionale è d'obbligo poiché, tranne che in pochi casi, non si dispone di informazioni sul loro stato di avanzamento. Come si è già illustrato, gli interventi sono infatti per lo più inseriti in piani operativi di competenza di amministrazioni centrali. Ciò è determinato dal fatto che, come si è visto poco sopra, la terza stagione ha regole e modalità di programmazione specifiche, che la distinguono dalle stagioni precedenti. E qui risiede un primo elemento da evidenziare.

Un tratto distintivo di questa esperienza di programmazione risiede infatti nella scelta di modificare impostazione programmatica e strumenti operativi nel corso delle diverse stagioni. Le tre stagioni hanno infatti, come si è visto, regole e strumenti operativi diversi. Il passaggio dalla prima alla seconda stagione può tuttavia, almeno per certi aspetti, essere interpretata come un'evoluzione volta a porre il FSC alla pari dei fondi strutturali europei. Nella stagione 2007-2013 le modalità di programmazione del fondo hanno infatti assimilato alcuni tratti tipici dei programmi strutturali di investimento europei (l'orizzonte temporale di sette anni, la presenza di un programma operativo unitario multi asse, ecc.). La terza ed ultima stagione (2014-2020) segna invece una netta cesura rispetto al passato ed è caratterizzata da una certa disorganicità e frammentarietà rispetto al passato (patti per lo sviluppo solo in alcune regioni e città metropolitane). È peraltro possibile ipotizzare che le tre stagioni sommariamente illustrate si contraddistinguano (anche) per il diverso ruolo e peso delle istituzioni regionali e centrali. Sotto questo profilo, le trasformazioni delle regole per il governo e l'utilizzo del FSC, oltre che da "ragioni tecniche" (migliorare il funzionamento del programma), possono essere lette anche come riflesso del clima dei rapporti tra Stato e Regione.

Premesso che il controllo delle risorse finanziarie FAS/FSC (il cordone della borsa) è sempre stato detenuto dal centro, le dinamiche tra il centro e le regioni si sono infatti modificate nel tempo. La prima stagione (2000-2006) è stata di carattere quasi sperimentale. Nell'ambito degli strumenti di programmazione negoziata (e del principio di leale collaborazione tra livelli di governo), allora in fase di prima attuazione, il centro ha sì giocato un ruolo rilevante sotto diversi aspetti ma perseguendo una logica di "primo fra uguali" e in un quadro più generale che registrava un rafforzamento, almeno nelle intenzioni, delle istituzioni regionali (testimoniato dal federalismo amministrativo delle leggi Bassanini e poi dalla modifica titolo V della Costituzione del 2001). Nella seconda stagione sembra osservarsi un maggior peso delle istituzioni regionali. Il ricorso al PAR e la previsione di strumenti di attuazione diretta, a fianco dei tradizionali Accordi di Programma, ampliano lo spazio di discrezionalità ed autonomia delle Regioni nell'utilizzo delle risorse FSC. Una maggior autonomia che tuttavia ha dovuto fare i conti con gli ostacoli e i limiti incontrati in fase attuativa, legati alla crisi della finanza pubblica che ha accompagnato la stagione 2007-2013 (il suo decollo coincide infatti con la severa crisi economico finanziaria del 2008). Le ripetute decurtazioni e rimodulazioni temporali hanno richiesto continui aggiustamenti e riprogrammazioni determinando un significativo differimento dei tempi attuativi (i primi APQ sono stati sottoscritti nel 2013, gli ultimi nel 2018 -2019). Tutto ciò ha condizionato in modo negativo lo sviluppo di questa seconda stagione di programmazione, contribuendo a creare un clima generale di incertezza e sfiducia tra il centro e le regioni. La terza ed ultima stagione, 2014 -2020, è segnata da un'evidente tentativo di centralizzazione e, nei mesi più recenti, di razionalizzazione complessiva. L'accentramento è riconducibile all'accresciuto ruolo delle amministrazioni centrali (i ministeri di settore). È a loro che

viene affidato il compito di predisporre i piani operativi o stralcio mentre le Regioni, in particolare quelle non dotate di patti per lo sviluppo, sembrano quasi “inseguire” l’azione centrale. L’opera di razionalizzazione è invece quella prevista dall’art. 44 del recente “DI Crescita” che introduce, per ogni amministrazione titolare di risorse FSC, il “piano sviluppo e coesione” al fine di ricomporre in un unico documento gli interventi avviati (e non ancora conclusi) nei precedenti periodi di programmazione. Un’operazione, attualmente in corso, che ha anche l’obiettivo di introdurre modalità unitarie di gestione e monitoraggio per interventi che sono tuttora presenti in diversi strumenti di programmazione (APQ, PAR FSC, piani operativi e stralcio, ecc.).

Le trasformazioni introdotte nei diversi periodi di programmazione hanno avuto riflessi nelle attività di assistenza tecnica e di monitoraggio (oggetto principale di questo lavoro, vedi capitoli successivi). La questione monitoraggio emerge fin dagli esordi della stagione 2000-2006. Ogni Accordo di Programma Quadro, allora unico strumento di attuazione, prevede procedure di monitoraggio e ne individua i soggetti responsabili. Si richiede di aggiornare con cadenza semestrale le informazioni relative agli interventi finanziati per poter tenere sotto osservazione i tempi di programmazione, progettazione e realizzazione. Al rispetto (o meno) di specifiche scadenze temporali sono anche legate premialità (o sanzioni). Da qui l’esigenza di poter disporre di informazioni affidabili e aggiornate. È in questo quadro che prende avvio nel 2003 il Progetto Monitoraggio (vedi prossimo capitolo), con le sue conseguenze anche di carattere organizzativo, a livello nazionale e regionale.

La stagione della “assimilazione” ai fondi strutturali (2007-2013) segna una svolta. Nel Programma Attuativo Regionale si prevede infatti un asse - un gruppo di attività e relative risorse finanziarie - dedicato all’assistenza tecnica (all’interno del quale sono ricomprese misure a sostegno del monitoraggio). Nel caso piemontese, il piano che disciplina ed organizza tali attività contiene due macro categorie di interventi:

attività di assistenza tecnica in senso stretto, ovvero azioni di accompagnamento e supporto tecnico finalizzate ad ottenere una maggiore efficienza complessiva dell’azione amministrativa” (ad es. assistenza per la gestione amministrativa e finanziaria, per svolgimento attività di certificazione della spesa, per attività di comunicazione, a supporto attività di controllo e audit);

azioni di sistema, volte al miglioramento strutturale delle capacità di governo e amministrazione, rivolte anche a soggetti esterni all’amministrazione regionale (autonomie locali, al partenariato, ecc.).

Alla realizzazione di questi interventi presiede l’Organismo di Programmazione (OdP). L’attuazione delle diverse azioni dà luogo ad un reticolo organizzativo, più o meno stabile, che coinvolge componenti dell’amministrazione regionale (OdP, i settori responsabili dei diversi progetti e interventi finanziati con il PAR FSC, ecc.).

Per la stagione in corso (2014-2020), si è già sopra richiamato che, nel caso del Piemonte, non ci sono (almeno finora) specifici e puntuali strumenti regionali attuativi delle risorse FSC (analoghi a quelli illustrati per le stagioni precedenti quali gli APQ e il PAR). La Giunta regionale ha tuttavia approvato alcune “disposizioni sul coordinamento regionale per l’attuazione degli interventi di sviluppo sul territorio piemontese” finanziati con le risorse FSC 2014-2020 (DGR 11-6857, 18 maggio 2018). Oltre a fare il punto sulle risorse FSC programmate, richiamando i diversi piani e programmi nazionali, il provvedimento individua nella Direzione Risorse Finanziarie - Settore programmazione negoziata l’organismo di coordinamento della programmazione FSC 2014-2020. Ad esso, tra le altre cose, attribuisce il compito di: garantire il necessario raccordo tra Regione, Ministeri (responsabili dei piani) e Dipartimento delle Politiche di coesione; assicurare il flusso informativo tra i soggetti coinvolti relativo allo stato di attuazione degli interventi; predisporre un rapporto annuale di esecuzione degli strumenti attuativi della programmazione generale FSC 2014-2020; provvedere

alla complessiva governance dei progetti a regia regionale⁹. Il provvedimento tuttavia rinvia alla sua fase attuativa la puntuale definizione delle modalità di messa in opera di tali attività e compiti, poi definite con deliberazione della Giunta regionale del 19 ottobre 2018 n. 4 -7707, che ha disposto in merito all'attuazione degli interventi a regia regionale, istituendo il Comitato di Sorveglianza e l'Organismo di Certificazione, nonché compiti e funzioni delle strutture competenti per l'attuazione della delibera CIPE 18/2018 e per la 107/2017¹⁰.

⁹ In questo quadro programmatico si inseriscono i programmi degli interventi di competenza della Regione Piemonte sul FSC 2014 -2020, per interventi in edilizia sanitaria (Ospedale VCO), per i poli tecnologici della ricerca e l'innovazione del parco della salute, per un valore finanziario complessivo pari a 150 milioni di euro di risorse, di cui 60 milioni assegnati con la delibera CIPE 107 del 22 dicembre 2017 - G.U. del 23-05-2018 n. 118) e 90 milioni con delibera CIPE n. 18/2008 (G.U. n. 185 del 10.08.2018).

¹⁰ Delibere che hanno finanziato, rispettivamente, la realizzazione di Poli Tecnologici e la realizzazione dell'Ospedale Unico del Verban-Cusio-Ossola

2. La stagione di Programmazione 2000-2006. Genesi ed obiettivi del “Progetto Monitoraggio”

Il “Progetto Monitoraggio” nasce formalmente con la Delibera Cipe n. 17 dell’8 maggio 2003.

Tale delibera definisce obiettivi e procedure di un sistema di monitoraggio esteso a tutte le Regioni e alle Province Autonome, per il controllo ed il monitoraggio degli interventi programmati a valere sulle risorse del FAS 2000- 2006 e ricompresi, come abbiamo visto, nelle Intese Istituzionali e nei successivi Accordi di Programma Quadro.

Il Progetto si struttura in un contesto culturale caratterizzato da successive riforme della Pubblica Amministrazione, ed è preceduto da alcune esperienze di monitoraggio messe in atto nella primissima fase di attuazione del FAS 2000-2006. Può essere utile fare cenno ad entrambi questi elementi - contesto culturale e prime esperienze di costruzione di un sistema di monitoraggio - che in qualche misura concorrono a definire le caratteristiche che assumerà il Progetto.

2.1 Il contesto. La riforma amministrativa

La riforma della PA¹¹, che ha nel decreto legislativo n. 29 del 1993 uno dei più organici interventi, si sviluppa attraverso un complesso di norme e progetti in tema di trasparenza e semplificazione, di innovazione organizzativa, di innovazione nei modelli di gestione del personale, di decentramento amministrativo.

In particolare uno dei temi trasversali a numerosi interventi, perno di un auspicato profondo cambiamento culturale, è la promozione di una cultura del risultato, intorno alla quale riorganizzare strumenti e prassi operative della Pubblica Amministrazione.

Promuovere una cultura del risultato significa ricostruire la centralità della programmazione - come momento nel quale si definiscono i risultati attesi e gli strumenti per conseguirli - del monitoraggio - come strumento per verificare in itinere la capacità di conseguire i risultati attesi - e della valutazione, come strumento per verificare, in momenti significativi del percorso di realizzazione, l’effettivo raggiungimento di quei risultati. Modelli di gestione e di incentivazione del personale, così come di pianificazione delle attività e di valutazione delle performance, vengono proposti per tradurre tale paradigma in strumenti gestionali per le organizzazioni pubbliche.

Il Progetto Monitoraggio si colloca in questo contesto, culturale oltre che di strumenti legislativi di riforma; contesto che riceve una potente spinta dalle regole europee per la gestione dei Fondi strutturali e che vede ad esempio la istituzione, nelle Amministrazioni Centrali e nelle Regioni, dei Nuclei di Valutazione previsti dalla legge 17 maggio 1999, n. 144, con il compito di migliorare la qualità e l’efficienza del processo di programmazione delle politiche di sviluppo. In tal senso, il Progetto Monitoraggio può essere visto come uno dei numerosi capitoli, sicuramente non secondario, della politica di riforma ed innovazione della PA, ispirata ai principi brevemente richiamati¹².

La legge 662 del 3 dicembre 1996, disciplina in maniera organica la programmazione negoziata - già prevista da precedenti leggi per il Mezzogiorno - definendone i diversi strumenti¹³.

¹¹ Rebora, Un decennio di riforme, Guerini, Milano 1999

¹² Lo stesso documento “Progetto Monitoraggio relativo agli Accordi di Programma quadro - Prima bozza, Modello di riferimento per il monitoraggio degli APQ”, del febbraio 2006, cura del Servizio per le politiche di sviluppo territoriale e le intese del DPS, si colloca esplicitamente, richiamandone a più riprese i principi generali, all’interno di questo processo di riforma della PA.

2.2 Gli antefatti. Prime esperienze di monitoraggio delle Intese istituzionali

È del 23 marzo 2000 l'Intesa Istituzionale di Programma tra lo Stato e la Regione Piemonte ed è di due mesi dopo - 25 maggio 2000 - la delibera Cipe n. 44 che sancisce che "tutti gli interventi compresi negli APQ attuativi di Intese Istituzionali di Programma [...] devono essere inseriti e gestiti tramite l'applicazione informatica messa a punto dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione".¹⁴

La scheda attività/intervento proposta dalla delibera contiene una serie di informazioni sull'intervento - dati identificativi, costi di realizzazione, copertura finanziaria, attività propedeutiche all'inizio o al completamento dei lavori - nonché alcuni dati sintetici sullo stato di realizzazione dell'opera/intervento.

Questa delibera, ed il sistema informatico che verrà implementato, costituiscono di fatto il primo passo verso la costruzione di un sistema di monitoraggio che possa consentire, almeno nelle intenzioni, di avere visibilità sullo stato di attuazione degli APQ e conseguentemente delle Intese Istituzionali.

Due anni dopo, la delibera n. 36 del 3 maggio 2002, nel ripartire le risorse per le aree depresse, in attuazione della legge finanziaria 2002, introduce un criterio di premialità, prevedendo che il 10% delle risorse siano destinate, alla fine del triennio, quindi nel 2005, "a quelle Amministrazioni che avranno rispettato i profili di spesa ed avranno presentato a febbraio 2003 e a febbraio 2004 relazioni sullo stato di avanzamento dei progetti finanziati".

È evidente come la introduzione di un significativo elemento di premialità, connesso al rispetto della tempistica prevista nello stato di avanzamento dei progetti, e quindi all'avanzamento della spesa, costituisca un elemento che rafforza la rilevanza del sistema di monitoraggio.

Un ulteriore passo di affinamento del modello, è poi compiuto con la delibera del Cipe n. 76 del 2 agosto 2002, con cui viene sostituita la scheda di descrizione delle singole attività/interventi già prevista nella precedente delibera, e si individuano alcune prime procedure per il monitoraggio.

Le modifiche alla scheda sono proposte da un Gruppo di lavoro cui ha partecipato una rappresentanza regionale e sono state approvate dalla Conferenza Stato-Regioni. Sostanzialmente, la nuova scheda si presenta più articolata della precedente, con alcuni dati identificativi del progetto, del costo preventivo e del piano finanziario, e con una più ricca sezione riguardante il cronoprogramma dell'intervento, l'avanzamento contabile e l'avanzamento fisico, con la richiesta di individuare e valorizzare indicatori di realizzazione dell'opera/intervento.

La stessa delibera prevede inoltre che ogni responsabile di APQ relazioni semestralmente, entro il 30 giugno ed il 31 dicembre, sullo stato di avanzamento dell'Accordo, sulla base delle informazioni contenute nelle schede riferite ai singoli interventi. La delibera riporta in allegato lo schema di tale Relazione periodica.

Si noti che, fino a questo momento, non è prevista la presenza di un referente unico regionale con cui possa relazionarsi il Ministero per la gestione della raccolta delle informazioni sull'insieme degli APQ.

Questi primi tentativi di costruire un solido sistema di monitoraggio e di reportistica delle Intese e degli APQ, costituiscono in qualche modo la fase "Zero" dell'avvio di un sistema integrato di monitoraggio; fase "Zero" che produce alcune prime esperienze, connotate in ogni caso da diversi limiti e criticità.

¹³ Si tratta, come abbiamo visto, del Contratto di programma, del Patto territoriale, del Contratto d'area, della Intesa Istituzionale di Programma e dell'Accordo di Programma Quadro.

¹⁴ Riportiamo in Allegato una tabella con la cronologia dei passaggi più rilevanti nella impostazione e sviluppo dei modelli di monitoraggio del FAS/FSC

2.3 La formulazione del Progetto Monitoraggio

Una successiva ricognizione del DPS, finalizzata alla redazione del Piano di Azione (di cui si dirà a breve), individuerà alcuni di tali limiti e criticità: mancanza di risorse professionali adeguate, carenza di risorse informatiche, deficit di informazione e comunicazione sul progetto. Soprattutto, si segnala come non sia maturata ancora una condivisione, tra le Regioni e in qualche misura anche all'interno delle Regioni tra i diversi responsabili degli APQ, delle differenti definizioni e delle modalità di rilevazione dello stato di avanzamento dei progetti, sicché le informazioni raccolte nel sistema informativo mal si prestano a comparazioni interregionali e valutazioni complessive.

Per porre rimedio ai limiti riscontrati in questa che abbiamo definito "fase Zero", viene avviato, con la Delibera Cipe n. 17 del 9 maggio 2003, l'intervento che sarà denominato, per la prima volta in quella delibera, "Progetto Monitoraggio".

La delibera, nel ripartire tra le Regioni le risorse del Fondo Aree Sviluppate per un ammontare complessivo di 5.200 milioni di euro per il triennio 2003-2005, rileva come sia "necessario rafforzare i sistemi di monitoraggio degli interventi inseriti negli accordi di programma quadro e dei programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei 2000-2006, nonché l'interfaccia tra i due sistemi" e a tal fine ritiene di "dover provvedere al finanziamento delle attività di assistenza tecnica e supporto ai fini della progettazione e della più efficiente ed efficace attuazione degli Accordi di Programma quadro destinando allo scopo risorse gestite da Amministrazioni centrali, per un importo di 100 milioni di euro".

Sempre al fine di sostenere lo sviluppo del sistema di Monitoraggio, la delibera introduce un Fondo di premialità per le Regioni che abbiano corrisposto a due condizioni, dimostrando di aver avviato in maniera significativa e corretta l'attività di monitoraggio:

- "- assicurare che i valori oggetto di riprogrammazione non superino il 30% del costo complessivo di tutti gli interventi inseriti nei nuovi APQ
- assicurare l'alimentazione della banca dati ... per almeno il 60% delle rilevazioni"

Per inciso, si può qui anticipare come la Regione Piemonte si sia aggiudicata la propria quota di premialità, pari a circa 1,5 milioni di euro, assegnata con delibera Cipe n. 181 del 2006.

La medesima delibera, prevedeva inoltre che, a valle della valutazione del funzionamento del sistema di monitoraggio - valutazione da condursi in partenariato tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Regioni e Province Autonome - venisse predisposto un Piano di azione, a livello centrale e declinato regionalmente.

La delibera precisa inoltre le procedure per il monitoraggio, confermando le date del 30 giugno e 31 dicembre per l'aggiornamento delle schede riferite alle singole attività/interventi, ed individua nel Comitato paritetico di attuazione dell'Intesa (CPA), l'organismo cui spetta la acquisizione dei rapporti di monitoraggio dei singoli APQ, e nel Comitato Istituzionale di Gestione (CIG) l'organismo che riceve ed esamina una apposita relazione sull'avanzamento complessivo dell'Intesa; relazione che dovrà evidenziare lo stato di attuazione dei singoli APQ, le iniziative decise per il superamento di eventuali criticità e le proposte di revoca e/o rimodulazione degli interventi.

¹³ Si tratta, come abbiamo visto, del Contratto di programma, del Patto territoriale, del Contratto d'area, della Intesa Istituzionale di Programma e dell'Accordo di Programma Quadro.

¹⁴ Riportiamo in Allegato una tabella con la cronologia dei passaggi più rilevanti nella impostazione e sviluppo dei modelli di monitoraggio del FAS/FSC

In tal modo, con la messa a disposizione di risorse per l'assistenza alle Regioni, si avvia formalmente il Progetto Monitoraggio, finalizzato a migliorare la qualità dei dati raccolti, e, auspicabilmente, a migliorare la qualità complessiva della programmazione ed attuazione del FAS.

I risultati attesi dal Progetto sono così descritti ¹⁵:

“ - la definizione di un modello della struttura organizzativa e del sistema informativo che garantisca il corretto svolgimento dell'attività istruttoria e di monitoraggio degli APQ da parte di ogni Regione e Provincia Autonoma;

- la definizione delle azioni da intraprendere per il rafforzamento e l'ottimizzazione, nelle Amministrazioni di ciascuna Regione e Provincia Autonoma e nei soggetti attuatori degli interventi, delle strutture amministrative dedicate all'attività di monitoraggio, dal punto di vista sia della dotazione di risorse umane e relative competenze sia della dotazione di infrastrutture tecniche;

- il miglioramento dell'efficacia dei sistemi regionali di monitoraggio, anche al fine di assicurare a tutte le Amministrazioni l'accesso alle premialità previste dalle delibere Cipe;

- la disponibilità di una base informativa facilmente accessibile e fruibile da parte di tutti i soggetti interessati.

Il Progetto Monitoraggio, prevede un intervento a più fasi che combini azioni di breve termine (individuazione di regole interpretative della normativa, procedure, destinazione di risorse per assistenza tecnica direttamente alle Regioni; risorse premiali) con un piano di attività di medio periodo per il miglioramento del sistema nel suo complesso: incremento della qualità dei dati inseriti, delle competenze, dei processi di raccolta e di elaborazione degli stessi, nonché dell'organizzazione delle amministrazioni interessate.

Al fine di realizzare quest'ultimo obiettivo, viene affidata dal DPS una ricerca sul campo per lo svolgimento di attività di “analisi dei contesti regionali”, disegno di un “modello di riferimento” del monitoraggio e “valutazione degli scostamenti”, riferiti a ciascuna Amministrazione Regionale e allo stesso MISE, tra la situazione in essere e il suddetto modello.

L'esito più corposo di questa attività di analisi, elaborazione, confronto tra il DPS e le Regioni, e la società incaricata di sviluppare sotto il profilo tecnico tali attività, è nella produzione di due documenti, che definiscono in maniera molto articolata l'impostazione e le finalità del sistema di monitoraggio, le procedure, le caratteristiche del sistema informativo ed informatico - il cosiddetto Applicativo Intese, che successivamente diverrà Sistema Gestione Progetti (SGP) - i supporti per la comunicazione e trasmissione delle informazioni ¹⁶.

Inoltre, a valle di queste attività progettuali, vi è stata la redazione, nel 2008, di nuovi “Piani di azione” per ogni Regione, nonché per il MISE-DPS relativi al rafforzamento dei contesti organizzativi, procedurali ed informatici e finalizzati al potenziamento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema integrato di monitoraggio, anche traguardando alla nuova programmazione unitaria del Quadro strategico nazionale per il 2007-2013 ¹⁷.

¹⁵ Vedi opuscolo “Progetto Monitoraggio” a cura del MISE-DPS, datato ottobre 2005

¹⁶ Ci riferiamo alla “Prima Bozza. Modello di riferimento per Sistema Monitoraggio APQ” del febbraio 2006 e alla successiva “Seconda Bozza” del maggio 2006.¹

¹⁷ Su questi aspetti, torneremo ampiamente nel paragrafo 3.2 dedicato alla Assistenza Tecnica per la implementazione del modello

3. La stagione di programmazione 2000-2006. Il Progetto Monitoraggio si consolida

3.1 Il modello organizzativo adottato dalla Regione Piemonte

a) Il periodo 2003-2010

Per garantire il successo dell'iniziativa, la Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 24 luglio 2003, immediatamente a ridosso della delibera Cipe n. 17/2003, istituisce specifici organismi di indirizzo e controllo:

- *un Comitato di Indirizzo, composto da un membro del Ministero dell'Economia e delle Finanze - nella fattispecie, il responsabile del DPS - e due membri delle Regioni, con il compito di promozione, orientamento e verifica dell'andamento generale del Progetto;*
 - *un Comitato di gestione, composto da quattro rappresentanti del DPS e da cinque rappresentanti delle Regioni e Province Autonome, con il compito di coinvolgere le Amministrazioni nel progetto, definire gli indirizzi e le relative attività, approvare criteri di priorità, verificare i risultati e la loro coerenza con gli obiettivi strategici del monitoraggio;*
 - *una Segreteria Tecnica, a supporto del Comitato di Gestione, con un ruolo di Project Management e di interfaccia con il fornitore per tutte le attività del progetto.*
- Ogni Regione è chiamata ad individuare un proprio responsabile del "Progetto Monitoraggio", e ad attivare una propria struttura di Segreteria Tecnica.*

La Regione Piemonte, con Determinazione Dirigenziale n. 40 del 30/09/2004, provvede alla individuazione del Responsabile regionale del Progetto Monitoraggio e di un suo delegato, responsabile della Segreteria tecnica regionale, di cui si nominano anche i componenti, nonché del Referente Informatico regionale - individuato in un dirigente del CSI Piemonte - e dei primi referenti degli APQ. Il Responsabile regionale viene individuato nel Direttore della Programmazione e Statistica, così come il suo delegato e la Segreteria Tecnica sono incardinati all'interno della medesima Direzione. Si segue in tal modo l'impostazione suggerita dal DPS, che aveva richiesto di potersi interfacciare, per lo sviluppo del Progetto Monitoraggio, con un interlocutore unico all'interno delle Direzioni regionali della Programmazione.

In questa prima determinazione sulla struttura organizzativa del Progetto a livello regionale, sono indicati 10 referenti APQ, a fronte di 12 APQ attivati (più alcuni Accordi di integrazione) ed 8 Direzioni regionali coinvolte.

In una determinazione dell'anno successivo - datata 13/12/2005 - con un totale di 21 Accordi definiti (di cui diversi Accordi integrativi), ritroviamo 9 Direzioni coinvolte per un totale di 14 Referenti per il monitoraggio. Inoltre, nelle Direzioni con più APQ o con APQ particolarmente consistenti, sono individuate anche delle figure di Collaboratore del Referente. In questa fase si precisano inoltre, con la Prima e la Seconda Bozza del Modello di Riferimento, le funzioni e l'articolazione del sistema di monitoraggio.

“Al fine di conseguire efficacemente i capisaldi della propria mission, il sistema di monitoraggio dovrà essere articolato in:

¹⁸ Nel frattempo, procede la definizione di una corposa serie di Accordi Quadro in Regione Piemonte, che danno attuazione alla Intesa Istituzionale di Programma siglata nel 2000: tra il dicembre 2000 ed il dicembre 2009, con una particolare concentrazione negli anni dal 2003 al 2007, sono firmati 40 APQ, di cui 19 Accordi ex-novo e 21 Accordi di integrazione ad APQ già precedentemente sottoscritti

monitoraggio economico-finanziario, ovvero rilevazione, elaborazione e restituzione di dati connessi alla attuazione economico-finanziario di un intervento

monitoraggio procedurale: ovvero rilevazione ed analisi delle fasi di attuazione di un intervento, finalizzata alla individuazione di eventuali ostacoli alla realizzazione dello stesso

monitoraggio fisico, ovvero rilevazione delle “realizzazioni” effettivamente e materialmente conseguite¹⁹”

Ne deriva che le principali finalità del sistema sono così declinate:

- Segnalazione tempestiva delle criticità attuative
- Verifica e previsione dell'andamento della spesa
- Supporto alla valutazione dei risultati

Un modello di monitoraggio, come si vede, molto ambizioso, che consegna al monitoraggio stesso una pluralità di finalità, declinate nelle dimensioni economico-finanziaria, procedurale e fisica. La traduzione immediata di tale impostazione è nella scheda di rilevazione dei dati – strumento di lavoro comune a tutti i soggetti coinvolti – che si presenta molto articolata e richiede informazioni relative a tutti i fenomeni che possono soddisfare le diverse finalità individuate. Ogni scheda è riferita ad un singolo intervento collocato all'interno di APQ, e contiene gli elementi riportati nel box sottostante.

Fig 3.1 Struttura della scheda di monitoraggio 2000-2006

Sez. 1 – I dati dell'intervento (tipologia, localizzazione, responsabile intervento, soggetto proponente, percettore, attuatore)

Sez. 2 – Cronoprogramma dell'intervento (con una serie di informazioni relative ad una serie di fasi individuate in Studio di fattibilità, Progettazione, Approvazioni, dati di realizzazione)

Sez. 3 – Piano economico, con il costo complessivo, distinto in “realizzato” e “da realizzare”

Sez. 4 – Piano Finanziario, con la indicazione delle diverse fonti di finanziamento

Sez. 5 – Avanzamento contabile, con il dettaglio degli Impegni contrattualizzati, le disposizioni di pagamento, le economie riprogrammabili

Sez. 6 – Dati sull'avanzamento fisico, con gli indicatori di realizzazione

In definitiva, a seguito delle richiamate decisioni assunte dalla Regione ed in sintonia con le indicazioni nazionali, si viene a strutturare un modello organizzativo a livello regionale, che può essere rappresentato come nella figura seguente. Come vedremo dettagliatamente più avanti, tale modello subirà alcune modifiche a partire dal 2011²⁰.

¹⁹ Ministero Economia e Finanze. Conferenza Stato-Regioni; Seconda Bozza Modello di Riferimento per Sistema Monitoraggio APQ, Roma, maggio 2006, pag. 6

	Programmazione	Attuazione	Monitoraggio
Livelli di programmazione/ attuazione/ monitoraggio	Intesa Istituzionale	Intesa Istituzionale Direzione Programmazione Strategica - Programmazione Negoziata Autorità di Coordinamento del FAS	IDirezione Programmazione Strategica - Settore Programmazione Negoziata [Resp.le Monitoraggio Segreteria tecnica] Assiste Direzioni e soggetti attuatori Raccoglie dati e ne fa prima validazione Invia semestralmente a DPS quadro dei dati di monitoraggio
	Accordi Programma Quadro	Direzioni Responsabili APQ: Assegna fondi agli interventi Riceve stati avanzamento Autorizza pagamenti Redige ogni semestre relazione di andamento dell'APQ	Referenti APQ: Si rapportano con attuatori Sollecitano dati e documenti Raccogliono dati e documenti ne fanno prima validazione Caricano dati a sistema informativo semestralmente
	Interventi	Soggetti Attuatori dei singoli interventi: Appaltano interventi Redigono stati di avanzamento (che trasmettono a Direzione resp.le APQ)	Soggetti con funzioni di interfaccia per monitoraggio (Responsabile Intervento): Raccogliono i dati di monitoraggio (che trasmettono semestralmente a Referente Direzione resp.le APQ)

Il modello regionale, che vede un ruolo di regia e governo del monitoraggio, ma anche del processo di programmazione nella Direzione Programmazione - Settore Programmazione Negoziata, è reso possibile da un modello nazionale di programmazione del FAS che registra una forte presenza di un attore nazionale - il DPS - attivo non solo nell'avvio e sostegno del Progetto Monitoraggio, ma più complessivamente nella definizione ed attuazione del FAS, oltre che nella regia dei Fondi Strutturali.

Ad un modello nazionale che vede una centralità del DPS - rispetto a Regioni e Ministeri - nel governo delle politiche di sviluppo e coesione, corrisponde un modello regionale che, con riferimento al FAS, vede un ruolo significativo della Direzione Programmazione- Settore Programmazione Negoziata, interfaccia regionale del DPS/Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ricordiamo infatti come sia stato il livello nazionale ad aver chiesto la individuazione nelle Regioni di un unico soggetto con cui rapportarsi per il governo ed il monitoraggio della attuazione del FAS, e come sia sempre il soggetto nazionale a validare in ultima istanza i dati del monitoraggio, concordare con le Regioni la struttura e gli interventi finanziati con gli APQ, negoziare con le Regioni la riallocazione delle risorse che si liberano a seguito della realizzazione di economie di spesa.

Successivamente, una rilevante modifica alle regole di funzionamento del FAS viene introdotta nel 2008; è una modifica che non interviene direttamente sul monitoraggio, ma ha su questo rilevanti ricadute. Si tratta della previsione - introdotta appunto nel 2008, in analogia con le regole del disimpegno automatico prevista per i Fondi strutturali - che i progetti ammessi al finanziamento del FAS debbano arrivare entro 3 anni alla aggiudicazione dei lavori, avendo concluso quindi le fasi della progettazione e dell'appalto della realizzazione, pena il venir meno del finanziamento.

Fino a questa modifica non erano previsti limiti temporali alla realizzazione degli interventi ammessi al finanziamento; a partire da questa data, la selezione dei progetti diviene più attenta alla dimensione temporale della realizzazione, così come il sistema di monitoraggio, sotto il profilo in particolare dell'avanzamento procedurale, acquista maggiore rilevanza.

²¹ Si tratta di modifiche principalmente legate al superamento delle regole previste dalla Circolare del 9 ottobre 2003, sostituite dalle regole della Circolare del 20 ottobre 2010 "Manuale Operativo sulle procedure delle risorse FAS", che prevede di fatto un processo d'integrazione tra le modalità di monitoraggio degli interventi della politica regionale comunitaria e quella del FSC 2007 - 2013 mediante l'omogeneizzazione della tipologia di dati, nonché delle procedure di rilevazione, trasmissione e controllo. Regole operative che decoreranno dal 1 gennaio 2011 e che coinvolgeranno anche la programmazione FAS 2000 - 2006, già in fase di avanzata di realizzazione.

b) Il periodo dal 2011 ad oggi

Negli anni successivi, il sistema è interessato da rilevanti cambiamenti.

Il modello organizzativo si modifica significativamente a partire dal 2011, coerentemente con le modifiche nel frattempo subentrate nella programmazione del ciclo 2007-2013, e vede in particolare la sostituzione del monitoraggio semestrale con un monitoraggio bimestrale e la introduzione del Rapporto Annuale di Esecuzione, redatto a cura della Direzione Programmazione - Autorità di Coordinamento del FAS oltre che responsabile del Monitoraggio - in luogo del Rapporto Semestrale redatto dai Responsabili degli APQ.

Le principali innovazioni sono definite dal citato Manuale Operativo del 2011 che definisce un processo di monitoraggio tendenzialmente unitario con regole comuni che, tuttavia, prova a tener conto anche delle evidenti differenze tra il ciclo di programmazione 2000-2006 e il ciclo 2007-2013, e delle regole attuative connesse con la programmazione degli APQ stipulati in attuazione dell'Intesa istituzionale di programma.

Si tratta di un processo che innova alcuni aspetti per la gestione e monitoraggio della programmazione del FAS 2000 - 2006 con ovvi risvolti anche sull'organizzazione delle attività regionali.

In sostanza alcune funzioni prima svolta dal MISE-DPS vengono assegnate alle autorità di gestione e coordinamento delle regioni. Tale ruolo di coordinamento e gestione del monitoraggio è stato assunto dall' "Organismo di coordinamento della programmazione 2000-2006", individuato all'interno della Direzione Programmazione della Regione.

"... un passaggio che all'epoca creò non poche difficoltà nell'organizzazione e nei carichi di lavoro del personale della Segreteria Tecnica del Progetto Monitoraggio, e in generale nel settore che gestiva il FAS... Occorreva rispondere a tutte quelle esigenze, prima svolte dal DPS ed ora in capo alle Regioni: nuovo monitoraggio, controlli, validazioni dei dati verso il centro, certificazione della spesa, assistenza e formazione alle direzioni regionali ed ai soggetti attuatori per la gestione del nuovo monitoraggio, verifiche tecnico - contabili per le tranche di trasferimenti, al controllo degli incassi, ai rapporti finali annuali, e via dicendo.

La direzione programmazione dovette attrezzarsi con le risorse umane già a disposizione, ma non sufficienti per svolgere tutte le diverse e nuove attività... in parte il problema fu risolto con l'aumento di collaboratori esterni... attivando profili professionali non presenti nella struttura come tecnici per opere pubbliche. Il personale regionale era rappresentato solo dal responsabile del progetto, da due funzionari amministrativi a metà tempo tra la Segreteria Tecnica e il settore valutazione progetti. Le stesse direzioni regionali, che prima svolgevano il monitoraggio ogni sei mesi, si trovarono in difficoltà, anche perché gli stessi operatori di monitoraggio, si occupavano anche di programmazione e gestione dei progetti regionali e per svolgere il monitoraggio bimestrale, pertanto, furono supportati sia dal personale della segreteria tecnica sia da collaboratori assegnati al monitoraggio di specifici APQ.

In sostanza, la "volontà" regionale da un lato rispondeva all'esigenza di sviluppare professionalità interne che garantissero continuità e memoria dell'attività di monitoraggio, che doveva essere svolta nei molti anni successivi, e quindi accollandosi ulteriori carichi di lavoro; dall'altro però non individuando nuove figure professionali interne a supporto delle nuove attività si dovette ricorrere a figure esterne, sia a supporto della segreteria tecnica centrale sia a supporto delle altre direzioni interessate... risorse idriche, difesa del suolo, cultura". (intervista 11)

Le Direzioni interessate agli APQ e che non avevano richiesto personale aggiuntivo per il progetto si appoggiavano all'occorrenza alla Segreteria Tecnica del Progetto Monitoraggio, per il caricamento delle schede nell'applicativo intese, la verifica dei dati dalle stazioni appaltanti, la redazione dei rapporti di monitoraggio e simili.

Questa struttura, che ha avuto la massima espansione intorno al 2010, con 15 responsabili di APQ e 30 tra referenti e personale di supporto per il monitoraggio (escludendo le risorse in forza alla struttura centrale che gestiva il sistema di monitoraggio) si è poi mano a mano ridotta sia per il completamento di molti APQ, sia perché parte del personale della Segreteria Tecnica del Progetto Monitoraggio è stato impiegato per la programmazione FSC 2007 -2013, che prevedeva una diversa organizzazione regionale rispetto alla precedente programmazione FAS.

"Quello che si riuscì a formalizzare fu il gruppo di lavoro del Progetto Monitoraggio regionale, a cui

era affidato il compito di svolgere non solo le diverse attività di monitoraggio, ma che costituiva un po' il "nucleo" centrale di coordinamento tra Stato (MISE - DPS) e Regione - incardinato nello Staff di Direzione Programmazione e Statistica" (intervista 11)

Tuttavia, nonostante tali modifiche, determinate sostanzialmente da un allineamento delle regole per il ciclo 2000-2006 alle regole introdotte per la gestione del ciclo 2007-2013, quel filo diretto tra le strutture di programmazione delle Regioni ed il DPS non si elimina del tutto. Infatti, le Amministrazioni coinvolte hanno continuato ad interagire con il DPS, e successivamente con l'Agenzia per la coesione, attraverso i consueti canali di comunicazione, in analogia al processo di monitoraggio FSC condotto in precedenza. Tale interazione si è completamente interrotta per la governance della programmazione 2014 -2020.

In sostanza, le principali innovazioni sulle attività di monitoraggio riferite al FAS 2000-2006, e generate dalla impostazione della programmazione unitaria 2007 - 2013, riguardarono:

- Il ciclo continuo delle attività di monitoraggio degli APQ; con la validazione dei dati a scadenza bimestrale, e non più semestrale, entro il ventitreesimo giorno dalla chiusura del bimestre di riferimento;

- Il processo di consolidamento dei dati validati dalle amministrazioni regionali, che il MISE-DPS effettuerà nei trenta giorni successivi alla chiusura del periodo bimestrale di riferimento. Le competenti Divisioni del DPS effettueranno le verifiche del caso e invieranno alle Amministrazioni regionali appositi rapporti di verifica, evidenziando altresì eventuali necessità di modifica ed integrazione dei dati di attuazione;

- Il Rating delle fonti dei dati e definizione delle fasce di merito per ogni Amministrazione regionale e la definizione/ attivazione di soluzioni incentivanti ad esso correlate.

L'output del rating delle fonti dei dati è rappresentato dal posizionamento sia dell'Intesa, sia dei soggetti attuatori, all'interno di determinate fasce di merito, in funzione della bontà dei dati trasmessi. Alle fasce di merito sono associati meccanismi incentivanti finalizzati a "premiare" le Amministrazioni più virtuose, ossia le Regioni e Province Autonome e, a livello locale, i soggetti attuatori che forniscono dati del monitoraggio con una qualità elevata e che dimostrano di migliorarla nel corso del tempo.

Le soluzioni incentivanti erano ispirate da un principio di replicabilità a valle: una volta definite ed applicate dal Centro alle Amministrazioni regionali, le medesime soluzioni possono esser applicate, infatti, dalle Regioni nei confronti dei propri soggetti attuatori, promuovendo la sensibilizzazione e la responsabilizzazione di questi ultimi e un rafforzamento dell'intera filiera della programmazione. Nella realtà, il Rating delle fonti dei dati è rimasto sulla carta e mai avviato.

Un'altra novità per la programmazione FAS 2000 - 2006 riguardava il circuito finanziario: infatti, in coerenza con quanto disposto dalla delibera n.166/2007, i trasferimenti delle risorse sarebbero stati effettuati, nei limiti delle disponibilità assegnate all'Intesa, nonché nei limiti di competenza e subordinatamente alle disponibilità di cassa, in quote di pari importo, ad eccezione dell'ultima, ciascuna pari all'8% del valore dell'Intesa. In sostanza, la rendicontazione delle spese per successive quote dell'8%, corrisponde alla richiesta di trasferimento dei fondi alla Regione. In precedenza i trasferimenti sulle risorse APQ-INTESA non avvenivano su richiesta regionale e per quote, essendo il MISE DPS che sulla base dei dati di monitoraggio (costo realizzato per progetto) e delle regole definite dagli APQ, trasferiva tranche annuali. Lo stesso riparto delle risorse per APQ veniva effettuato dal MISE-DPS e comunicato alla Regione. A sua volta la Direzione Programmazione regionale, sulla base dei criteri definiti dalla DGR n. 67 -1912 del 21 aprile 2011, effettua il riparto delle risorse alle Direzioni Regionali competenti sugli APQ, la riprogrammazione delle economie di spesa e le verifiche della gestione interna nel Bilancio regionale.

In sostanza, il processo di monitoraggio e il flusso informativo relativo alla programmazione 2000-2006 doveva essere gestito, per quanto applicabile, in maniera analoga al processo di monitoraggio per il ciclo 2007-2013, pur in presenza di alcuni elementi differenziali, primo fra tutti la logica del "programma" introdotta nell'ambito della nuova programmazione e, solo parzialmente assimilabile

alla logica dell'Intesa Istituzionale di Programma, strumento di programmazione negoziata che ha caratterizzato il precedente ciclo di programmazione. Tuttavia, in un'ottica di convergenza dei due cicli di programmazione, nei limiti che si richiamava prima, si decise di adottare un'unica interfaccia di monitoraggio FSC, sviluppando un unico sistema informativo per la gestione dei Fondi comunitari e del Fondo Sviluppo Coesione.

In sintesi, per quanto riguarda i Sistemi informativi, la Regione decise che per la programmazione 2000 - 2006 si continuasse ad utilizzare il Sistema Gestione Progetti (SGP) nazionale, anche per poter usufruire della preziosa assistenza che veniva data alle Regioni per il monitoraggio, mentre per il programma 2007 - 2013 si sviluppò un sistema informativo regionale in linea con quello del FESR. Il processo di monitoraggio delineato per il ciclo 2000-2006 si differenziò comunque da quello previsto per il ciclo 2007 - 2013, infatti si concordò che i dati di attuazione non si sarebbero trasmessi alla Banca Dati Unitaria ma direttamente al MISE - DPS secondo il formato di dati descritto nel Tracciato Unico. Per quanto riguarda le informazioni, i dati di avanzamento dei progetti erano quelli descritti nel Protocollo di Colloquio adottato dal MEF per tutti i cicli di programmazione europea e FSC. I dati, di qualsiasi ciclo, sarebbero stati pertanto sottoposti ai medesimi controlli di validazione, ove applicabili. Le tempistiche per la validazione dei dati rimangono le medesime per le due programmazioni, adottando il periodo di riferimento bimestrale. Infine, nell'ottica di semplificazione, automazione e snellimento delle procedure si eliminò il Rapporto Semestrale di Monitoraggio APQ, prevedendo altresì la realizzazione di un unico Rapporto Annuale di Esecuzione per entrambi i cicli di programmazione.

Lo schema seguente riporta la versione aggiornata del modello organizzativo.

	Programmazione	Attuazione	Monitoraggio
Livelli di programmazione/ attuazione/ monitoraggio	Intesa Istituzionale	Direzione Programmazione Strategica Autorità di coordinamento e gestione del FAS Autorità per le riprogrammazioni e richiesta di trasferimento delle risorse	IDirezione Programmazione Strategica - Settore Programmazione Negoziata [Resp.le Monitoraggio Segreteria tecnica] Assiste Direzioni e soggetti attuatori Raccoglie bimestralmente e valida dati Redige Rapporto Annuale di Esecuzione(RAE)
	Accordi Programma Quadro	Direzioni Responsabili APQ: Assegna fondi agli interventi Riceve stati avanzamento Autorizza pagamenti Comunica a Direz.ne Program.ne Negoziata gli elementi utili per la redazione del RAE	Referenti APQ: Si rapportano con attuatori Sollecitano dati e documenti Raccogliono dati e documentine fanno prima validazione Caricano dati a sistema informativo bimestralmente
	Interventi	Soggetti Attuatori dei singoli interventi: Appaltano interventi Redigono stati di avanzamento (che trasmettono a Direzione resp.le APQ)	Soggetti con funzioni di interfaccia per monitoraggio (Responsabile Intervento): Raccogliono dati di monitoraggio (che trasmettono bimestralmente a Direzione resp.le APQ)

Sempre nel 2011, la scheda di monitoraggio registra il cambiamento più significativo con la introduzione del CUP (codice unitario progetto), un codice che identifica in maniera univoca l'intervento e rende possibile associare in automatico una serie di informazioni alla scheda-progetto: la tipologia di intervento, la localizzazione, una batteria di indicatori relativi alla tipologia di intervento, e via dicendo. In realtà il "campo" del CUP era previsto sin dalla prima versione della scheda, ma non era obbligatorio e veniva pertanto molto spesso ignorato. Nel 2011 se ne introduce la obbligatorietà.

Al di là della evoluzione del modello organizzativo, occorre però segnalare come la rappresentazione che ne abbiamo dato sia in effetti in qualche senso una astrazione; nei fatti, numerose sono le variazioni che si registrano quando si passa dal disegno del modello alla sua traduzione nella azione degli attori coinvolti, con un effetto di aumento della sua effettiva complessità.

In primo luogo, il ruolo del gruppo centrale di funzionari della Direzione Programmazione, è un ruolo molto articolato e con diverse sfaccettature. Citando da una intervista:

“alla fine mi sono trovato a collaborare con tutti, ogni nuovo progetto mi veniva segnalato e lo facevamo insieme. Ci trovavamo insieme, recuperavamo i dati del soggetto attuatore, creavamo le schede, così avevamo la sicurezza che la cifra di 660 milioni restava quella. Il problema era che gli importi si modificavano. Una soluzione è stata di fare insieme le schede. Dal 2013 i valori sono rimasti costanti.

Mentre io conoscevo la procedura, sapevo come operare sul sistema del MISE, tenete conto che spesso facevano dei cambiamenti, chi ci lavorava con continuità sapeva come operare, chi ci metteva mano una tantum non sapeva come fare e poteva sbagliare le imputazioni.

Il Comune o la Direzione Regionale trovavano dei warning sul sistema e lasciavano perdere. Io allora sistemavo i dati sui progetti che rimanevano indietro. Io potevo visualizzare e modificare solo i progetti di cui ero responsabile, per gli altri erano i Comuni che potevano intervenire. Però mi facevo mandare i dati dai Comuni e aggiornavo le loro schede.

Il picco di lavoro è stato nel 2011-2013, avevamo più di 2000 progetti che andavano avanti in modo regolare. Il monitoraggio era ancora semestrale

Fino al 2011 la scheda è rimasta stabile. Bisognava fare un verbale, spiegare ogni problematica che era evidenziata dal sistema con un codice di warning (ad esempio campi rimasti vuoti, ritardi sull'avanzamento rispetto al crono programma, incongruenze sui dati economici). Io mi occupavo di recuperare le incompletezze e gli errori, oppure di giustificare i ritardi o altro” (intervista 1).

Come ben si comprende dalla intervista, non è realistico pensare al monitoraggio come ad un flusso di dati che procede “in automatico”, in maniera ordinata e regolare.

La gestione del monitoraggio richiede al contrario una forte interazione tra i ruoli con funzioni di regia e con una responsabilità ultima sul processo, ed i soggetti attuatori e beneficiari, un lavoro di assistenza ed accompagnamento; ed una conoscenza approfondita del sistema informatico che non si può immaginare possa essere allo stesso livello di approfondimento per tutti gli attori chiamati – almeno formalmente – ad operare sul sistema.

In secondo luogo, le Direzioni responsabili degli APQ hanno in alcuni casi modalità di relazione con i soggetti beneficiari che si discostano da quelle previste.

È il caso ad esempio della Direzione Difesa del Suolo, che delega ai soggetti beneficiari – anche in ragione della loro elevata numerosità – le attività di imputazione dei dati:

“la difesa del suolo decise di far fare ai comuni, e allora andavamo a spiegare come caricare i dati, sono gli unici che hanno fatto così, avevano 470 progetti e c'era solo un funzionario referente regionale per il monitoraggio, anche se sempre supportato con personale della Segreteria tecnica del Progetto monitoraggio. Ha funzionato abbastanza. Altri invece, come AIPO, si sono attrezzati e anche tanti Comuni. Ma sempre la Direzione doveva incontrarli, dargli assistenza” (intervista 1).

In altri casi, l'imputazione dei dati a sistema viene fatta non dalla Direzione, e dal referente per il monitoraggio, ma direttamente dal servizio centrale.

Questa complessità del sistema di azione ha comportato una forte attività di coordinamento, incontro, scambio: “Facevamo riunioni specifiche, sulla scia di quello che faceva UVER, con le Direzioni e i Comuni più problematici, qualche risultato nel tempo c'è stato” (intervista 2).

Naturalmente, il funzionamento del sistema non è stato esente da criticità, come vedremo tra breve, dopo avere fornito, nel prossimo paragrafo, alcuni elementi sulle attività realizzate a supporto della gestione del monitoraggio.

3.2 La Assistenza Tecnica per la implementazione del modello

Come abbiamo visto, il Progetto Monitoraggio disponeva, a livello nazionale, di una dotazione finanziaria di 100 milioni di euro per sostenere lo sforzo delle Amministrazioni regionali e delle Province Autonome di dotarsi delle risorse - professionali, strumentali, conoscitive - necessarie alla implementazione del sistema di monitoraggio.

Le Linee Guida per l'utilizzo di tali risorse, approvate dalla Conferenza Stato Regioni nella seduta del 29 aprile 2004, indicavano come:

“le azioni attivate da ogni Regione o Provincia autonoma [...] devono avere come principale obiettivo specifico il rafforzamento, all'interno di Regioni ed Enti attuatori, delle strutture operative incaricate di svolgere una o più fasi dell'attività di monitoraggio”.

Ed individuavano 6 Linee di Azione su cui concentrare gli sforzi di rafforzamento del sistema di azione dedicato al monitoraggio.

La Regione Piemonte ha impiegato le risorse ad essa destinate, di poco superiori al milione di euro, sulle Linee di azione previste dalle Linee Guida. La relazione finale dell'ottobre 2008, presenta il seguente quadro di sintesi dell'impiego di tali risorse.

Fig. 3.4 Riepilogo delle risorse FAS impegnate per Linee di azione per Assistenza Tecnica.

Linee di azione	Importi rendicontati a tutto agosto 2008
a) Assistenza tecnica e consulenza specialistica finalizzate ad introdurre modalità organizzative, procedurali e informatiche idonee a garantire il corretto svolgimento dell'istruttoria e del monitoraggio degli APQ	Euro 84.372,00
b) Acquisizione e sviluppo risorse umane con competenze in materie amministrative, tecniche e metodologiche per lo svolgimento delle attività di istruttoria, raccolta, inserimento e aggiornamento dei dati relativi agli interventi inseriti negli APQ	Euro 773.210,00
c) Acquisizione e sviluppo risorse umane con competenze specialistiche nel campo della analisi dei dati di monitoraggio	Euro 72.120,00
d) Formazione del personale delle amministrazioni e dei soggetti esterni coinvolti nel monitoraggio degli APQ	Euro 20.665,20
e) Informazione e comunicazione sul territorio delle iniziative promosse per il rafforzamento del sistema di monitoraggio degli APQ	Euro 92.152,00
f) Adeguamento, potenziamento e sviluppo dei sistemi informativi e loro integrazione con l'Applicativo Intese	Euro 23.000,00
totale risorse impegnate	Euro 1.065.520,00

Come mostra la tabella, la quota più significativa di risorse - più dei 3/4 - è destinata alla acquisizione di risorse professionali per sostenere la gestione del sistema di monitoraggio. Sempre la delibera CIPE n. 17 del 2003, prevedeva una premialità per le Regioni e le Province autonome, finalizzata al miglioramento dei risultati del monitoraggio. Come abbiamo già accennato, venivano individuati due criteri per poter avere accesso a tale premialità, ognuno dei quali pesava il 50%:

- a) i valori oggetto di riprogrammazione non dovevano superare una quota massima del 30% del costo complessivo di tutti gli interventi inseriti nei nuovi APQ stipulati dopo l'adozione della delibera CIPE
- b) doveva essere assicurata la alimentazione della banca dati presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

La Regione Piemonte, avendo soddisfatto in pieno entrambi i criteri, si vede assegnata dal CIPE, con deliberazione n. 181 del 22 dicembre 2006, il 100% della quota premiale accantonata pari ad € 1.598.280,00; risorse che si aggiungono a quelle già destinate alla Assistenza Tecnica.

Tali risorse vengono destinate alla realizzazione di un Piano di Azione, nel frattempo definito e concordato con il DPS, che prevedeva azioni finalizzate al rafforzamento dei contesti organizzativi, procedurali ed informatici ed allo sviluppo e potenziamento del sistema integrato di monitoraggio²¹.

“Nel 2006, era stata infatti completata la Fase iniziale del Progetto, rivolta principalmente ad attuare la Preparazione del contesto organizzativo e avviare l'Assistenza tecnica, con particolare riferimento alle attività della Segreteria Tecnica regionale e alle risorse della task force che operava all'interno di ogni Direzione regionale competente per materia; al supporto alle stazioni appaltanti per la programmazione e il monitoraggio dei progetti e alla Segreteria nazionale - costituita nell'ambito del Dipartimento per lo sviluppo e le intese (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico.

Nel 2007, si era dato corso alle attività inerenti il terzo punto la “Valutazione e Predisposizione del Piano di Azione” anche a seguito del nuovo incarico alla Società di Consulenza, assegnato dal Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) per proseguire l'attività del progetto. Nel 2008 fu completata la fase del Progetto relativa a “Valutazione e Predisposizione del Piano di Azione” con la predisposizione del Piano di azione finale concordato con il Ministero dello Sviluppo economico (DPS) e avviata la fase attuativa del Piano” (Intervista 11).

La tabella seguente riporta il quadro delle risorse premiali per tipologia di azione previste per l'assistenza tecnica così come definito tra la Regione Piemonte e il MISE - DPS ²².

²¹ Si veda la D.G.R. 1 agosto 2008, n. 115-9439

Fig. 3.5 Riepilogo delle risorse premiali impegnate per Linee di azione per Assistenza Tecnica

Tipologie di azioni	Totale
a) Assistenza tecnica e consulenza specialistica finalizzata ad introdurre modalità organizzative, procedurali ed informatiche idonee a garantire il corretto svolgimento dell'istruttoria e del monitoraggio degli APQ	Euro 340.000,00
b) Acquisizione e sviluppo di risorse umane con competenze in materia amministrativa (programmazione e gestione), tecniche (settoriali e informatiche) e metodologiche (valutazione ex -ante e monitoraggio) per lo svolgimento delle attività di istruttoria, raccolta, inserimento e aggiornamento dei dati relativi agli interventi inseriti negli APQ.	Euro 600.000,00
c) Acquisizione e sviluppo di risorse umane con competenze specialistiche nel campo dell'analisi dei dati di monitoraggio.	Euro 442.000,00
d) Formazione, nell'ambito delle materie di cui alla precedente lettera B), del personale delle amministrazioni - comprese le risorse umane eventualmente reperite a valere sui fondi destinati al punto 1.2.3 della delibera CIPE 17/2003 - e dei soggetti esterni coinvolti nel monitoraggio degli APQ.	Euro 70.000,00
e) Informazione e comunicazione sul territorio sulle iniziative promosse per il rafforzamento del sistema di monitoraggio degli APQ	Euro 88.000,00
f) Adeguamento, potenziamento e sviluppo dei sistemi informativi regionali e loro integrazione con l'Applicativo Intese.	Euro 58.280,00
totale risorse impegnate	Euro 1.598.280,00

La Regione, al fine di dare attuazione al Piano di azione regionale del Progetto monitoraggio, ha approvato il Piano con DGR n.115 - 9439 del 1 agosto 2008 finalizzando allo stesso le risorse premiali assegnate al Piemonte con la Deliberazione CIPE n. 181/2006 pari a circa 1,6 milioni di euro.

Al 31.12.2018, le risorse premiali effettivamente impiegate sono pari a circa 1,2 mln e sono state rivolte principalmente alla governance del monitoraggio, ma anche allo sviluppo di sistemi informativi, di ricerca sull'Intesa e sugli APQ, sui tempi delle opere pubbliche. Le restanti risorse sono state programmate per lo sviluppo delle azioni fino a completamento dei progetti FSC 2000 -2006 e le previste interazioni con FSC 2007 - 2013.

Più in dettaglio, il Piano di azione regionale dal 2008 al 2018 è stato finalizzato a:

- supportare l'attività complessiva del monitoraggio degli APQ, attraverso la costituzione della Segreteria Tecnica Progetto monitoraggio APQ - nell'ambito della Direzione Programmazione Strategica, con il compito di supportare tutte le fasi del monitoraggio, l'assistenza ai referenti settoriali di monitoraggio degli APQ; ai soggetti responsabili dei progetti a livello locale, la redazione dei documenti di sintesi e del RAE;

²² Così la nota 8 settembre 2009, prot. 38498/DB0800.

-rafforzare le competenze tecnico amministrative ed informatiche per le attività di verifica e validazione dei dati di monitoraggio bimestrale nel sistema informatico nazionale del Ministero dello Sviluppo Economico, per l'istruttoria sulla riprogrammazione di risorse e per il controllo sullo stato di avanzamento degli APQ e dei progetti, nonché per accrescere la qualità dei dati e gli standard dei processi;

-rendere la base informativa, che alimenta un sito dedicato alle attività di monitoraggio degli APQ (www.progettomonitoraggio.piemonte.it), facilmente accessibile e fruibile a tutti i soggetti coinvolti (diffusione del quadro normativo, delle procedure di monitoraggio e dello stato di avanzamento dei programmi e progetti);

-sviluppare il sistema per la catalogazione dei progetti, con lo scopo di rappresentare graficamente e descrittivamente il processo di avanzamento dei progetti finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione 2000-2006 e 2007-2013 valorizzando, integrando e sviluppando i dati ottenuti dal Sistema Gestione Progetti (SGP). Il servizio è stato arricchito da strumenti di analisi e reportistica avanzata che permette la visualizzazione sia di dati di dettaglio sia dati di sintesi. Possono inoltre essere generati report tabellari utili ai fini del monitoraggio degli APQ ma anche dashboard evolute per l'analisi statistica dei fenomeni e per la comunicazione verso stakeholder di vario tipo;

-formare il personale interno (personale regionale a vario titolo coinvolto nelle attività di programmazione e monitoraggio degli APQ) ed esterno (enti attuatori pubblici e privati) per garantire l'applicazione delle procedure e il corretto utilizzo del sistema informatico di monitoraggio degli APQ;

-sviluppare ricerche e approfondimenti sullo stato di avanzamento dell'Intesa, degli APQ e sulle opere pubbliche.

Occorre a questo punto precisare che le azioni sviluppate con il Progetto monitoraggio sono riconducibili da un lato a quelle gestite direttamente dalla Amministrazione regionale, secondo le linee di azioni richiamate prima, e dall'altro a quelle sviluppate dal Progetto monitoraggio centrale (MISE -DPS) in favore delle Regioni con l'avvio della seconda fase del Progetto.

3.3 Punti di forza e limiti del modello organizzativo

Il Rapporto Finale delle società incaricate dal DPS di svolgere l'analisi dei sistemi di monitoraggio presso le varie Regioni, redatto nell'aprile 2010, indicava nei seguenti termini le caratteristiche distintive del processo di monitoraggio con riferimento alla Regione Piemonte:

- “ - il ruolo centrale della Segreteria Tecnica, sia in termini di coordinamento che di attività dirette, ha generato un centro di competenze a disposizione dei soggetti coinvolti nella programmazione ed attuazione*
- la presenza dei referenti di monitoraggio ha portato competenze e assistenza direttamente presso le Direzioni interessate*
- Le attività di monitoraggio sono completamente accentrate presso la Regione*
- L'operatività relativa al FAS è completamente indipendente e slegata rispetto alle parallele attività dei Fondi Strutturali”.*

Da quanto fin qui riportato, ci pare emergano alcuni indubbi punti di forza del modello organizzativo adottato per il Monitoraggio della Intesa Istituzionale di Programma:

- una buona collaborazione inter-istituzionale, tra livello centrale e livello regionale, rappresentata in particolare dal forte rapporto tra il Settore Programmazione Negoziata ed il DPS, che ha consentito di dare una solida strutturazione non solo al sistema di monitoraggio ma, in qualche misura, allo stesso processo di programmazione;*
- una ampia e diversificata rete delle relazioni;*
- una buona flessibilità del modello organizzativo e la capacità di adattamento della struttura responsabile del monitoraggio, come in qualche misura documentato dalla implementazione, pur all'interno di un modello unitario, di soluzioni diversificate per venire incontro alle situazioni peculiari delle differenti Direzioni.*

Diversi sono però anche i punti di debolezza del sistema. Per alcuni aspetti, si tratta delle criticità tipiche di ogni sistema di monitoraggio - il ritardo nelle imputazioni dei dati, l'incompletezza degli stessi - resi particolarmente evidenti, soprattutto nella prima fase di avvio del Progetto, dalla assenza di una cultura e di prassi consolidate di monitoraggio.

“In un primo tempo il discorso del monitoraggio è stato preso sottogamba, se parlavi di monitoraggio non si sapeva cosa fosse” (Intervista 3).

“Beneficiari dei finanziamenti sono Comuni, Unioni, Aipo. I problemi più rilevanti sono la alimentazione dei dati dei Comuni, bisogna correre dietro a tutti. All'inizio c'era una difficoltà, alcuni neanche ricordavano di avere quel singolo intervento. Nei piccoli comuni la pressione è su altre cose, quelle per cui i cittadini sono lì a protestare” (intervista 4).

In alcune Direzioni in particolare, l'accumulo di ritardi nella fase iniziale, ha portato alla necessità di un'azione di recupero che si è protratta per un significativo periodo.

“A fronte di tanti interventi in realtà conclusi, ci siamo trovate con uno sfasamento; le schede erano ferme a diversi anni prima. Il nostro lavoro è stato di ricostruire la storia, intervistare i soggetti attuatori, farsi mandare la documentazione, inserire i dati, mandavamo la scheda progetto” (intervista 3).

Il percorso di avvio e consolidamento del sistema di monitoraggio ha di fatto costituito un vero e proprio processo di apprendimento, non solo per i funzionari regionali coinvolti, ma anche per la molteplicità di enti attuatori, titolari talvolta di progetti di piccole dimensioni, sostanzialmente impreparati alla gestione di un sistema di monitoraggio che in ogni caso presentava una sua complessità.

“C'è stato un deficit di accompagnamento ai Comuni, magari scrivevano che l'APQ sarebbe partito subito, non sapevano che sarebbe stato sottoscritto dopo 6 mesi e così dovevano riscrivere tutto il cronoprogramma. I Comuni non avevano le competenze e l'esperienza per prevedere tempi di realizzazione realistici. Scrivevano stime dei tempi molto azzardate e quindi erano sempre in ritardo. Nel tempo però le schede sono diventate via via più realistiche e i ritardi più contenuti” (intervista 1).

Un ulteriore elemento che va segnalato, attiene inoltre alle caratteristiche degli interventi finanziati: si tratta nella maggioranza dei casi di opere pubbliche, i cui tempi di progettazione e realizzazione sono lunghi e spesso anche imprevedibili, a ragione delle numerose e contingenti cause che possono determinarne dei ritardi. Questo comporta, tra le altre cose, che nel tempo si è assistito ad un turn over dei referenti del monitoraggio, non solo nella struttura regionale, ma in particolare presso gli enti attuatori - che siano piccoli Comuni piuttosto che grandi agenzie come ANAS o RFI.

Ne è derivata da un lato, la necessità di formare nuove competenze, distribuite come abbiamo detto su una pluralità di Enti, ad operare sul sistema; ma anche, d'altro lato, la perdita di una serie di informazioni che possiamo definire “di contesto”, quelle informazioni cioè che, non inseribili a sistema informativo ma patrimonio degli attori direttamente coinvolti nella realizzazione degli interventi, rendono possibile comprendere i motivi di certe scelte, le ragioni del prodursi di ritardi ovvero di criticità sorte nel corso della attuazione.

“Tu carichi un dato che è già il frutto di negoziazioni, modifiche, calcoli che ti sei fatto su un foglietto, ma quel dato non si capisce, hai bisogno dei numeri segnati sul foglietto, che a sistema non ci sono, e quel foglietto chissà dov'è finito. Di tanti accordi fatti via mail se ne è persa traccia” (intervista 5).

Su questi elementi torneremo in sede conclusiva, per una valutazione complessiva della esperienza del monitoraggio del FAS/FSC.

Qui possiamo però anticipare alcuni dei risultati che ci paiono comunque acquisiti:

a) sicuramente una diffusione della cultura e degli strumenti del monitoraggio, e la costruzione di uno strutturato e sistematico processo di monitoraggio, laddove fino a quel momento si registravano sporadiche e locali esperienze di monitoraggio, legate in particolare ai fondi europei, con un indubbio affinamento anche delle capacità previsionali.

“Ragionare insieme sulle previsioni ha fatto sì che le previsioni fossero più realistiche, rispetto a quando avevano davanti un foglio bianco (intervista 1)

b) il coinvolgimento di un numero rilevante di soggetti e la costruzione di solide reti di relazioni, alcune delle quali, come vedremo tra breve, hanno retto anche il modello di monitoraggio del ciclo 2007-2013

“In generale è diminuito il volume delle criticità. All'inizio mancava la spiegazione delle criticità, o erano giustificate in maniera non plausibile, poi ci sentivamo e le spiegazioni diventavano più comprensibili. Poi sono rimaste le criticità vere, [quelle relative all'opera e non all'utilizzo errato del sistema] perché magari l'opera non era condivisa. Sono rimaste quelle di più difficile soluzione (intervista 1)

c) la disponibilità effettiva per la Regione, pur con i limiti che abbiamo richiamato, di un efficace sistema di controllo della implementazione della Intesa.

“In alcuni casi nel P.M., con la scheda SGP sono stati possibili interventi su situazioni di criticità che si sono riprese. Ad es. su 2000-2006 c'erano state anticipazioni al 50% su cui però i lavori si erano bloccati nella fase iniziale. Su quello abbiamo comunicato al beneficiario che non avrebbe avuto più soldi neanche su altri interventi fino a che non ci fosse stato allineamento tra anticipi ricevuti e lavori realizzati (intervista 10).

4. Il Monitoraggio del Programma nella stagione 2007 - 2013

La stagione di programmazione 2007-2013 presenta numerose novità, che producono significativi elementi di discontinuità tra il Progetto Monitoraggio per come definito per il ciclo 2000-2006 ed il sistema di monitoraggio che viene implementato per la nuova stagione del FAS/FSC.

Proveremo ad individuare gli elementi di continuità - significativamente presenti - e quelli di discontinuità tra le due stagioni.

4.1 L'ipotesi di un modello integrato di monitoraggio. Le soluzioni organizzative

Con la approvazione del Quadro Strategico Nazionale, avvenuta il 22 dicembre 2006 da parte del Cipe, la programmazione del FAS/FSC per il ciclo 2007-2013, viene ricondotta all'interno della strategia unitaria di sviluppo e coesione finanziata con i Fondi strutturali. La successiva legge finanziaria per il 2007 - approvata a dicembre 2006 - coerentemente con la scelta di ricondurre il FAS all'interno delle complessive politiche di sviluppo e coesione finanziate con i Fondi Strutturali, ne definisce la dotazione finanziaria per il successivo settennio 2007-2013, allineando anche sotto il profilo temporale la programmazione del FAS con quella dei Fondi strutturali.

L'ipotesi dello sviluppo di un modello integrato di monitoraggio è avanzata dalla Regione Piemonte nell'ambito delle attività sviluppate nel Progetto Monitoraggio nazionale a supporto delle Regioni. Un modello di governance per la politica regionale unitaria infatti poteva consentire l'osservazione delle azioni dirette al raggiungimento degli obiettivi specifici del QSN 2007 - 2013, in un contesto istituzionale che prevedeva un forte decentramento delle attività verso la Regione, anche con riferimento al Monitoraggio.

L'assunzione di una prospettiva unitaria ed integrata per la programmazione del FAS, produce rilevanti modifiche nella impostazione del sistema di monitoraggio, modifiche oggetto di notevoli approfondimenti tra Regione e DPS e frutto anche della attività della società di consulenza che affiancava il DPS.

In primo luogo, il sistema informativo, per scelta della Regione Piemonte, viene regionalizzato, abbandonando - così come peraltro avviene per molte altre Regioni in particolare del Centro-Nord - l'Applicativo Intese o Sistema Gestione Progetti, sviluppato per il Progetto Monitoraggio dal DPS. Il sistema viene sostituito con un applicativo regionale - denominato Gestionale Finanziamenti - che avrebbe dovuto garantire la gestione integrata del monitoraggio sullo stato di avanzamento di tutti i Fondi. La scelta è in questo caso determinata dalla volontà, in coerenza con l'impostazione della programmazione unitaria, di disporre di un'unica infrastruttura informatica per il monitoraggio dell'utilizzo di Fondi europei e del Fas.

Il nuovo sistema informatico - sviluppato a partire da un esistente sistema per la gestione dei bandi che la Regione aveva commissionato in anni precedenti al CSI - prende le mosse dalle esigenze informative connesse all'utilizzo del FESR, per poi estendere il sistema anche al FAS. Di fatto saranno questi due i Fondi gestiti dal "Gestionale finanziamenti" - oltre a leggi di finanziamento della ricerca e al Programma Interreg - in quanto sia l'FSE

che il FEASR si doteranno di propri strumenti; in ogni caso, si produce uno strumento informativo/informatico nella direzione della integrazione del monitoraggio dei Fondi, in analogia con il disegno integrato della programmazione dei Fondi.

L'idea sottostante è che disporre della medesima impostazione per la gestione di Fondi diversi, possa facilitare il passaggio di un determinato intervento inizialmente finanziato con un Fondo, al finanziamento con le risorse di un altro Fondo. Con la approvazione del Quadro Strategico Nazionale, avvenuta il 22 dicembre 2006 da parte del Cipe, la programmazione del FAS/FSC per il ciclo 2007-2013, viene ricondotta all'interno della strategia unitaria di sviluppo e coesione finanziata con i Fondi strutturali. La successiva legge finanziaria per il 2007 - approvata a dicembre 2006 - coerentemente con la scelta di ricondurre il FAS all'interno delle complessive politiche di sviluppo e coesione finanziate con i Fondi Strutturali, ne definisce la dotazione finanziaria per il successivo settennio 2007-2013, allineando anche sotto il profilo temporale la programmazione del FAS con quella dei Fondi strutturali. L'ipotesi dello sviluppo di un modello integrato di monitoraggio è avanzata dalla Regione Piemonte nell'ambito delle attività sviluppate nel Progetto Monitoraggio nazionale a supporto delle Regioni. Un modello di governance per la politica regionale unitaria infatti poteva consentire l'osservazione delle azioni dirette al raggiungimento degli obiettivi specifici del QSN 2007 - 2013, in un contesto istituzionale che prevedeva un forte decentramento delle attività verso la Regione, anche con riferimento al Monitoraggio. L'assunzione di una prospettiva unitaria ed integrata per la programmazione del FAS, produce rilevanti modifiche nella impostazione del sistema di monitoraggio, modifiche oggetto di notevoli approfondimenti tra Regione e DPS e frutto anche della attività della società di consulenza che affiancava il DPS.

In primo luogo, il sistema informativo, per scelta della Regione Piemonte, viene regionalizzato, abbandonando - così come peraltro avviene per molte altre Regioni in particolare del Centro-Nord - l'Applicativo Intese o Sistema Gestione Progetti, sviluppato per il Progetto Monitoraggio dal DPS. Il sistema viene sostituito con un applicativo regionale - denominato Gestionale Finanziamenti - che avrebbe dovuto garantire la gestione integrata del monitoraggio sullo stato di avanzamento di tutti i Fondi. La scelta è in questo caso determinata dalla volontà, in coerenza con l'impostazione della programmazione unitaria, di disporre di un'unica infrastruttura informatica per il monitoraggio dell'utilizzo di Fondi europei e del Fas.

Il nuovo sistema informatico - sviluppato a partire da un esistente sistema per la gestione dei bandi che la Regione aveva commissionato in anni precedenti al CSI - prende le mosse dalle esigenze informative connesse all'utilizzo del FESR, per poi estendere il sistema anche al FAS. Di fatto saranno questi due i Fondi gestiti dal "Gestionale finanziamenti" - oltre a leggi di finanziamento della ricerca e al Programma Interreg - in quanto sia l'FSE che il FEASR si doteranno di propri strumenti; in ogni caso, si produce uno strumento informativo/informatico nella direzione della integrazione del monitoraggio dei Fondi, in analogia con il disegno integrato della programmazione dei Fondi.

L'idea sottostante è che disporre della medesima impostazione per la gestione di Fondi diversi, possa facilitare il passaggio di un determinato intervento inizialmente finanziato con un Fondo, al finanziamento con le risorse di un altro Fondo.

“La nostra insistenza ad avere sistemi simili è dovuta al fatto che alle volte ti trovi nella contingenza di essere indietro nella spesa. Se hai procedure, sistemi simili, puoi spostare da un 'contenitore' all'altro, come fanno in altre Regioni, dove finanziano con le risorse regionali le opere che vogliono fare, e poi le spostano sul finanziamento dei Fondi. Quello che ho cercato di fare è di avere una organizzazione della spesa e delle procedure, per cui sei simile sui diversi canali, e non solo nei confronti della amministrazione, ma anche nei confronti di terzi, cofinanziatori o attuatori” (intervista 6).

Si modifica inoltre anche la scheda utilizzata per la raccolta delle informazioni sugli interventi e sulla loro realizzazione. Le principali modifiche sono le seguenti:

- le economie di spesa vengono trattate diversamente che nella scheda precedente, non essendoci campi dedicati nel quadro economico
- le sezioni sull'avanzamento fisico e sulle realizzazioni permangono, ma la loro compilazione non è più obbligatoria e non appaiono in automatico ma devono essere imputate manualmente
- l'aggiornamento delle schede è accompagnato dal caricamento della documentazione relativa.

In sostanza, in particolare per il diverso trattamento delle informazioni dedicate all'avanzamento procedurale e fisico e per la maggiore enfasi sulla documentazione della spesa, delle tre funzioni assegnate al monitoraggio nel modello di riferimento definito dal Progetto Monitoraggio - monitoraggio economico-finanziario, monitoraggio procedurale, monitoraggio fisico - possiamo dire che la dimensione del monitoraggio economico-finanziario, cioè in definitiva la dimensione dell'andamento della spesa, assume ora una centralità che non aveva nel modello precedente.

Risulta poi modificata anche la tempistica. L'aggiornamento delle schede-progetto avviene ogni due mesi - e non più semestralmente, come abbiamo già visto - in analogia con il monitoraggio dei Fondi europei, e viene introdotto, a partire dal 2011, il Rapporto Annuale di Esecuzione, in luogo dei rapporti semestrali. Abbiamo visto come questa modifica si sia riverberata anche sul Progetto Monitoraggio riferito al ciclo 2000-2006, che ovviamente nel frattempo prosegue, ed anzi vede proprio negli anni intorno al 2010-2011 il maggior numero di iniziative avviate e sottoposte al monitoraggio.

Ancor più significativamente, la responsabilità dell'aggiornamento dei dati viene attribuita ai soggetti attuatori, con la introduzione di un modello maggiormente decentrato di gestione del sistema.

Il PAR FAS può essere infatti attuato sia attraverso APQ - e diversi ne verranno stipulati - sia attraverso Strumenti di Attuazione Diretta (SAD), al di fuori cioè dai meccanismi della programmazione negoziata. Ne deriva che si perde il riferimento al "contenitore" APQ e al Referente di APQ per molti interventi, ed i ruoli di presidio del monitoraggio vengono pertanto ridisegnati. Anche in questo caso in coerenza con il disegno del monitoraggio previsto per i Fondi europei.

Si attiva in tal modo un modello di monitoraggio per gli interventi finanziati con il FAS/FSC per la stagione 2007-2013 che lavora in parallelo con il modello adottato per la stagione 2000-2006, rispetto al quale, nonostante le modifiche apportate a quest'ultimo dopo il 2010, mantiene significative differenze.

"Gli attori sono:

utente/beneficiario - carica a sistema le spese (il documento di spesa, che per il 90% dei casi è una fattura, e la prova che ha pagato o disposto la liquidazione - deve essere comunque un debito vincolante)

istruttore/referente - è il funzionario regionale che ha selezionato i progetti, li carica in anagrafica, comunica con i beneficiari per spiegare loro cosa devono fare, poi fa le verifiche e paga

validatore/controllore - le persone addette ai controlli di primo livello, sono collocati in strutture organizzative distinte da quelle dell'istruttore, per garantirne la terzietà, e controllare la validità delle spese segnate dall'utente" (intervista 7).

In particolare, si può osservare come la funzione di caricamento dei dati sia posta in capo ai beneficiari, mentre si introduce una figura di validatore/controllore, distribuendo su numerosi soggetti una funzione che nel precedente modello era concentrata nella Segreteria Tecnica del Progetto Monitoraggio.

Il modello organizzativo può essere rappresentato come nella figura seguente.

Fig. 4.1 Modello del sistema di monitoraggio - ciclo programmazione FSC 2007-2013

	Programmazione	Attuazione	Monitoraggio
Livelli di programmazione/ attuazione/ monitoraggio	PAR FAS	Settore Programmazione Negoziata Autorità di gestione del FAS	Resp.le Monitoraggio Settore Programmazione Negoziata Assiste Direzioni e soggetti attuatori Estrae bimestralmente i dati caricati sulla piattaforma, ne fa una prevali dazione, elimina se possibile eventuali incongruenze, valida i dati Redige Rapporto Annuale di Esecuzione(RAE)
	Linee di azione/Ambiti progettuali	Direzioni Responsabili APQ: Direzioni Responsabili della Linea di Azione Ed uno o più Responsabile della Attuazione	
	Linea di Intervento	Soggetti Attuatori dei singoli interventi: Appaltano interventi Redigono stati di avanzamento (che trasmettono a Direzione resp.le APQ/SAD)	Istruttori/Referenti Linea di Intervento: Caricano i progetti nella anagrafica del sistema Si rapportano con attuatori/beneficiari Sollecitano dati e documenti Beneficiari: Caricano il cronoprogramma, definiscono e caricano gli indicatori, Caricano gli estremi dei documenti di spesa e i documenti di spesa Validatori/Controllori: Ricevono e certificano i documenti Verificano completezza della imputazione dei dati Verificano coerenza della imputazione dei costi con contenuti del progetto

Il sistema di azione attivato - con le figure dell'Istruttore e del Controllore - è molto più ampio di quello previsto dal Progetto Monitoraggio per il ciclo di programmazione 2000-2006, arrivando a contare, alla data del presente report, 47 istruttori/referenti e 33 Validatori/Controllori (che spesso svolgono il ruolo di Istruttori/Referenti su altre Linee di Intervento).

Un ruolo significativo è in ogni caso mantenuto dal DPS, cui sono assegnate attività di verifica dei dati consolidati dei diversi Programmi e la redazione di Rapporti di Verifica, con cui evidenziare eventuali modifiche da apportare al sistema di monitoraggio²³.

²³ Così il Manuale Operativo sulle procedure di Monitoraggio delle risorse FAS, versione 1, ottobre 2010, pagg, 11, 12.

4.2 L' Assistenza Tecnica per la implementazione del modello

Il PAR FSC, in analogia con gli altri Fondi, dispone di una dotazione finanziaria per la "Governance ed Assistenza tecnica", che era definita in 18.775.555 Euro, in quanto parametrata alla disponibilità inizialmente prevista per il FSC della Regione Piemonte, che aveva una disponibilità di 1 miliardo di euro.

Tali risorse erano destinate a diverse attività raggruppate in 3 Ambiti di Intervento: Organizzazione, Processi e Sistemi, Sistemi Informativi, come mostra la tabella seguente.

Tab. 4.1 Piano Finanziario Assistenza Tecnica - Prima definizione Fonte:

Allegato DGR 13/07/2018 n. 11-7199

Ambito di intervento	Attività	Risorse programmate (euro)	% sul totale
Organizzazione	Supporto specialistico per attività di accompagnamento dell'Organismo di Programmazione del PAR FSC 2007-2013 e/o agli EE.LL.	2.950.000	45%
	Potenziamento degli organismi obbligatori di supporto all'Organismo di Programmazione del PAR FSC 2007-2013 per attività di certificazione della spesa collegata al trasferimento di quote di parte statale (Organismo di Certificazione)	650.000	
	Rafforzamento degli organismi di supporto all'Organismo di Programmazione del PAR FSC 2007-2013 per attività di accompagnamento ai responsabili di linea e alle aggregazioni territoriali PTI in tema ambientale (Autorità Ambientale)	640.000	
	Assistenza tecnica ai responsabili di linea PAR FSC 2007-2013 da parte di organismi intermedi per la gestione amministrativa e finanziaria	2.300.000	
	Assistenza tecnica nel corso dell'attuazione della progettazione integrata (PTI) per il consolidamento delle funzioni di coordinamento di area vasta e per la risoluzione di problematiche attuative puntuali e comuni ai capofila delle aggregazioni territoriali	1.915.555	
Totale ambito organizzazioni		8.455.555	
Processi e sistemi	Processi di informatizzazione delle strutture responsabili di linea dell'Organismo di Programmazione	340.000	28%
	Software per la gestione dei finanziamenti	2.580.000	
	Informatica per il territorio	2.040.000	
	Analisi e rappresentazione territoriale e attoriale della spesa di investimento (settoriale e integrata)	220.000	
	Dotazioni hardware per le funzioni dell'Organismo di Programmazione	120.000	
Totale ambito processi e sistemi		5.300.000	
Sistemi informativi	Attività di comunicazione	1.270.000	27%
	Formazione interna ed esterna per il miglioramento delle competenze delle abilità informatiche per la rendicontazione	320.000	
	Attività di valutazione	1.595.000	
	Rafforzamento organismi di supporto all'Organismo di Programmazione per l'attività di verifica a carattere obbligatorio (Organismo di Audit)	335.000	
	Azioni immateriali e a carattere sistematico per la creazione, organizzazione, condivisione e utilizzazione del patrimonio di conoscenze a beneficio di più amministrazioni e del partenariato economico e sociale	1.500.000	
Totale ambito sistemi informativi		5.020.000	
Totale generale		18.775.555	100%

Le successive riduzioni della disponibilità di risorse assegnate al FSC, hanno determinato una progressiva e proporzionale riduzione delle risorse dedicate alla assistenza tecnica, il cui importo totale - nell'ultima rimodulazione - è fissato a 7.924.907 Euro, di cui 5.924.907 a carico del FSC e 2 milioni a carico della Regione.

A seguito della rimodulazione vengono praticamente annullate la Linea 1 - anche per via della stabilizzazione del personale che precedentemente era a carico del Progetto Monitoraggio - e la Linea 4 - di assistenza ai territori coinvolti nel PTI (Progetti Territoriali Integrati).

Tutte le rimanenti Linee subiscono forti riduzioni, ad eccezione delle linee 6 e 7 dedicate allo sviluppo del software - si ricorderà come in questo ciclo di programmazione la Regione Piemonte abbia deciso di dotarsi di un proprio sistema informatico per la gestione del FSC. Sono inoltre state garantite, sino alla completa realizzazione del Programma, le attività di comunicazione e informazione del Programma (linea 11), l'attività di verifica a carattere obbligatorio degli interventi del PAR FSC 2007-2013 (linea 14), e i servizi di ricerca e sviluppo contemplati nella linea n. 15 "Azioni immateriali e a carattere sistemico per la creazione, organizzazione, condivisione e utilizzazione del patrimonio di conoscenze a beneficio di più amministrazioni e del partenariato economico e sociale" a favore dei responsabili di linea per la realizzazione e promozione di ricerche che aggregano e mettano in relazione le conoscenze sulle politiche pubbliche oggetto degli investimenti FSC.

La tabella alla pagina seguente riporta gli stanziamenti previsti, a seguito della rimodulazione, per le diverse Linee di Attività, distribuiti negli anni di attuazione del PAR, la cui realizzazione è prevista entro il 2022.

La formazione rimane in ogni caso uno dei punti di attenzione - così come era già stato per l'impiego delle risorse a supporto della implementazione del Progetto Monitoraggio.

"Abbiamo realizzato la formazione su Gestionale Finanziamenti, creato un percorso formativo con CSI per i colleghi della Regione ed i beneficiari esterni (Comuni, Comunità Montane, Asl); abbiamo presentato il percorso e poi realizzato le attività formative. La formazione si fece nel 2013, furono coinvolti tutti i dirigenti responsabili degli ambiti progettuali, i quali hanno delegato talvolta dei loro referenti. Tutti gli ambiti hanno partecipato alle attività formative, con 1 o 2 iscritti. In totale abbiamo avuto una sessantina di partecipanti per ogni modulo (si trattava di 4 moduli per 4 ore l'uno più 4 ore di sessione plenaria).

Per gli esterni si è fatto un percorso diverso. I regionali dovevano conoscere sia il lato beneficiario sia il lato istruttore, gli esterni invece conoscevano solo il lato beneficiario con corsi riservati solo a loro: abbiamo fatto delle sessioni a Torino e 3 sessioni sul territorio regionale. Alcune sessioni erano dedicate, ad esempio, all'edilizia sanitaria per le Asl. Almeno un centinaio, ma sicuramente anche di più, i referenti esterni coinvolti dagli interventi formativi.

Accanto ai corsi sul gestionale, abbiamo realizzato un altro corso su 'programmazione, attuazione, scelta dello strumento attuativo, attività di controllo. Nella seconda edizione abbiamo sviluppato gli strumenti finanziari e le politiche dell'UE. I destinatari erano i colleghi regionali, con qualche beneficiario esterno; in tutto una trentina di persone per ogni modulo" (intervista 8).

Tab. 4.2 Piano Finanziario Assistenza Tecnica - Rimodulazione (2018)

Linea	Descrizione	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
1	Supporto specialistico per attività di accompagnamento dell'Organismo di Programmazione del PAR FSC 2007-2013 e/o agli EE.LL.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2	Potenziamento degli organismi obbligatori di supporto all'Organismo di Programmazione del PAR FSC 2007-2013 per attività di certificazione della spesa collegata al trasferimento di quote di parte statale (Organismo di Certificazione)	0,00	0,00	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100.000,00
3	Rafforzamento degli organismi di supporto all'Organismo di Programmazione del PAR FSC 2007-2013 per attività di accompagnamento ai responsabili di linea e alle aggregazioni territoriali PTI in tema ambientale (Autorità Ambientale)	40.000	0,00	30.000,00	30.000,00	70.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	170.000,00
4	Assistenza tecnica ai responsabili di linea PAR FSC 2007-2013 da parte di organismi intermedi per la gestione amministrativa e finanziaria	191.838,41	0,00	27.932,79	2.202,43	283.260,79	71.104,54	2.457,00	3.000,00	3.000,00	0,00	0,00	584.653,66
5	Assistenza tecnica nel corso dell'attuazione della progettazione integrata (PTI) per il consolidamento delle funzioni di coordinamento di area vasta e per la risoluzione di problematiche attuative puntuali e comuni ai capofila delle aggregazioni territoriali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale ambito organizzazioni		231.838	0	157.972,39	32.020,43	353.260,79	71.104,60	2.457,00	3.000,00	3.000,00	0,00	0,00	854.653,66
6	Processi di informatizzazione delle strutture responsabili di linea dell'Organismo di Programmazione	105.000	0,00	0,00	20.000	0,00	131.721	31.000,37	30.000,00	30.000,00	71.453,00	71.500,00	490.764,00
7	Software per la gestione dei finanziamenti	499.631,81	401.657,19	727.384,00	273.384,00	329.326,00	433.746,12	179.937,00	130.000,00	88.916,00	60.000,00	19.999,73	3.084.007,84
8	Informatica per il territorio	429,67	0,00	600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.029.967,12
9	Analisi e rappresentazione territoriale e attoriale della spesa di investimento (settoriale e integrata)	20.000,00	20.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00	100.000,00
10	Dotazioni hardware per le funzioni dell'Organismo di Programmazione	55.972,09	5.700,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.000,00	0,00	0,00	0,00	62.672,09
Totale ambito processi e sistemi		1050.571,02	427.357,19	1.327.384,00	293.410,00	329.326,00	585.486,75	210.937,37	191.000,00	148.916,00	131.453,00	91.499,73	4.767.411,06
11	Attività di comunicazione	295.001,58	0,00	0,00	50.405,00	8.073,88	0,00	35.000,00	40.000,00	20.000,00	20.000,00	19.999,54	488.480,00
12	Formazione interna ed esterna per il miglioramento delle competenze delle abilità informatiche per la rendicontazione	50.000	43.850,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	93.850,00
13	Attività di valutazione	259.241,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	93.300,00	92.800,00	0,00	46.400,00	34.936,74	526.678,30
14	Rafforzamento organismi di supporto all'Organismo di Programmazione per l'attività di verifica a carattere obbligatorio (Organismo di Audit)	255	0,00	20.240,00	20.240,00	20.240,00	51.520,00	0,00	93.088,00	20.000,00	20.000,00	20.000,00	265.553,00
15	Azioni immateriali e a carattere sistematico per la creazione, organizzazione, condivisione e utilizzazione del patrimonio di conoscenze a beneficio di più amministrazioni e del partenariato economico e sociale	0,00	0,00	84.321,00	85.932,75	170.919,75	223.063,50	65.000,00	111.975,00	38.652,00	86.000,00	62.417,00	928.281,00
Totale ambito sistemi informativi		604.463,14	43.850,00	104.561,00	156.577,75	199.223,63	274.583,50	193.300,00	337.863,00	78.652,00	172.400,00	137.353,28	2.302.842,30
Totale generale		1.888.877,57	471.207,19	1.589.917,39	482.008,18	881.820,42	911.154,89	405.694,37	531.863,00	230.568,00	303.943,00	228.853,01	7.924.907,02

4.3 Punti di forza e limiti del modello

Come abbiamo visto, il nuovo sistema di monitoraggio – incentrato su di un applicativo informatico differente da quello in uso per il ciclo 2000-2006, e collocato all'interno di un modello di programmazione integrata delle politiche di sviluppo e coesione – presenta significativi elementi di discontinuità rispetto al sistema attivato con il Progetto Monitoraggio.

Anche il contesto dei rapporti interistituzionali è profondamente differente, soggetto ad una continua evoluzione. Intendiamo riferirci in particolare al venire meno del ruolo centrale di regia e governo nazionale del Fondo – così come delle politiche di sviluppo e coesione complessivamente intese – esercitato dal DPS, a fronte di un più forte ruolo giocato dai Ministeri e dalla programmazione settoriale²⁴.

Nelle parole di uno degli intervistati:

“Nel 2007-13 il ruolo del dps si è perso, nel rapporto soprattutto con le amministrazioni centrali che volevano utilizzare a pieno titolo il sistema di monitoraggio. I ministeri volevano un accesso più diretto ai sistemi informativi, che erano gestiti dal dps. Di fatto i ministeri seguivano solo i progetti a loro diretta attuazione”. (intervista 10)

In questo contesto, il più forte elemento di continuità con la esperienza del Progetto Monitoraggio, rimane da un lato nella costruzione di un modello di monitoraggio sistematico, in cui il controllo e la verifica della spesa e dell'andamento dei progetti vengono assunti all'interno di un organico sistema – organizzativo, di relazioni, informatico.

Dall'altro lato una forte continuità è garantita dal coinvolgimento, in numerosi casi, nella gestione del monitoraggio riferito al ciclo 2007-2013 del medesimo personale impegnato nel monitoraggio del ciclo 2000-2006.

Dobbiamo infatti ricordare come i due sistemi lavorino oggi in parallelo, non essendo ancora conclusa la realizzazione degli interventi previsti sul FAS 2000-2006. Con riferimento al ciclo 2000-2006, dove si è arrivati a più di 2000 progetti attivi, ve ne sono ad oggi ancora 142 con il monitoraggio aperto, o perché le attività non sono terminate – alcuni sono progetti di recente avvio, finanziati con le economie di precedenti interventi

– o perché la rendicontazione non è conclusa (intervista 9).

Sono invece circa 1700 i progetti per il ciclo 2007-2013, con 1200 beneficiari; di questi 916 hanno terminato le attività e rendicontato, quindi sono già chiusi o nelle condizioni di essere chiusi, 788 progetti non sono ancora chiudibili, o perché le attività sono ancora in corso o perché, pur con le attività terminate, la rendicontazione non è ancora conclusa (intervista 7)²⁵.

Anche le criticità del modello 2007-2013, così come gli elementi maggiormente apprezzabili, sono molto spesso individuate dagli attori coinvolti a partire dalle differenze tra i due modelli.

In primo luogo, sono sottolineate le differenze nella impostazione dell'applicativo informatico.

“Su Sistema Gestionale Progetti tu hai i finanziamenti e un'area per le economie che possono scaturire dalla gara, sul nuovo sistema non c'è spazio per le economie. Quando abbiamo voluto riprogrammare le economie è nato il problema che non ce n'era traccia nel quadro economico. Il ministero ha chiesto di vedere dove nascevano le economie”. (intervista 10)

“Per il 2007-13 non è più un monitoraggio vero e proprio, ma piuttosto una rendicontazione tutto sommato. Il cronoprogramma attuativo non viene più sviluppato, quindi non si può dire che è un monitoraggio”. (intervista 4)

²⁴ Sarebbe in effetti interessante ricostruire le diverse stagioni del rapporto Regioni/Ministeri nei diversi cicli delle politiche di sviluppo e coesione e le diverse configurazioni delle relazioni inter-istituzionali in quello che può essere definito il “pendolo” tra accentramento e decentramento dei processi di programmazione. Parte significativa in questa storia avrebbero in particolare le vicende che hanno interessato il DPS – inizialmente collocato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, poi riallocato presso il Ministero dell'Industria e dello Sviluppo Economico, successivamente presso un Ministero della Coesione Territoriale, ed infine sdoppiato e trasformato, per gran parte delle proprie funzioni, in Agenzia per la Coesione con riferimento politico nel Ministro per il Mezzogiorno e collocato, per le residue funzioni, alla presidenza del Consiglio. E' una ricostruzione che esula dalla economia di questo lavoro, ma che fornirebbe interessanti chiavi di lettura dei differenti assetti della programmazione regionale.

²⁵ I dati si riferiscono alla data dell'intervista, giugno 2019

Differenze che in taluni casi vengono apprezzate.

“Il sistema 07-13 è più trasparente, vengono caricati tutti i documenti. Nel vecchio monitoraggio si verificava: l’andamento dei progetti, il loro stato di realizzazione; poi la parte finanziaria; e infine la parte rendicontativa. C’erano più piste di lavoro. Sul sistema 07-13 vedi solo la parte rendicontativa, ma per noi è un vantaggio perché segui la spesa con più precisione. Il secondo modello è più semplificato, ma più affine al contenuto dei nostri progetti, che sono progetti di ricerca e non opere pubbliche, l’avanzamento dei progetti coincide con l’avanzamento della spesa”. (intervista 5)

In generale, questo sistema così come il precedente, presenta una certa complessità nella gestione operativa, tale per cui utenti che lo utilizzino per un numero limitato di casi, hanno difficoltà ad impadronirsene.

“Dal lato del beneficiario ci possono essere delle criticità di tipo informatico, se hanno poco da rendicontare lo facciamo noi - se hanno 5 fatture per 20.000 euro ci facciamo mandare la distinta delle fatture e le carichiamo. In altri casi, andiamo noi o li facciamo venire qui. Abbiamo fatto un corso di formazione, ma non è bastato”. (intervista 7)

Importante è in ogni caso la necessità di presidio centralizzato, e l’intervento dei ruoli con responsabilità sul funzionamento del sistema.

“In alcuni casi interveniamo direttamente sul validatore, che alle volte è quello che blocca tutto, come accade in una Direzione. In quella situazione, si è mandata una task force di 2 persone che ha lavorato per 2, 3 mesi e hanno validato 18 milioni di spesa”. (intervista 7)

Il principale punto di forza del sistema, può essere individuato nell’approccio alla gestione integrata dei Fondi - quanto meno con riferimento al Fesr oltre che al FSC- e nella costruzione che ne è derivata di un sistema di regole e di relazioni comune per una parte significativa delle politiche di sviluppo e coesione.

Possiamo in ogni caso ribadire anche con riferimento al monitoraggio del ciclo 2007-013, quanto già detto precedentemente a proposito del ciclo 2000-2006, in termini di risultati acquisiti:

a) un consolidamento della cultura e degli strumenti del monitoraggio, e la costruzione di un strutturato e sistematico processo di monitoraggio;

b) il coinvolgimento di un numero ancor più rilevante di soggetti e la costruzione di solide reti di relazioni, implementando ulteriormente il sistema di azione strutturato per il monitoraggio del ciclo 2000-2006.

c) la disponibilità effettiva per la Regione, pur con i limiti che abbiamo richiamato, di un efficace sistema di controllo della implementazione del PAR FSC.

“Se non ci fosse il Progetto Monitoraggio - nella prima e seconda versione - a noi servirebbe comunque avere un quadro di cosa si è speso e dove. Senza PM sarebbe affidato ai singoli, così invece abbiamo un quadro più sistematico, con il sistema informativo adesso fai una interrogazione e hai informazioni di sintesi (intervista 5).

5. Un primo provvisorio bilancio. Le condizioni di successo di un sistema di monitoraggio dei Programmi pluriennali

Abbiamo provato a descrivere nei paragrafi precedenti, l'impianto e la successiva evoluzione dei sistemi di monitoraggio adottati per i cicli di programmazione del FAS/FSC del 2000-2006 e del 2007-2013. Sottolineando a più riprese come si sia trattato di una operazione dai caratteri molto innovativi nel contesto della Regione Piemonte, non esistendo esperienze consolidate e sistematiche di monitoraggio, ad esclusione di quelle previste dalla gestione dei Fondi europei.

Al tempo stesso, l'avvio del Progetto Monitoraggio ha stimolato da un lato, ricevendone un significativo sostegno dall'altro, la costruzione di un modello di programmazione degli interventi regionali, prima all'interno della Intesa istituzionale, e successivamente all'interno del PAR FAS.

Come detto in conclusione della analisi svolta, ci pare di poter affermare che, nel corso delle due stagioni di programmazione, il sistema di monitoraggio abbia conseguito importanti risultati, pur nelle specificità, che abbiamo richiamato, delle due stagioni:

a) un consolidamento della cultura e degli strumenti del monitoraggio, e la costruzione di un strutturato e sistematico processo di monitoraggio, con un indubbio affinamento anche delle capacità previsionali

il coinvolgimento di un numero rilevante di soggetti e la costruzione di solide reti di relazioni, implementando nella stagione 2007-2013 il sistema di azione strutturato per il monitoraggio del ciclo 2000-2006

la disponibilità effettiva per la Regione, seppure con i limiti che abbiamo richiamato, di un efficace sistema di controllo della implementazione del PAR FSC, pur nella diversità dei modelli di programmazione e di governance dei due periodi, cui hanno corrisposto rilevanti modifiche del sistema di monitoraggio.

Qui vorremmo richiamare l'attenzione su alcuni punti che si sono rivelati nodali per il funzionamento del sistema di monitoraggio, utili anche per l'impostazione di un sistema di monitoraggio del FSC nella stagione 2014-2020.

Il primo punto da segnalare è il rapporto molto stretto - nel senso che l'uno costituisce condizione per l'altra - tra processo di programmazione e processo di monitoraggio. Il monitoraggio ha poco senso e poca forza se non collocato all'interno di uno strutturato processo di programmazione; la programmazione a sua volta rischia di essere semplice enunciazione di "buoni propositi" se non accompagnata da un efficace sistema di monitoraggio, che affianchi le realizzazioni, verificandone le criticità.

La solidità del sistema di monitoraggio sostiene lo strutturarsi di un sistema di programmazione - e ri-programmazione - così come la solidità del sistema di programmazione aiuta lo sviluppo ed il consolidarsi del sistema di monitoraggio.

Le modifiche nel sistema di monitoraggio di cui abbiamo dato conto, sono dovute in parte alla evoluzione del modello di programmazione, così come alcune elementi di criticità possono essere in qualche misura riferibili ad incompletezze o incongruità del modello di programmazione.

Non c'è dubbio ad esempio che il venire meno - dopo la prima fase del PM - di un riferimento forte nel DPS - con cui si discutevano e valutavano i risultati del monitoraggio, così come si definivano le riprogrammazioni degli interventi - ha fatto perdere uno dei punti di ancoraggio del sistema di programmazione-e-monitoraggio; ancoraggio che si è cercato nel ciclo successivo di individuare nel modello della programmazione integrata, più centrato sulla Regione.

Il nuovo modello può apparire in qualche misura maggiormente vulnerabile, poiché si perde un elemento fortemente caratteristico della prima stagione, e cioè una significativa cooperazione inter-istituzionale. Ma è pur vero che esso è stato implementato in un contesto caratterizzato dalla crisi economica incombente, con il taglio che ne è conseguito nelle risorse assegnate al FSC e con le difficoltà di bilancio che hanno caratterizzato la gestione della finanza regionale negli ultimi anni. In maniera tale che è impossibile distinguere le difficoltà indotte dal contesto economico, dalla eventuale vulnerabilità di un modello di programmazione più centrato sulla Regione e quindi meno attento ai rapporti inter-istituzionali con l'amministrazione centrale.

Rimane tuttavia evidente che, con riferimento alla programmazione 2014-2020, in assenza di un

quadro chiaro di riferimento della programmazione del FSC, risulta difficile immaginare la possibilità di un efficace sistema di monitoraggio, se non, al momento, solo per le azioni a regia diretta della Regione, che costituiscono una parte piccola della dotazione del FSC.

La stessa riflessione aperta dall'art. 44 del Decreto-Legge n. 34 del 30 aprile 2019 "Misure urgenti di crescita economica" - che prevede la ricomposizione dell'insieme degli interventi previsti per gli ultimi tre cicli di programmazione all'interno di un quadro unitario, per dar luogo ad un "Piano di sviluppo e coesione" - sottolinea come l'assenza di un quadro programmatico di riferimento costituisca uno dei principali elementi di debolezza della stagione 2014-2020 e come crei difficoltà pressoché insormontabili alla implementazione di un sistema di monitoraggio in grado di verificare l'andamento della spesa convogliata dagli interventi in capo ai diversi Ministeri sul territorio della Regione. La situazione è in movimento sotto questo profilo, ed è possibile che la adozione di quadri integrati degli interventi ancora in corso o in via di attivazione, possa costituire elemento per la ripresa di un sistematico monitoraggio sull'utilizzo delle risorse FSC anche per il 2014-2020. Sempreché si chiarisca quale ruolo dovranno avere le Amministrazioni regionali ed i Ministeri nella gestione del monitoraggio.

Un secondo piano di ragionamento, suggerito dalla analisi che stiamo svolgendo, attiene più nello specifico alle difficoltà per così dire "intrinseche" dei sistemi di monitoraggio; difficoltà di varia natura.

I sistemi informativi/informatici, sono per loro natura tendenzialmente incompleti. Registrano per definizione - al netto di ritardi ed incompletezze - i dati che sono ritenuti a priori rilevanti, in un formato predefinito. Ciò significa che si prestano, quando ben gestiti - a fornire elementi di conoscenza del quadro di insieme, con uno sguardo potremo dire dall'alto, e a rendere possibili comparazioni nel tempo, ovvero tra tipologie di interventi differenti, o tra attuatori differenti e via dicendo.

Non contengono, se non in maniera molto generale, indicazioni più specifiche sull'andamento dei singoli progetti, sulle ragioni dei ritardi, o anche delle accelerazioni, sui motivi e gli obiettivi assegnati dai sistemi locali ai singoli interventi, sul sistema di azione locale che lavora per la loro realizzazione. Tutti quegli elementi che consentono di comprendere in maniera circostanziata le difficoltà e le potenzialità dei singoli interventi, e che mal si prestano ad una codifica o a una formalizzazione, sono difficilmente recuperabili all'interno dei sistemi di monitoraggio, essendo piuttosto nella disponibilità degli attori locali, o in ogni caso di chi ha uno sguardo ravvicinato sui singoli interventi, anche dall'interno della Regione.

In sostanza, così come il sistema di monitoraggio è elemento distinto - seppur legato a doppio filo - dal sistema di programmazione, allo stesso modo è elemento distinto dal sistema di attuazione degli interventi. O meglio, il sistema di azione - gli attori e le relazioni - che presidia la programmazione è in certa misura differente dal sistema degli attori e relazioni che animano il sistema di monitoraggio, che è a sua volta ancora distinto dal sistema di azione della attuazione.

Da questo punto di vista il sistema di monitoraggio funziona come infrastruttura di comunicazione tra il sistema d'azione della programmazione ed il sistema d'azione della attuazione, apportando il valore aggiunto di informazioni certificate, che, in quanto validate, possono facilitare il confronto tra attuatori e programmatori, e sostenere il processo di ri-programmazione.

Per la natura delle informazioni che veicola - predefinite e formalizzate - il monitoraggio ha il suo committente "naturale" nel sistema della programmazione, mentre risulta piuttosto un appesantimento dal punto di vista del sistema di azione degli attuatori, che hanno invece bisogno di informazioni di natura più circostanziata, in un certo senso informale e colloquiale.

Il coinvolgimento attivo ed attento degli attuatori rimane così un problema sempre aperto per l'alimentazione di informazioni corrette, complete, tempestive. Su questi aspetti torneremo nel prossimo conclusivo capitolo.

Naturalmente la semplicità del sistema - ed un sistema che assommi il monitoraggio procedurale, al monitoraggio delle realizzazioni fisiche, al monitoraggio della spesa, difficilmente sarà un sistema semplice - e la univocità delle imputazioni sono elementi, che, se non catturano il coinvolgimento degli attuatori, quanto meno non lo allontanano.

Al tempo stesso, sono fattori facilitanti, la formazione, il confronto e l'assistenza continua, l'accompagnamento all'uso del sistema, la sostituzione talvolta, quando gli attori locali sono coinvolti troppo sporadicamente per potersi impadronire minimamente delle funzionalità del

sistema. Tutte strategie cui ha fatto ampiamente ricorso il soggetto responsabile del Progetto Monitoraggio prima e del sistema di monitoraggio per il 2007-2013 successivamente.

Il punto cruciale, tuttavia, per facilitare una partecipazione alla gestione del sistema di monitoraggio da parte degli attuatori, è nel diminuire la distanza tra gli attori responsabili della attuazione e gli attori responsabili della programmazione; abbassare, in qualche misura il baricentro decisionale del sistema di programmazione, quanto meno costruendo un sistema di programmazione che, nella chiarezza della regia unitaria, valorizzi il ruolo delle Direzioni e dei Settori operativi, da un lato, e l'evidenza empirica sulle capacità realizzative dei diversi attori – cioè appunto i risultati del monitoraggio – dall'altro lato.

Peraltro, sia i grandi che i piccoli Enti impegnati nell'attuazione, risultano problematici, seppur per motivi differenti. I grandi Enti – dall'Anas, alle Ferrovie, all'Autorità del bacino del Po – hanno logiche organizzative di funzionamento del tutto fuori dal controllo, ovviamente, della Regione, spesso anche con turn-over interni molto elevati, tale per cui cambiano con relativa frequenza gli interlocutori e si rende difficile la costruzione di stabili e prevedibili sistemi di relazioni.

Nei confronti di questi attori, la logica del “contratto” può avere un ruolo, nella misura in cui la alimentazione del sistema di monitoraggio di dati e documenti, in tempi e modalità predefinite, può essere elemento contrattualizzato del rapporto tra finanziatore e beneficiario, dando luogo eventualmente ad un sistema di sanzioni.

Diverso è il discorso nei confronti dei piccoli Enti, Comuni o anche operatori privati, per i quali il problema si pone piuttosto nei termini di una bassa mole e bassa ricorrenza delle interazioni con il sistema, per cui non si produce quell'effetto di apprendimento delle modalità di funzionamento del sistema, di cui abbiamo già detto. Qui il tema è quello, appena sopra introdotto, dell'accompagnamento, della assistenza, della supplenza, in qualche caso.

Potrebbe anche essere utile immaginare una task force di sostegno e accompagnamento al sistema dei piccoli Enti, specializzate geograficamente e localizzate sul territorio – ad esempio presso la Città Metropolitana e le Province, che pure in passato svolgevano funzioni simili, necessariamente oggi ridotte se non del tutto soppresse.

Un terzo livello di riflessione infine, attiene, al sistema delle competenze e delle relazioni necessarie al buon funzionamento dei sistemi di monitoraggio.

“Questi progetti partono sempre bene, gli strumenti sono buoni – SGP era un ottimo strumento – ma non si tiene mai conto dell'elemento umano, non basta mettere un tapino, ci vuole un gruppo di persone che sia coinvolto”. (intervista 3)

Anche sotto questo profilo, molto si è investito e si è fatto. Particolare attenzione va tuttavia dedicata a contenere gli effetti del turn-over che, come abbiamo visto, hanno portato nel tempo alla sostituzione di molti referenti del monitoraggio, con la necessità di replicare costantemente nel tempo gli interventi formativi.

Così la costruzione, anche sul piano più “simbolico”, di una squadra, trasversale alle Direzioni regionali ed in qualche caso anche agli enti attuatori, impegnata sul tema del monitoraggio, che possa condividere criticità e confrontarsi per la individuazione delle soluzioni, è passaggio cruciale per costruire un sistema di azione sufficientemente coinvolto nella efficace gestione del sistema.

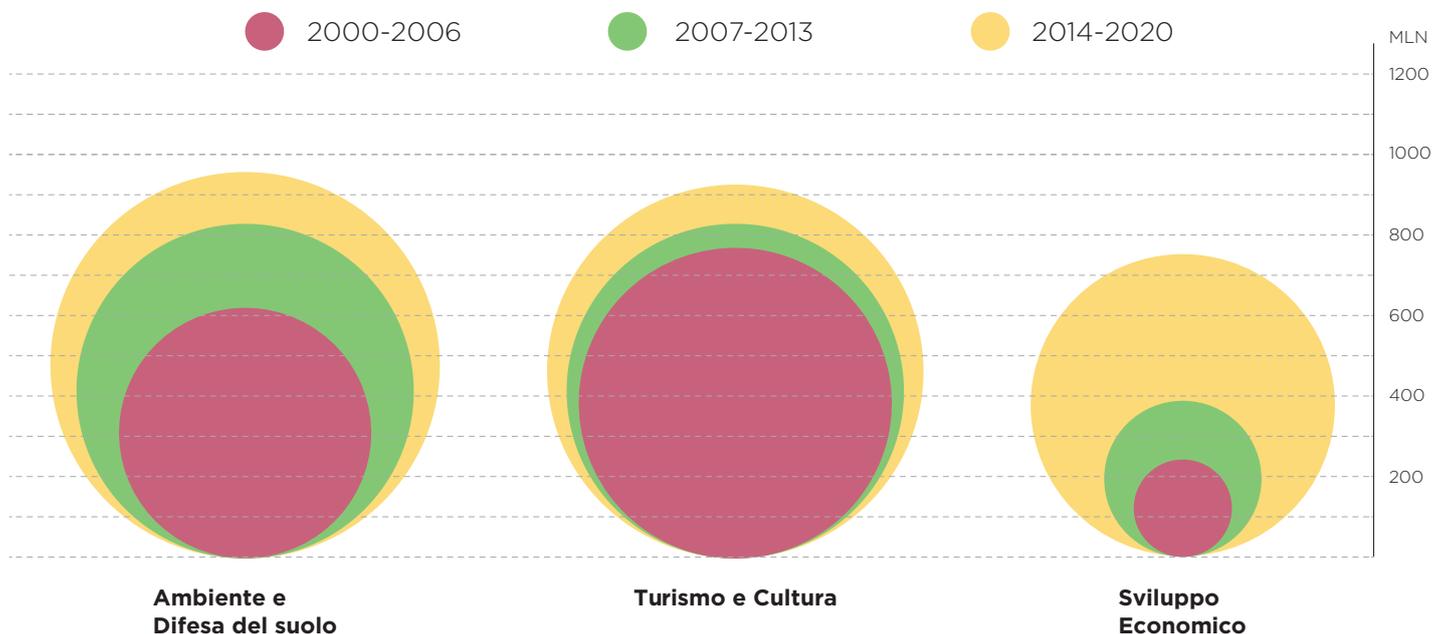
Una ipotesi interpretativa ed uno sguardo al futuro

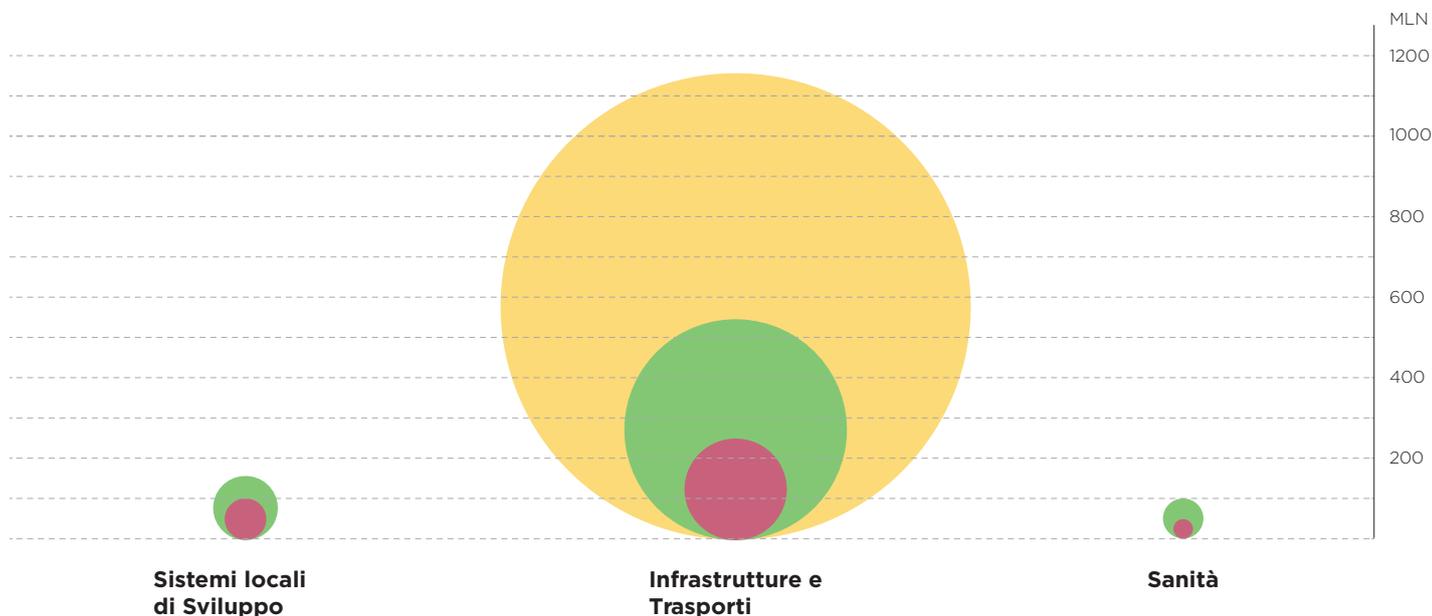
In questo capitolo conclusivo, oltre a tirare le fila del discorso, si propongono alcune ipotesi interpretative e qualche suggerimento per l'azione. Ad una prima parte volta a descrivere i principali elementi emersi nel corso del lavoro seguono pertanto alcune considerazioni che riconducono ed interpretano le attività e i sistemi di monitoraggio nell'ambito di temi più generali quali la cooperazione e il coordinamento tra livelli di governo. Infine si propongono alcune considerazioni sulle caratteristiche auspicabili di un modello di monitoraggio per il FSC.

1. Una sintesi dell'analisi svolta

I programmi di investimento promossi attraverso l'utilizzo del Fondo Sviluppo e Coesione (ex Fondo aree Sottoutilizzate) costituiscono una parte importante delle politiche di sviluppo messe in campo dalla Regione negli ultimi venti anni. Insieme ai fondi strutturali europei, il FSC è infatti una componente fondamentale di quelle risorse aggiuntive previste dalla nostra Costituzione "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (art 119, comma 5).

Nel periodo 2000-2020, i diversi programmi di interventi collegati al FSC sono stati in grado di attivare investimenti per quasi 4 miliardi di € che hanno sostenuto azioni e progetti in numerosi settori di policy (beni culturali, trasporti, difesa del suolo, risorse idriche, turismo, sviluppo locale, ricerca, attività produttive, Ict, artigianato, servizi sociali, sanità, ecc.). Sotto il profilo finanziario, le macro aree di intervento più coinvolte in questa esperienza di programmazione sono quelle relative alle infrastrutture di trasporto, l'ambiente, la cultura e il turismo. Il FSC (insieme ad altre fonti di finanziamento) ha contribuito, nel corso degli anni, alla realizzazione di interventi di natura e dimensione molto diverse: grandi progetti puntuali (il recupero della Reggia di Venaria è forse il più noto), opere infrastrutturali medie e piccole diffuse sull'intero territorio regionale (come quelle relative al dissesto idrogeologico), erogazione di servizi alla persona (le sezioni primavera, le botteghe scuola), sostegni al sistema produttivo e della ricerca per fare qualche esempio.





L'esperienza ventennale del FSC, come abbiamo descritto, si è in realtà articolata in tre distinte stagioni di programmazione, ognuna caratterizzata da specifiche peculiarità sia per quanto riguarda la dimensione finanziaria, sia per quanto concerne il funzionamento ovvero le modalità di programmazione e di monitoraggio.

La prima stagione (2000-2006), giunta ormai al termine, è stata finora la più rilevante per impegno finanziario e si è caratterizzata per un elevato cofinanziamento (un euro di FAS è stato in grado di attivare due euro di cofinanziamento, pubblico o privato) e per aver sostenuto programmi composti in gran parte di opere pubbliche. Questa stagione si è retta sul meccanismo Intesa e APQ. L'intesa Istituzionale di Programma, sottoscritta dall'esecutivo nazionale e regionale, definiva a monte un quadro programmatico di riferimento che veniva successivamente attuato attraverso Accordi di Programma Quadro, solitamente di natura settoriali, stipulati dalle competenti Direzioni ministeriali e regionali (ma talora anche da altri soggetti). Il meccanismo, sotto il profilo finanziario, era alimentato dalla legge finanziaria attraverso un percorso consolidatosi negli anni che lasciava margini di manovra alla Regione nell'allocatione delle risorse.

È nel decollo di questa prima stagione che si manifesta la necessità di un sistema di monitoraggio degli interventi e di un relativo apposito sistema informatico (Applicativo Intese). Ogni singolo APQ disegna procedure ed organismi per assicurare il rispetto degli impegni assunti dalle parti e il monitoraggio dell'andamento degli interventi (ed una relazione attuativa semestrale) rientra tra i compiti in essi previsti. L'introduzione successiva di premialità per il rispetto di previsioni e di impegni rende essenziale la presenza di un sistema di monitoraggio affidabile e condiviso. Nei primi anni, tuttavia, diversi limiti (carenze di personale e di strumenti informatici, deficit di comunicazioni, ecc.) avevano ostacolato la costruzione di un solido sistema di monitoraggio. Il Progetto Monitoraggio nasce nel 2003 proprio per superare queste difficoltà e rafforzare le capacità di monitoraggio delle amministrazioni coinvolte. In Piemonte, sotto il profilo organizzativo, si replica il modello adottato a livello nazionale. Al centro è Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo, a cui sono affidati importanti compiti nella programmazione del FAS, che organizza e realizza il Progetto Monitoraggio. In Piemonte, il Progetto viene collocato nella medesima Direzione incaricata di seguire la programmazione dell'allora FAS (Direzione Programmazione e Statistica). Negli anni successivi il Progetto Monitoraggio decolla e si consolida costruendo una fitta rete di relazioni sia orizzontali (tra direzioni regionali), sia verticali (tra la Direzione Programmazione regionale e il DPS).

Tab.1 caratteristiche principali dei cicli di programmazione

	Ciclo di programmazione		
	2000-2006 (1)	2007-2013 (1)	2014-2020 (2)
Strumenti di programmazione	Intesa/APQ	PAR/APQ e SAD	Piani nazionali/AdP
Dimensione finanziaria complessiva (milioni di €) Quota FAS/FSC	1.994,5	1.994,5	1.994,5
Numero interventi	1.798	1.664	(112)
.. di cui opere pubbliche (%)	60%	36%	(94%)
Risorse per opere pubbliche (% su quota complessiva)	82%	64%	
Avanzamento spesa (al 31 dic. 2018)	97%	62%	n.d
Sistema informativi per monitoraggio	Applicativo nazionale (Intese/SGP)	Applicativo regionale (Gestionale finanziamenti)	Applicativi ministeriali

(1) dati estratti dai Rapporti Annuali di Esecuzione; (2) dati parziali estratti da OpenCoesione; (3) valore interventi su piani nazionali e quota attribuita a Regione

Negli anni in cui la prima stagione registra il maggior impegno programmatico (nel 2007 si sottoscrivono ben 8 Accordi Programma Quadro) prende avvio anche la nuova stagione di programmazione (2007-2013). Il passaggio dalla prima alla seconda stagione può essere interpretato come un'evoluzione volta a porre il FSC alla pari dei fondi strutturali europei. Il fondo viene infatti collocato in modo esplicito nel quadro programmatico nazionale e regionale relativo ai fondi strutturali ma, soprattutto, adotta alcuni tratti tipici della programmazione europea: un orizzonte temporale di sei anni e un programma operativo multi asse (il Programma Attuativo Regionale - PAR). L'ammontare complessivo delle risorse spettanti alla Regione viene pertanto definito per l'intero periodo anziché su base annuale come nella precedente stagione. Gli Accordi di Programma Quadro rimangono uno strumento attuativo ma solo per interventi e programmi per i quali si ritiene opportuno l'interazione con gli apparati ministeriali. Ad essi si affiancano Strumenti di Azione Diretta (SAD) ovvero procedure che non richiedono percorsi negoziali con le amministrazioni centrali.

Anche il sistema di monitoraggio viene adeguato alla nuova impostazione. Si introduce un rapporto annuale di esecuzione del programma in sostituzione delle precedenti relazioni semestrali per APQ (e questa innovazione viene estesa anche al programma di investimento della stagione 200-2006). In secondo luogo si mutua per il FSC il sistema informativo utilizzato per monitorare il programma operativo FESR (“Gestionale finanziamenti”), abbandonando il precedente sistema che rimane in uso solo per la vecchia stagione. Infine, alla Direzione Programmazione viene attribuito, in modo esplicito, il ruolo di Autorità di Gestione del PAR FSC con i relativi adempimenti per essa previsti (controllo e validazione dati, certificazione della spesa, ecc.).

Rispetto alla stagione precedente tendono pertanto ad ampliarsi sia i compiti in capo alla Direzione che gli spazi di autonomia regionale mentre si riduce il ruolo del centro e si allentano le relazioni con il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (oggetto peraltro di diverse riorganizzazioni). L’irrompere della crisi economico e finanziaria nel 2008, e i suoi riflessi sulla finanza pubblica, condiziona negativamente l’avvio della nuova stagione. Si introducono infatti decurtazioni nei finanziamenti del FSC e rimodulazioni temporali della spesa che spostano in avanti l’effettivo accesso alle risorse; decisioni che, seppur motivate, contribuiscono a creare un clima generale di incertezza e sfiducia tra il centro e le regioni. In Piemonte, il programma di investimenti messo in campo in questa stagione, al netto delle decurtazioni, è di circa 850 milioni di €, decisamente inferiore rispetto alla stagione precedente. E la quota FSC assume un maggior peso nel complesso del programma che rimane caratterizzato dalla presenza di opere pubbliche (ma dà spazio anche ad una significativa quota di interventi di altra natura). I ritardi nel decollo del programma hanno posticipato l’avvio degli interventi provocando un differimento dei tempi di attuazione e nell’avanzamento della spesa.

La terza ed ultima stagione (2014-2020) segna una netta cesura rispetto al passato. In primo luogo la quota FSC assegnata direttamente in capo alla Regione (per la quale essa è Autorità di gestione) è assai modesta se confrontata con le stagioni precedenti: 150 milioni di € (era circa 500 milioni nel ciclo 2007-2013 e 670 milioni nel ciclo 2000-2006). E non viene previsto, per il Piemonte, un apposito strumento di programmazione (altre Regioni hanno iscritto tali risorse nell’ambito di un patto per lo sviluppo, stipulato con l’esecutivo nazionale). In quest’ultima stagione la maggior parte delle risorse FSC sono infatti allocate in piani operativi nazionali (e/o piani stralcio), articolati per aree tematiche ed affidati in gestione ai ministeri centrali (loro direzioni), che sono pertanto responsabili anche delle attività di monitoraggio. Ogni singolo piano, pur dovendo rispettare alcune regole comuni, prevede specifici percorsi e soluzioni per la messa in opera (in alcuni casi si è fatto ricorso ad Accordi di Programma Stato Regione). Il ruolo della Regione ne esce ridimensionato rispetto ai precedenti cicli di programmazione ma non l’ammontare di risorse FSC che ricadono nel territorio regionale. Se si prendono gli interventi previsti per il Piemonte nei diversi piani operativi nazionali finora deliberati si rileva un ammontare di finanziamenti pari ad oltre un miliardo di €. I dati sembrano inoltre evidenziare un ancor più accentuato orientamento verso il sostegno alla realizzazione di opere pubbliche. Si tratta tuttavia di dati ancora molto parziali e provvisori poiché derivano da fonti diverse (disamina piani deliberati e interventi pubblicati sul portale opencoesione) poiché per quest’ultima stagione non esiste un sistema regionale unitario per il monitoraggio degli interventi FSC.

È attualmente in corso un percorso di ricognizione degli interventi promossi in ambito FSC nell’ultimo ventennio al termine del quale gli interventi ancora attivi, a prescindere dal ciclo di programmazione di riferimento, confluiranno in unico piano operativo denominato “piano coesione e sviluppo”.

2. La cooperazione tra livelli di governo

Uno degli esiti dell'analisi che abbiamo svolto, è nella individuazione dello stretto legame che esiste tra il modello di monitoraggio – e le sue evoluzioni nel tempo – ed i differenti modelli di programmazione che si sono affermati nelle diverse stagioni.

Tale stretto rapporto si colloca sia sul piano della necessaria coerenza a livello progettuale, nel disegno “intenzionale” dei modelli di programmazione e monitoraggio, sia sul piano dell’assetto che si viene a definire nel tempo nel sistema di relazioni tra gli attori che, definito dal modello adottato per la programmazione, si rispecchia nelle caratteristiche che assume nella gestione del processo di monitoraggio.

Il modello di programmazione, e conseguentemente il modello – prima progettato e poi agito – del monitoraggio sono di fatto l’esito di scelte effettuate a monte sui meccanismi di cooperazione tra i differenti livelli istituzionali coinvolti nelle politiche di sviluppo e coesione territoriale. Essi infatti possono essere visti come strumenti per strutturare i rapporti tra i livelli istituzionali nella decisione sulla allocazione delle risorse e sul controllo e valutazione della effettività delle previsioni di spesa. Come strumenti cioè per risolvere il problema del coordinamento “verticale” tra i diversi livelli istituzionali.

È quindi al tema del coordinamento che ci pare utile rivolgere la nostra attenzione. Peraltro l'utilizzo del FAS nella prima stagione poggia esplicitamente su due strumenti (l'Intesa istituzionale di Programma e l'Accordo di Programma Quadro) di programmazione negoziata. Le esigenze di coordinamento, ed in particolare di coordinamento verticale, in un contesto istituzionale caratterizzato dalla presenza di una pluralità di attori – Stato, Regione, Enti Locali – con sistemi di competenze strettamente interdipendenti, nascono dalla necessità di:

allocare le risorse in maniera efficiente ed efficace, allineando le strategie di intervento perseguite dai diversi attori;

garantire la corretta implementazione delle scelte;

verificare in itinere la efficacia delle scelte effettuate, in particolare sotto il profilo della effettività della spesa e della realizzazione degli interventi previsti;

ridefinire la allocazione delle risorse, sia sulla base di nuovi bisogni emergenti, che sulla base di nuove ipotesi di intervento – ad esempio la disponibilità di nuovi strumenti e di nuove teorie interpretative dei problemi – così come a seguito delle criticità rilevate nella attuazione.

In questo senso, adottare strumenti che facilitino il coordinamento ha la finalità di evitare, per quanto possibile, ed in ogni caso gestire, duplicazioni di interventi, scarsa sintonia tra l'azione dei diversi attori, conflitti espliciti nella allocazione delle risorse.

Rispetto alla efficacia degli interventi, assumono un valore centrale la questione della condivisione della conoscenza a disposizione dei diversi livelli istituzionali e della mediazione tra gli interessi in gioco nel processo decisionale di collocazione e ricollocazione delle risorse.

Il punto cruciale è che la questione del coordinamento non può essere risolta, quando si tratta del rapporto tra livelli istituzionali differenti, con gli strumenti per così dire “classici” della gerarchia – non vi sono infatti rapporti di dipendenza gerarchica tra i diversi livelli istituzionali – ma neanche con lo strumento del mercato – in quanto le controparti istituzionali sono date, non possono essere scelte. Occorre progettare modelli di governance che strutturino la cooperazione verticale, massimizzando i vantaggi e riducendo i costi di transazione²⁶, e lo strumento che viene in genere indicato come idoneo a questo scopo è quello del contratto (pur con una serie di limiti e di specificazioni considerato che le parti sono costituite da soggetti pubblici).

²⁶ Si veda, ad esempio, C. Adam, S. Hurka, C. Knill, B.G. Peters, Y. Steinebach, *Introducing Vertical Policy Coordination to Comparative Policy Analysis: The Missing Link between Policy Production and Implementation*, in “*Journal of Comparative Analysis: Research and Practice*, 21:5, 499-517 (<https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1599161>).

3. I contratti come strumento per la cooperazione

Le Intese Istituzionali di Programma e gli Accordi di Programma, elementi fondamentali per le prime stagioni di programmazione, sono due strumenti di programmazione negoziata esemplificativi della cosiddetta “svolta contrattuale della pubblica amministrazione” che si è manifestata nel nostro paese alla fine del secolo scorso. Con tale espressione si faceva allora riferimento al diffondersi sempre più frequente, nella fase di formulazione e attuazione delle politiche, di strumenti di intervento variamente denominati (convenzioni, contratti, patti, accordi, intese) in cui “le amministrazioni pubbliche agiscono come parti di un contratto anziché come “decisore unici”²⁷. Tra le diverse ragioni che sollecitavano il ricorso a questi strumenti giocava un certo peso l’ormai consolidata consapevolezza che la realizzazione di progetti e programma di qualche complessità richiedeva allora (e richiede tutt’oggi) il coinvolgimento di una pluralità di soggetti (pubblici ma non solo), ognuno dei quali dispone di una o più risorse (giuridiche, finanziarie, conoscitive e politiche) in grado di incidere e condizionare il decorso di una politica.

Lo sviluppo di politiche “a mezzo di contratti” che chiamano in gioco diversi livelli di governo è peraltro un fenomeno diffuso in diversi contesti istituzionali. In tempi recenti l’OECD ha messo a fuoco le caratteristiche di questi strumenti e formulato alcune raccomandazioni per un più efficace cooperazione tra livelli di governo nella realizzazione degli investimenti²⁸. Nell’analizzare questi accordi tra livelli di governo con gli strumenti concettuali della teoria economica dei contratti, l’Oecd ha individuato due modelli generali di contrattazione - transazionale e relazionali²⁹- che rispondono a logiche diverse.

Il contratto transazionale è un contratto completo e condizionato ovvero le parti sono in grado di definire ex ante tutti i rispettivi impegni e doveri e le specifiche conseguenze associate ad ogni possibile evento futuro, sia esso un comportamento delle parti (mancato adempimento) oppure un evento esterno, imprevedibile (ad es. crisi economica). In questo tipo di contratto i problemi di coordinamento sono pertanto esplicitati ed affrontati in anticipo (prima della firma dell’accordo). Si tratta piuttosto di introdurre meccanismi per incoraggiare le parti ad assolvere i propri compiti e a tal fine si ricorre solitamente a due soluzioni: introdurre schemi incentivanti e/o prevedere la possibilità di ricorrere ad un’autorità terza (arbitro o giudice).

Il contratto relazionale parte dal presupposto che non è solitamente possibile prevedere ogni evento futuro e redigere quindi un contratto completo. In questa situazione le parti si impegnano a cooperare ex post (dopo la firma) introducendo nel contratto strumenti per governare le relazioni tra le parti nella fase di attuazione dell’accordo. Per dirimere eventuali conflitti e incomprensioni si costituiscono spesso specifiche procedure o organismi (comitati, tavoli, ecc.) che non coinvolgono parti terze. In questo tipo di contratto il coordinamento si realizza pertanto ex post, attraverso un reciproco adattamento delle parti. I contratti relazionali sono strumenti di chiarimento e apprendimento, mirano a sostenere dinamiche cooperative tra le parti e di solito agiscono in un’ottica di lungo periodo partendo dal presupposto che la cooperazione tra livelli di governo è sostanzialmente inevitabile.

Nella realtà, gli accordi tra livelli di governo quasi mai appartengono ad uno dei due modelli; solitamente contengono elementi riconducibili ad entrambi. Diversi elementi incidono sulla prevalenza delle caratteristiche tipiche di un tipo anziché dell’altro: il grado di complessità

²⁷ Bobbio L., Produzione di politiche a mezzo di contratti nella Pubblica amministrazione italiana, Stato e mercato, 1/2000

²⁸ Per una rapida rassegna delle raccomandazioni proposte si veda OECD, Effective Public Investments across Levels of Government. Implementing the Oecd Principles, Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and cities, 2019 (https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf)

²⁹ Oecd, Linking Regions and Central Governments. Contracts for Regional Development, Paris, Oecd Publishing (<http://www.oecd.org/gov/linkingregionsandcentralgovernmentscontractsforregionaldevelopment.htm>)

del settore di policy (una maggior complessità impedisce di scrivere un contratto completo); il grado più o meno elevato di interdipendenza tra livelli di governo, nello specifico ambito di intervento; la presenza o meno di un efficiente sistema di giustizia amministrativa (in grado di risolvere rapidamente eventuali conflitti). In ogni caso, il sistema di monitoraggio assume in entrambi i contratti un ruolo fondamentale, sia per verificare l'effettivo comportamento delle parti, sia per raccogliere informazioni e dati utilizzabili nell'ambito delle procedure e degli organi di confronto e di governance (tavoli, comitati, ecc.).³⁰

³⁰ Sui possibili rischi di questi strumenti si rinvia a Cassone A. e Rebessi E, Le opportunità e i rischi dei meccanismi procedurali delle politiche "a mezzo di contratti" nelle amministrazioni pubbliche, in Ires Piemonte (a cura di), *Strategia e negoziato: Atto Secondo*, Regione Piemonte, ottobre 2011 (<http://www.byterfly.eu/islandora/object/librib:307075#page/108/mode/2up>)

4. Il Progetto Monitoraggio alla luce della riflessione sulle forme di coordinamento

Nella tabella seguente sono riportate le funzioni da assolvere nel ciclo di programmazione, gli attori su cui ricadono nei tre cicli di programmazione, e le domande che appare ragionevole che si ponga il titolare di ogni specifica funzione - domande con cui si dovrebbe costruire ed interrogare il sistema di monitoraggio.

Nella tabella seguente sono riportate le funzioni da assolvere nel ciclo di programmazione, gli attori su cui ricadono nei tre cicli di programmazione, e le domande che appare ragionevole che si ponga il titolare di ogni specifica funzione - domande con cui si dovrebbe costruire ed interrogare il sistema di monitoraggio.

Fig. 1 Monitoraggio e programmazione nei tre cicli della programmazione del FAS/FSC

Ruolo nel ciclo di policy	Le domande del monitoraggio/valutazione	Gli attori		
		Ciclo 00-06	Ciclo 07-13	Ciclo 14-20
Finanziatore - assegna risorse	a) Abbiamo allocato le risorse in maniera efficace? b) Le risorse sono utilizzate? c) Il programma si sta realizzando secondo i tempi previsti? d) Quali progetti sono maggiormente in sofferenza? e) I risultati attesi sono conseguiti?	Stato Cofinanzia Regione e altri attori	Stato Cofinanzia Regione e altri attori	Stato Cofinanzia Regione e altri attori
Programmatore - definisce programma di interventi (ed i progetti in alcuni casi)	a) Abbiamo allocato le risorse in maniera efficace? b) Le risorse sono utilizzate? c) Il programma si sta realizzando secondo i tempi previsti? d) Ci sono progetti in ritardo di realizzazione? e) I risultati attesi sono conseguiti? f) Ci sono progetti non realizzabili nei tempi previsti?	Stato (DPS) - Regione (Definiscono di concerto Intesa e APQ - negoziano programmi e progetti)	Stato - Regione (Negoziano a monte il DUP - negoziano programmi)	Ministeri Regione (in piccola parte)
Attuatore - definisce progetti e predispone strumenti perché vengano realizzati	g) I progetti si svolgono secondo i tempi previsti? h) Il realizzatore sta operando secondo quanto stabilito (tempi, norme, costi)? i) Le risorse sono sufficienti a realizzare i progetti? f) I risultati attesi sono conseguiti?	Comuni, Enti strumentali	Comuni, Enti strumentali	Comuni, Enti strumentali
Realizzatore - opera per realizzare i progetti	g) L'opera presenta problemi imprevisi? h) Le risorse a disposizione sono adeguate? i) Vi sono criticità difficile da affrontare?	Enti, Aziende	Enti, Aziende	Enti, Aziende
		Modello Contrattuale forte	Modello Contrattuale debole	Modello centralizzato

Ci pare di poter sostenere, sulla base di quanto visto nei punti precedenti, che il modello di programmazione della stagione 00-06 sia un modello che possiamo definire di “contratto forte”, in quanto lo strumento delle intese e degli APQ successivi, richiedeva di condividere programmi di intervento e progetti (almeno i più significativi). Peraltro perfettamente in linea con l'impostazione di quella che all'epoca venne chiamata “Nuova Programmazione” e che puntò a costruire una forte cooperazione inter-istituzionale con gli strumenti della programmazione negoziata.

Il modello della stagione 07-13 è invece piuttosto un modello di “contratto debole” poiché la fase di negoziazione tra Stato e Regioni è sostanzialmente collocata nella definizione dei programmi regionali, assegnando ampia autonomia alle Regioni nella individuazione dei progetti e delle modalità attuative.

La stagione 14-20 è invece caratterizzato dalla assenza di fatto di forme contrattuali - in particolare poi per la Regione Piemonte, per la quale non vi sono strumenti di Patti o Piani di intervento condivisi e firmati da Stato e Regione - privilegiando forme di programmazione e di intervento diretto dei Ministeri nelle diverse materie di competenza, al netto di una ridotta quota di risorse assegnate direttamente alla gestione regionale. Peraltro, come già sottolineato nel corso del report, si tratta di un ciclo di programmazione che è ancora agli inizi della fase attuativa, e l'art. 44 sembra inoltre ridisegnare i contorni delle forme di programmazione individuate.

Le diversità nei sistemi di monitoraggio - così come le loro potenzialità e limiti - possono essere in qualche misura lette alla luce della diversità dei modelli di programmazione adottati, e delle differenze nel sistema di relazioni centro-periferia che ne derivano.

Le domande che ragionevolmente si possono porre finanziatore e programmatore, ed elencate nella precedente tabella, sono in gran parte sovrapponibili. Questo suggerisce che il sistema di monitoraggio dovrebbe essere il più possibile condiviso ed il sistema di relazioni improntato alla collaborazione piuttosto che al controllo, pur nella rilevanza della presenza di indicatori di risultato e di avanzamento. “Mentre i contratti generali per lo sviluppo regionale tendono ad essere relazionali, spesso comprendono compiti precisi da adempiere che possono essere chiaramente negoziati attraverso contratti transazionali (in particolare per il sostegno di progetti infrastrutturali)”³¹.

Il modello di monitoraggio dovrebbe essere pertanto improntato a verificare il mantenimento degli impegni reciprocamente assunti dalla complessiva filiera di finanziatore/programmatore/attuatore /realizzatore, sia anche a individuare le situazioni critiche, definire le modalità di intervento per recuperare le criticità, in una logica di superamento delle asimmetrie informative e di apprendimento reciproco.

Rispetto a questo modello di riferimento, che colloca il tema del monitoraggio all'interno del paradigma contrattuale - ed in particolare dei contratti di natura relazionale - i sistemi concreti di monitoraggio che si sono succeduti lungo le tre stagioni di programmazione, disegnano una traiettoria, a noi pare, di progressivo allontanamento.

Nel primo periodo, il sistema di relazioni che si sviluppava lungo l'asse DPS/Settore Programmazione negoziata-Segreteria Tecnica del Progetto Monitoraggio - e a partire dalla Segreteria Tecnica si allarga a comprendere l'insieme delle strutture regionali impegnate nella attuazione degli APQ - ha agito, sembra di poter affermare sulla base delle risultanze della ricerca illustrata nei capitoli precedenti, alla ricerca di un equilibrio tra controllo, da un lato, e verifica delle situazioni di criticità e decisione condivisa sulle modalità di intervento, dall'altro; ed eventualmente di de-finanziamento e di alcuni progetti e finanziamento di nuovi progetti. Peraltro, è anche questo il periodo in cui si pongono le basi per la costruzione di una rete di attori interni alla Regione sensibili e preparati sui temi del monitoraggio, che costituirà l'ossatura anche delle esperienze successive.

Già con riferimento al modello di monitoraggio attivato per la stagione 2000-2006, si registrano alcuni cambiamenti, ed il prevalere, ad un certo punto, in coincidenza l'indebolirsi del ruolo

³¹ Così OCSE/OECD Linking Regions and Central Governments. Contract for Regional Development, 2007, pag. 20

del DPS, degli aspetti di controllo e verifica rispetto a quelli di apprendimento e decisione condivisa³².

La stagione 2007-2013 vede l'affermarsi di quello che ci pare si possa definire un modello di "contratto debole", poiché oggetto della negoziazione Stato-Regione sono unicamente i programmi - nei loro termini generali - e non i singoli progetti. Questo a fronte di un ribilanciamento delle prerogative decisionali sulle Regioni e della conseguente ricerca di una maggiore integrazione nella gestione complessiva da parte delle Regioni delle politiche di sviluppo finanziate con i Fondi europei e con il Fondo Sviluppo e Coesione.

Tra le conseguenze, registrate anche nelle interviste che abbiamo condotto:

- si perde, o comunque diminuisce di rilevanza, la dimensione del progetto nel sistema di monitoraggio a favore del presidio dell'avanzamento della realizzazione dei programmi
- si perde la dimensione del monitoraggio procedurale e fisico e favore unicamente del monitoraggio finanziario
- le relazioni tra centro e periferia si focalizzano sul tema del controllo e della verifica dell'avanzamento della spesa.

Si può peraltro notare come il modello di monitoraggio del FSC sia a questo punto del tutto speculare rispetto alla impostazione del monitoraggio dei fondi europei, che vedono una netta separazione tra il finanziatore - l'Unione Europea - e i programmatori/attuatori, con una riduzione delle potenzialità di "dialogo" insita nei sistemi di monitoraggio.

Ancora diversa - come più volte abbiamo sottolineato - è la stagione 2014-2020 dove si perde il modello contrattuale dei rapporti Stato-Regione, almeno con riferimento alla Regione Piemonte, ed anche dove lo strumento del Patto viene riproposto - tra le altre, in Regione Lombardia - una serie di limiti, in particolare sotto il profilo delle rilevanti asimmetrie informative, non hanno tardato a manifestarsi.

In particolare si registrano nell'ultima stagione significativi ritardi nella attuazione degli interventi ed una assoluta opacità sullo stato di avanzamento dei progetti, sicuramente per la Regione, ma in qualche misura anche a livello della Agenzia per la Coesione.

In sostanza si è persa del tutto la complessità dei rapporti contrattuali tra Stato e Regione che avevano segnato, seppur con diversa intensità, le stagioni precedenti, caratterizzate dalla compresenza di elementi di dialogo intorno alle criticità, da un lato, e di controllo/verifica del rispetto degli impegni, soprattutto in termini di tempi, dall'altro.

³² Non c'è dubbio che la dinamica dei rapporti tra Regione ed Amministrazione centrale sia stata fortemente influenzata dalle vicende che hanno interessato il DPS, l'organismo nato nel 1998 proprio per gestire la complessa partita dell'utilizzo dei fondi europei e di quello che sarebbe poi divenuto il FAS, per programmare e realizzare politiche di riequilibrio territoriale. Le crescenti difficoltà sotto il profilo del coordinamento verticale sono in certa misura legate alla perdita di centralità del ruolo del DPS nella programmazione delle politiche di sviluppo; perdita di centralità che si avvia nel 2006, con il passaggio del DPS dal MEF al Ministero per lo Sviluppo economico e la perdita della funzione di segreteria del CIPE, fino ad allora in capo al DPS, per arrivare nel 2013 allo sdoppiamento del DPS in Dipartimento per le politiche di Coesione, da un lato, ed in Agenzia per la Coesione, dall'altro, con la separazione delle funzioni di programmazione - assegnate al Dipartimento - da quelle di attuazione delle politiche di sviluppo, assegnate all'Agenzia.

5. Per un efficace modello di monitoraggio

In chiusura, ci pare possibile formulare, alla luce della analisi svolte, alcune considerazioni sulle caratteristiche auspicabili di un modello di monitoraggio per il FSC.

Un **primo aspetto** che è opportuno richiamare, riguarda una caratteristica peculiare del FSC, cioè quella di essere uno strumento pensato come complementare ai Fondi europei, dotato di maggiore flessibilità e quindi adatto a finanziare quegli interventi che, in particolare per i lunghi tempi di esecuzione, mal si adattano alle regole dei Fondi strutturali.

Questo significa però che la dimensione della implementazione dei singoli progetti non è secondaria rispetto alla efficacia dell'utilizzo del Fondo, e richiede di essere adeguatamente presidiata nel sistema di monitoraggio.

È senz'altro realistico pensare che non tutti i progetti presentino criticità sul fronte dei tempi di realizzazione – ed in ogni caso il FSC non è dedicato in via esclusiva a rilevanti opere pubbliche – e pertanto si può immaginare che solo per i progetti al di sopra di un determinato importo (ad esempio, 1 milione di euro) sia utile che il sistema di monitoraggio raccolga dati sull'avanzamento procedurale e fisico degli interventi.

Questa dimensione realizzativa e procedurale, presente nel modello di monitoraggio del primo ciclo, andrebbe almeno parzialmente – cioè per alcune tipologie di progetti – recuperata.

Un **secondo aspetto** attiene alla cornice programmatica. Un modello di monitoraggio che si strutturi al di fuori di una relazione di cooperazione tra diversi livelli istituzionali si configura unicamente come un sistema di controllo, e come tale attiva comportamenti che non sono all'insegna della trasparenza – in ogni caso obiettivo da conseguire e mai presupposto delle attività di monitoraggio – e quindi controproducenti per la corretta gestione del sistema. Quella che spesso viene richiamata come “scarsa qualità del dato”, di fatto non è che il risultato di uno scarso coinvolgimento dei programmatori regionali e degli attuatori locali nei processi di utilizzo dei dati – in particolare nei termini di partecipazione ai processi di riprogrammazione delle risorse – quando non di comportamenti chiaramente elusivi.

Questo elemento rimanda evidentemente alla governance complessiva del Fondo e al modello di programmazione. Il recente art. 44 del decreto “Crescita”, la cui concreta attuazione rimane ancora abbastanza incerta – ed è stato peraltro già modificato dalla recente legge di Bilancio per il 2020 (art. 1 comma 309 l. 160/2019) – potrebbe riaprire un percorso di confronto e negoziazione tra Stato e Regione, reintroducendo quindi elementi di natura contrattuale nel processo di programmazione.

Ci pare questa la premessa indispensabile perché si possa attivare un efficace modello di monitoraggio del Fondo in questa stagione 14-20, ma anche per superare le evidenti impasse in cui si trova il processo attuativo del FSC. A questo proposito il tema della governance del FSC 14-20 è di cruciale importanza e meriterebbe una riflessione ed una elaborazione dedicate.

Un **terzo aspetto** attiene alla cura delle relazioni, da un lato, e delle competenze dall'altro. L'esperienza del ciclo di programmazione e monitoraggio 2000-2006 segnala come sia rilevante la costruzione di un sistema di relazioni collaborativo per la gestione del sistema di monitoraggio, anche attraverso momenti di formazione e confronto tra tutti gli attori coinvolti a diverso titolo. Allo stesso tempo vi è un problema di diffusione e “manutenzione” delle competenze di gestione del sistema – all'interno così come all'esterno della Regione – anche nei suoi aspetti informatici, che deve essere presidiato con costanza, e che richiede peraltro anche risorse economiche importanti e dedicate.

Allegato 1. Elenco delle persone intervistate

Nota: La denominazione delle Direzioni regionali è riferita alla situazione del 2010, cioè all'epoca della definizione ed avvio della maggior parte degli APQ.

Data Intervista (2019)	Intervistato/Intervistati	Ruolo
29 gennaio	Clara Varricchio	Responsabile Progetto Monitoraggio - Responsabile Segreteria Tecnica
18 aprile	Emanuela Scio Paola Cerutti Laura Valenti	Referente e supporto al monitoraggio APQ Direzione Cultura, Turismo e dello Sport Referenti Linee di azione PAR FAS 07-13
13 maggio	Roberto Soffietti Giorgio Enrietti	Referente e supporto al monitoraggio APQ della Direzione Ambiente Referenti Linee di azione PAR FAS 07-13
20 maggio	Mario Porpiglia Stella Prete	Referente e supporto al monitoraggio APQ Direzione Opere Pubbliche, Difesa del Suolo Referenti Linee di azione PAR FAS 07-13
28 maggio	Flavio Casale	Supporto monitoraggio APQ Direzione Programmazione Strategica, politiche territoriali ed edilizia
4 giugno	Filippo Ceragioli	Esperto Sistemi Informativi e Statistica presso Settore Programmazione Negoziata Referente Linee di azione PAR FAS 07-13
13 giugno	Alfonso Facco	Dirigente Settore Programmazione Negoziata AdG FSC 2007-2013
20 giugno	Massimo Mogno Marina Veneziano Donato Rosso	Referente e supporto APQ Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità Referenti Linee di azione PAR FAS 07-13
26 giugno	Clara Varricchio	Responsabile Progetto Monitoraggio - Responsabile Segreteria Tecnica
8 luglio	Rita Santisi	Funzionario Settore Programmazione Negoziata Referente Linee di azione PAR FAS 07-13
8 luglio	Marco Stevenin Silvia Sabatini	Referente e supporto al monitoraggio APQ Direzione Innovazione, Ricerca e Università Referenti Linee di azione PAR FAS 07-13
15 ottobre	Angela Corbo	Dipartimento Politiche di Coesione
15 ottobre	Carla Cosentino	Agenzia per la Coesione Territoriale
15 ottobre	Gabriella Sveldezza, Roberta Trapani	Agenzia per la Coesione Territoriale
25 novembre	Federica Marzuolo	Regione Lombardia. Struttura Coordinamento Program- mazione Comunitaria e Gestione Fondo Sviluppo e Coesione

Allegato 2. Cronologia

	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
14-20											
07-13								22.12 CIPE approva QSN (comprende FAS)	21.12 Del. Cipe 166 ripartisce dotazione FAS e prevede strumenti attuativi (APQ, APQ interregionali, SAD)		09.01 Protocollo d'intesa tra MEF e MISE disciplina gestione del Sistema di Monitoraggio Unitario 06.01 Del. CIPE n.1 decurta risorse FAS 23.23 Legge Finanziaria consente utilizzo risorse FAS per rientro spesa sanitaria
00-06		23.03 Intesa Programma Stato-Regione Piemonte 01.12 Primo APQ 25.05 Del. CIPE n.44 introduce procedura informatica per monitoraggio APQ e scheda monitoraggio		03.05 Del. CIPE n. 36 introduce premialità per le Regioni (rispetto del profilo di spesa) 02.08 Del. CIPE n.76 modifica scheda monitoraggio	09.05 Del. CIPE n.17avvia Progetto Monitoraggio con la definizione delle procedure di monitoraggio e sistema di premialità. Prevede inoltre Piano di Azione 09.10 Circolare su procedure di monitoraggio	30.09 Determina Dirigenziale n.40 individua responsabile Progetto e Istituisce Segreteria Tecnica Regionale		01.02 Modello di riferimento per Sistema di Monitoraggio APQ. Prima Bozza. 01.05 Modello di riferimento. Seconda Bozza 22.03 Del. CIPE n.14 ridefinisce premialità		Introduzione regola di "disimpegno" per i progetti che entro tre anni dal finanziamento non giungono alla aggiudicazione dei lavori. 01.08 DGR n. 115-9439 approvaz Piano di Azione (concordato con DPS) per il rafforzamento del modello organizzativo	
								22.12 Del. CIPE n. 181 assegna premialità a Regione			
Contesto istituzionale	Costruzione DPS all'interno del Min. Bilancio, Economia e Programmazione (poi MEF)							Passaggio del DPS dal MEF al MISE			
	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
14-20				27.12 Legge di Stabilità definisce risorse per FAS 14-20	23.12 Legge di Stabilità definisce percorso attuativo FSC (Cabina di Regia e Piani Operativi per Aree Tematiche)		10.08 Del. CIPE n.25 individua Aree Tematiche Nazionali Dicembre. Approvati Piani Operativi per 4 aree tematiche	Febbraio. Approvati Piani Operativi per 2 aree tematiche	18.05 DGR n. 11-6857 individua Dir. Risorse Finanziarie/Settore Prog.ne Negoziata come organo di coordinamento FSC 19.10 Del. Giunta n. 4-7707 istituisce Comitato di Sorveglianza e Organismo di Certificazione	
07-13	20.10 Circolare DPS ridefinisce procedure di monitoraggio (e abroga circolare del 2003) Introduzione Rapporto Annuale di Esecuzione (RAE); monitoraggio bimestrale e non più semestrale	31.05 D.Lgs. 88 modifica denominazione FAS e lo rinomina FSC.								
		Introduzione Rapporto Annuale di Esecuzione (RAE)								30.04 Decreto n. 34 ("Decreto Crescita") introduce all'art. 44 il Piano Sviluppo e Coesione in cui ricomprendere gli interventi ancora in essere delle tre stagioni
		Luglio. Diviene effettiva la disponibilità risorse FSC								
00-06										
Contesto istituzionale				Sdoppiamento DPS con la creazione di Agenzia per la Coesione Territoriale e Dipartimento per le Politiche di Coesione						

La ricerca “**Progetto Monitoraggio e Assistenza Tecnica nell’esperienza FSC della Regione Piemonte**” è frutto della collaborazione tra il Settore regionale Programmazione Negoziata e IRES PIEMONTE per il miglioramento della programmazione, attuazione e valutazione del Fondo Sviluppo e Coesione.

L’**IRES PIEMONTE**, nato a Torino nel 1958, è oggi un ente strumentale della Regione Piemonte e svolge la sua attività d’indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all’azione di programmazione della Regione e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

www.progettomonitoraggio.piemonte.it

www.regione.piemonte.it/fsc

www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti-europei/fondo-sviluppo-coesione-fsc/comunicazione-fsc/analisi-delle-politiche-casi-successo

<http://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni>



