

**LA VALUTAZIONE E IL MONITORAGGIO DELLE
POLITICHE PER IL TERRITORIO
UN PERCORSO FORMATIVO PER GLI UFFICI DI STATISTICA
REGIONALI**

Giuseppe Capuano e Guido Pellegrini

PASS

Pubbliche amministrazioni per lo sviluppo del Sud



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica*



*REGIONI
SUD*



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

Il presente lavoro è stato realizzato nell'ambito del "Progetto di formazione per gli Uffici di statistica delle Regioni, delle Province e dei Comuni dell'Italia Meridionale" che il FORMSTAT – Capofila – l'Istituto Guglielmo Tagliacarne e il Consorzio MIPA, hanno realizzato a valere sulle risorse della terza annualità del Programma PASS. L'attività è parte del programma di formazione per funzionari della PA, affidato in gestione al Dipartimento della Funzione Pubblica, con la titolarità del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, che si è avvalso del contributo finanziario del Fondo Sociale Europeo.

INDICE

1. INTRODUZIONE	5
2. GLI UFFICI DI STATISTICA REGIONALI ED I NUCLEI DI VALUTAZIONE	8
2.1. <i>Il collegamento tra Uffici</i>	8
2.2. <i>L'attività di gestione</i>	9
3. LA VALUTAZIONE NEI FONDI STRUTTURALI	11
3.1. <i>L'organizzazione del monitoraggio</i>	11
3.2. <i>La responsabilità della valutazione e del monitoraggio</i>	14
3.3. <i>Gli aspetti del percorso di valutazione</i>	15
3.4. <i>Le fasi del processo di valutazione</i>	17
3.5. <i>I comitati di sorveglianza</i>	18
3.6. <i>Autorità di gestione e Nucleo di valutazione (Uval)</i>	20
4. IL SISTEMA DI INDICATORI STATISTICI	22
4.1. <i>Obiettivi del sistema di valutazione e monitoraggio e il ruolo degli indicatori</i>	22
4.2. <i>Classificazione degli indicatori</i>	23
4.2.1. <i>Indicatori di programma</i>	24
4.2.1.1. <i>Esempi di indicatori di programma</i>	25
4.2.1.2. <i>Gli indicatori di programma nel QCS</i>	26
4.2.2. <i>Indicatori di contesto</i>	26
4.2.3. <i>Indicatori di sorveglianza e indicatori chiave</i>	27
4.2.3.1. <i>Esempi di indicatori chiave</i>	28
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	29

Abstract:

Il lavoro è finalizzato ad un percorso formativo che ha come principale obiettivo una sintetica analisi del ruolo che gli Uffici di statistica delle Regioni hanno nel sistema di valutazione delle politiche territoriali, legato in primis all'utilizzo dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea. Inoltre, è stato dedicato un modulo alla descrizione del percorso di valutazione e monitoraggio previsto dai Regolamenti Comunitari, e all'approfondimento del sistema degli indicatori statistici previsti all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno.

1. Introduzione

Il presente lavoro prende spunto da un percorso formativo finalizzato all'informazione/formazione dei funzionari degli Uffici di statistica delle Regioni sul sistema di valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici e alle attività di valutazione ex ante¹, intermedia², e ex post, previste dai Piani Operativi Regionali (POR)³ all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno e in

¹ La valutazione ex ante effettua un'analisi delle potenzialità, dei punti di forza e debolezza del Paese o regione cui è rivolta la programmazione. Essa comprende: la valutazione ex ante della situazione socioeconomica, considerando principalmente le tendenze del mercato del lavoro, la strategia globale per lo sviluppo delle risorse umane ed i nessi con la strategia nazionale per l'occupazione; la valutazione ex ante della situazione ambientale, rivolta ai settori ambientali cui è finalizzato l'intervento; la valutazione ex ante delle condizioni di parità tra uomini e donne sul mercato del lavoro rispetto ad opportunità e trattamento.

² In questa fase vengono soggetti a controllo l'impiego dei fondi, le attività di sorveglianza e la realizzazione degli interventi. L'incarico della valutazione intermedia è affidato ad un valutatore indipendente che sottopone a verifica il singolo Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) e gli interventi. I risultati della valutazione intermedia sono presentati al comitato di sorveglianza del QCS o dell'intervento, e sono trasmessi tre anni dopo l'approvazione del QCS o al più tardi il 31 dicembre 2003 alla Commissione Europea. È in questa fase valutativa che si assegna la "riserva di efficacia" legata alla premialità.

³ Il Programma Operativo è il documento approvato dalla Commissione per l'attuazione di un Quadro Comunitario di Sostegno. Esso contiene un insieme coerente di priorità formato da misure pluriennali. I POR sono stati prodotti e approvati per le

generale dall'Unione Europea, e dai Complementi di programmazione delle singole Regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno⁴ ammissibili ai finanziamenti dei Fondi Strutturali nelle forme e modalità previste dai Regolamenti Comunitari.

In questo contesto si inserisce l'attività degli Uffici di statistica regionale.

Questi ultimi, secondo l'art.6 D.L. 322 del 1989, sono tenuti a:

- ✓ rilevare, elaborare, diffondere e archiviare i dati statistici che riguardano l'amministrazione di appartenenza;
- ✓ attuare l'interconnessione e il collegamento dei sistemi informativi statistici dell'amministrazione di appartenenza con il Sistema Statistico Nazionale.

L'attività di produzione, sistematizzazione e validazione dell'informazione statistica regionale transita quindi necessariamente per gli Uffici regionali di statistica. Tra i loro compiti c'è quindi anche quello di predisporre le informazioni e le analisi per la valutazione, il monitoraggio e la programmazione degli interventi di politica regionale. Tale attività richiede necessariamente di interagire con le unità tecniche regionali di valutazione e monitoraggio.

Ovviamente, le attività degli Uffici regionali di statistica non sono limitate alla programmazione, all'attuazione e alla valutazione dei fondi strutturali; d'altronde, l'impegno e gli obblighi

regioni dell'Obiettivo 1. I PON agiscono anch'essi nelle aree Obiettivo 1 (escluso il Molise, che ha concentrato le risorse sul POR). Ogni POR è suddiviso in assi prioritari e misure. La misura è lo strumento per l'attuazione di un asse prioritario (di un programma) previsto nel POR in un intervallo pluriennale e consente il finanziamento delle operazioni (articolo 9 del Reg.).

⁴ Il complemento di programmazione indica il contenuto dei programmi per misura, quantificando i relativi obiettivi.

previsti dai regolamenti sono tali che è opportuno concentrare questa presentazione in questo ambito di intervento.

In questo lavoro saranno presentati alcuni aspetti dell'attività degli Uffici di statistica regionali che, integrandosi con quella dei *Nuclei di valutazione* regionali, sarà di supporto all'attività di programmazione, valutazione e monitoraggio degli interventi pubblici nell'economia regionale. In particolare, l'attenzione sarà focalizzata sulle attività di predisposizione di informazioni, generalmente tramite indicatori quantitativi, per la valutazione e il monitoraggio dei *Fondi Strutturali* (FS)⁵ della UE.

⁵ I *Fondi strutturali* dell'Unione Europea sono:

- ✓ Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR);
- ✓ Fondo Sociale Europeo (FSE);
- ✓ Fondo Europeo per l'Agricoltura sezione orientamento;
- ✓ Fondo europeo per la Pesca (SFOP);
- ✓ Fondo di Coesione al quale l'Italia non ha diritto di partecipare.

2. *Gli Uffici di statistica regionali ed i Nuclei di valutazione*

2.1. *Il collegamento tra Uffici*

Gli Uffici di statistica delle Regioni, costituiti ai sensi del D.L. 6 settembre 1989, n. 322 , sono l'unico interlocutore del Sistema Statistico Nazionale per quanto di pertinenza delle rispettive regioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri 25 marzo 1993).

Il riferimento ai compiti degli Uffici regionali di statistica rispetto al sistema di valutazione e monitoraggio dei Fondi Strutturali, è invece previsto dall'art. 1 comma 2 della legge 144/99.

Tale articolo prevede la collaborazione a livello regionale con i Nuclei di valutazione regionali. L'articolo 1 della legge 144/99 definisce la costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici presso le amministrazioni centrali e regionali, dette Nuclei di valutazione. Tali unità tecniche sono integrate con il Sistema statistico nazionale, secondo quanto previsto dall'articolo 6 D.L. 31 marzo 1998, n. 112.

In particolare i *Nuclei di valutazione* hanno i seguenti compiti:

- l'assistenza e il supporto tecnico per la programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma, per le analisi di opportunità e fattibilità degli investimenti e per la valutazione ex ante di progetti e interventi;
- la gestione del Sistema di monitoraggio di cui al comma 5, da realizzare congiuntamente con gli uffici di statistica delle rispettive amministrazioni.

Le stesse fonti legislative prevedono l'avvio di un'attività di collaborazione a livello regionale, a cui gli Uffici di statistica pos-

sono fornire informazione statistica, basi informative e le prime analisi allo scopo di sostenere i processi di valutazione e monitoraggio, di competenza dei Nuclei di valutazione regionale. Questa attività di collaborazione si estende anche con gli Uffici regionali dell'Istat, che sono un interlocutore a livello locale per quanto riguarda la raccolta e la valutazione di informazioni e dati statistici sul territorio.

In conclusione, la gestione del sistema di monitoraggio, e quindi la valutazione metodologica e la raccolta di indicatori appare un campo di particolare impegno di tali Uffici. Rimane ovvio che le attività degli Uffici regionali di statistica non sono d'altronde limitate alla programmazione, all'attuazione e alla valutazione dei Fondi Strutturali, ma riguardano i vari campi di applicazione di analisi quantitative e raccolta di informazione statistica in ambito regionale.

2.2. L'attività di gestione

L'attività di gestione di basi informative per la valutazione e il monitoraggio può essere scomposta in differenti aree:

- **La raccolta** di informazioni e la gestione del flusso informativo;
- **L'organizzazione** dell'informazione e del suo supporto;
- **La valutazione** della qualità dei dati;
- **La predisposizione** di analisi preliminari di supporto alla valutazione;
- **Lo studio** di metodologie di analisi del processo di produzione dell'informazione.

Per quanto riguarda la raccolta di informazioni, la responsabilità, in particolare per gli indicatori di programma, ricade generalmente sull'autorità responsabile del progetto. È anche vero che le analisi sui risultati e sulla valutazione d'impatto richiedono spesso la conoscenza delle fonti d'informazione statistica locale,

la “sensibilità” del dato statistico e la possibilità di esplorare fonti e indagini nazionali anche a livello di microdati, che solo gli Uffici di statistica possono possedere. Questa necessità appare amplificata nella raccolta di dati per gli indicatori di contesto e di altre informazioni utili per la valutazione comparata e la sorveglianza.

L’organizzazione del sistema informativo richiede di analizzare la tempestività e i tempi della produzione e della raccolta di informazioni, le modalità di rilevazione, la gestione del flusso informativo in entrata e in uscita. Questo flusso dovrà essere coerente con quanto previsto per l’attività di monitoraggio e sorveglianza e con le esigenze di funzionamento del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP). Anche questo è un campo in cui la presenza degli Uffici di statistica complementa tecnicamente quella dei Nuclei.

La valutazione della qualità dei dati e la loro validazione è anch’essa un’attività alla quale gli Uffici di statistica regionali possono dare un apporto tecnico. Analogo è il caso dello studio di metodologie di analisi e valutazione della produzione del dato statistico.

L’analisi e la valutazione delle attività di programmazione regionale è attribuita al sistema di valutazione e quindi ai Nuclei regionali; d’altronde lo studio dell’informazione disponibile porta alla predisposizione di analisi preliminari dei dati, di tipo sia descrittivo che analitico, che possono essere di utile supporto alla valutazione.

3. La valutazione nei Fondi Strutturali

Negli ultimi anni l'esperienza dei Fondi Strutturali ha evidenziato l'importanza del processo di monitoraggio, ovvero un processo di verifica continua dei programmi o progetti in corso di attuazione. Il monitoraggio si è rivelato in grado di incidere positivamente sull'efficacia e l'efficienza degli interventi strutturali.

L'attuazione di un processo di monitoraggio è fortemente vincolata alla disponibilità di informazioni in grado di cogliere lo stato di attuazione del programma in osservazione. Il sistema di monitoraggio comprende dunque una fase di acquisizione dei dati, la cui disponibilità e tempestività risulta cruciale per l'avvio e conduzione del sistema.

L'organizzazione e attuazione del sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali è affidata ai Nuclei di valutazione regionale, che dispongono del supporto tecnico degli Uffici di statistica regionali. I nuclei operano all'interno delle linee definite dal MIP contribuendo al conseguimento degli obiettivi.

I Nuclei, insieme agli Uffici di statistica, si impegnano nella predisposizione di una rete di comunicazione per lo scambio dei flussi informativi sul monitoraggio e nella definizione di un sistema di monitoraggio a livello settoriale e territoriale e partecipano alle attività di formazione e aggiornamento del MIP per favorire lo scambio di informazioni e la diffusione di metodologie per il monitoraggio.

3.1. L'organizzazione del monitoraggio

Il QCS, i POR, i DOCUP devono contenere la previsione di un insieme minimo di informazioni che consentano una corretta

sorveglianza della loro attuazione. Nei complementi di programmazione tali informazioni sono ampiamente dettagliate.

Le disposizioni per la definizione e la messa in opera di un sistema di monitoraggio operativo vengono stabilite dai Comitati di Sorveglianza e dalle autorità di gestione.

In particolare devono essere specificate: **modalità, metodologie e tempi** per la raccolta delle informazioni necessarie e per la loro fornitura ai Comitati di Sorveglianza; la definizione dei **collegamenti operativi** con l'attività di valutazione; la **definizione di indicatori specifici** per la l'assegnazione della riserva di efficacia (premierità).

Spetta agli organismi responsabili della sorveglianza, cioè all'Autorità di gestione del Programma Operativo, **la responsabilità dell'adeguata organizzazione delle competenze**, attraverso una chiara definizione della struttura del sistema di monitoraggio. Vi è, quindi, l'individuazione delle persone responsabili, del personale e dei supporti informatici disponibili per quanto riguarda l'attuazione degli interventi, con particolare riferimento:

- al **coordinamento** e ai rapporti con le autorità di gestione del QCS o dei programmi operativi;
- alla **definizione** delle procedure decisionali e di gestione degli interventi;
- alla **gestione** dei flussi finanziari;
- alla **sorveglianza**, al **monitoraggio** e alla **valutazione**;
- al **controllo**.

Nei Programmi Operativi sono indicate le modalità di attuazione delle misure di assistenza tecnica finalizzate al potenziamento delle strutture dedicate alle attività connesse all'utilizzo dei

Fondi Strutturali, anche con il ricorso diretto a professionalità esterne.

Le attività di valutazione e monitoraggio dei Fondi Strutturali, così come previsto dalla cosiddetta Agenda 2000, sono applicate dai programmi nazionali e regionali (Quadro Comunitario di Sostegno - QCS, Documenti Unici di Programmazione, Programmi Operativi nazionali o regionali), ai progetti ed ai singoli interventi. Lo scopo è quello di sottoporre a verifica gli obiettivi prefissati a livello macroeconomico e controllare lo stato di attuazione a livello micro.

Il *Quadro Comunitario di Sostegno* è il documento - approvato dalla Commissione Europea d'intesa con lo Stato membro - che definisce il piano di sviluppo del Paese, la strategia e le priorità d'azione dei Fondi, i relativi obiettivi specifici e le risorse finanziarie, (CAPO IV, articolo 9, comma d). Esso include varie priorità che sono attuate tramite i PO. Il QCS per l'Italia interessa le regioni Obiettivo 1, ovvero quelle meridionali (escluso l'Abruzzo).

L'obiettivo generale del QCS si può indicare come segue:

- conseguire entro il quarto anno del settennio 2000-2006 un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell'Unione europea;
- ridurre drasticamente il disagio sociale.

“Il QCS è articolato in sei grandi aree di intervento – gli assi prioritari - che mirano a valorizzare le risorse del contesto economico e territoriale del Mezzogiorno: risorse naturali, risorse culturali, risorse umane, sistemi locali di sviluppo, città, e reti e nodi di servizio. L'articolazione della strategia nei sei assi prioritari punta a concentrare gli interventi su quelle aree suscettibili di avere un impatto più rilevante sulla produttività totale dei

fattori e, di conseguenza, sulla crescita economica.” (QCS, pp. 33-34)

Il *Documento Unico di Programmazione (DOCUP)* è un documento unico approvato dalla Commissione che riunisce in sé gli elementi contenuti nel Quadro Comunitario di Sostegno e nel programma operativo. In Italia, i DOCUP sono stati approvati da parte delle regioni dell’Obiettivo 2 (Centro-Nord).

Il successo degli investimenti pubblici è fondato su un’attenta analisi del settore o dell’area a cui gli interventi sono diretti. Una chiara conoscenza del contesto territoriale, economico e demografico è condizione necessaria per ottenere un quadro dettagliato dei punti di forza e debolezza.

Su tale quadro sarà possibile definire o modificare gli interventi di sviluppo appropriati alle situazioni. L’analisi è parte di un processo di valutazione che deve precedere, accompagnare e seguire gli interventi programmati e poi attuati dalle politiche di sviluppo.

La **valutazione** e il **monitoraggio** sono quindi elementi cruciali della politica che consentono di pianificare e ottimizzare le risorse finanziarie disponibili. Nei nuovi regolamenti il controllo puramente finanziario viene affiancato e rafforzato dalla valutazione dell’efficacia degli interventi.

3.2. La responsabilità della valutazione e del monitoraggio

La **programmazione economica** dei Fondi Strutturali assegna a Regioni e Amministrazioni locali le responsabilità di programmazione e attuazione degli interventi; le Regioni acquistano autonomia sull’allocazione dei fondi e sulla scelta degli obiettivi.

Questo tipo d'impostazione porta alla costituzione di un sistema per molti versi decentrato di valutazione e monitoraggio delle varie fasi del processo.

A tale sistema è stato affiancato un sistema di incentivazione (premieria) che stimola le amministrazioni a realizzare i progetti favorendone il rinnovamento.

Il Regolamento generale dei Fondi Strutturali (CE, N.1260/1999)⁶ riporta al CAPO III le disposizioni generali sulla valutazione. In base all'articolo 40, gli interventi strutturali devono essere soggetti a un processo di valutazione, al fine di determinarne l'efficacia e l'impatto in termini di risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati.

3.3. Gli aspetti del percorso di valutazione

La valutazione è uno strumento essenziale per garantire la qualità e l'efficacia degli investimenti pubblici. La valutazione diventa efficace se applicata durante tutto il ciclo di programmazione, nella fase di definizione dei programmi e progetti, nella successiva fase di gestione ed, infine, per l'analisi dei risultati e degli effetti.

Tale valutazione avviene anche tramite l'analisi di opportuni indicatori di contesto e di impatto, indicati nei diversi programmi.

Un *indicatore di contesto* (o *di impatto*) viene misurato rispetto a un valore iniziale, detto dato di base. I dati di base sono ovviamente indispensabili per l'utilizzo degli indicatori di programma. Ad esempio, se lo scopo di una determinata misura è aumentare il numero di PMI in una regione, il dato di base più

⁶ Nei paragrafi seguenti si citerà solo l'articolo relativo al Regolamento.

importante è il numero di PMI esistenti all'inizio del programma. Una volta raccolta questa informazione sarà possibile individuare, con sufficiente precisione, la percentuale delle imprese esistenti in una regione ammissibile che ha beneficiato dell'aiuto dei Fondi Strutturali.

Gli indicatori di contesto sono suddivisibili in due categorie:

- indicatori di **riferimento**, costituiti da indicatori statistici di tipo strutturale, economico, ambientale, costruiti con la finalità di misurare le caratteristiche dell'area interessata dall'intervento di *policy*;
- indicatori di **impatto esogeno**, che segnalano gli effetti prodotti sul contesto da fattori esogeni, ovvero non riconducibili all'impatto del programma. Questi indicatori servono a individuare gli effetti del programma separandoli da quelli di fattori non riconducibili ad esso.

Una valutazione dettagliata dell'intervento prevede l'analisi di alcuni aspetti specifici che permettono di caratterizzare il processo di valutazione. I principi chiave sono:

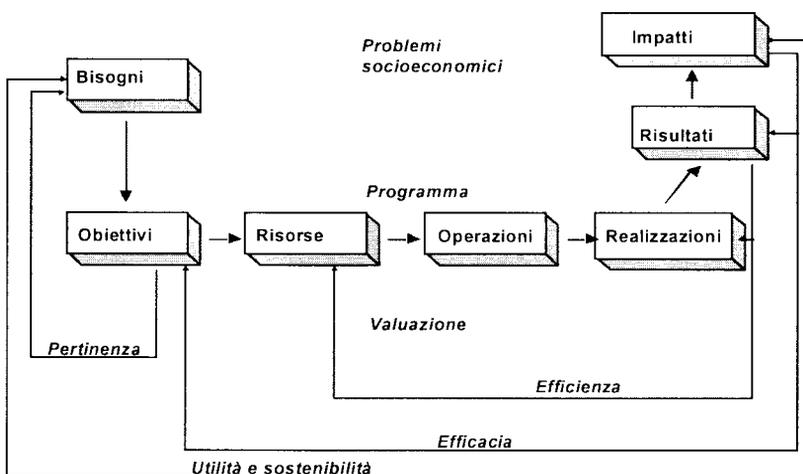
Efficacia: si analizza quanto è stato realizzato con quanto era stato programmato. La questione da valutare è: in che misura il programma ha permesso di raggiungere gli obiettivi specifici e globali?

Efficienza: rappresenta il rapporto tra realizzazioni, risultati e impatti e le risorse (in particolare quelle finanziarie). Il quesito è: in che misura le risorse si sono tradotte in realizzazioni o in risultati?

Utilità e sostenibilità: si valuta se il programma ha avuto un'incidenza sui gruppi o sulle popolazioni destinatarie rispetto ai loro bisogni e se i cambiamenti (o i benefici) si manterranno nel tempo una volta completato il programma.

Pertinenza: si analizza se gli obiettivi del programma sono pertinenti rispetto all'evoluzione dei bisogni della popolazione e dell'economia destinataria dell'intervento.

Schema del trattamento dei diversi aspetti della valutazione



Fonte: Commissione Europea, Indicatori per la sorveglianza e la valutazione: una metodologia orientativa. Documento di lavoro 3.

Esiste inoltre una **valutazione di “performance”**, relativa in genere alla gestione del programma, volta alla valutazione della qualità della gestione e all’ecuzione amministrativa e finanziaria. Il sistema della “premierità” (art. 43 del Regolamento) si basa su questi concetti.

3.4. Le fasi del processo di valutazione

I regolamenti dei Fondi Strutturali prevedono un processo di valutazione articolato in tre fasi :

1. la valutazione ex ante;
2. la valutazione intermedia;
3. la valutazione ex post.

La **valutazione ex ante** costituisce la base - essenziale - per la definizione dei piani, degli interventi e dei complementi di programmazione (articolo 41, comma 1 del Regolamento n.1260/1999); essa è pertanto affidata alle stesse autorità impegnate nella preparazione delle attività (fasi) di programmazione.

La **valutazione intermedia** (articolo 42) effettua un'analisi sui primi risultati dell'intervento, la loro pertinenza ed il grado di conseguimento degli obiettivi.

La **valutazione ex post** (articolo 43) conclude le attività di valutazione e permette di esaminare i fattori di successo o insuccesso emersi durante l'attuazione, in termini di risultati e rispetto dei tempi previsti.

In tutte queste fasi, nel momento della raccolta delle informazioni statistiche a livello regionale, è prevedibile una attività congiunta tra gli Uffici di statistica e i Nuclei di valutazione. In particolare, nell'attività di selezione e predisposizione delle informazioni e quella di analisi delle metodologie e tecniche di analisi dei dati.

3.5. I Comitati di Sorveglianza

I risultati dell'attività di valutazione vengono discussi, recepiti e resi operativi dai Comitati di Sorveglianza, la cui composizione riflette le autorità nazionali e regionali che hanno contribuito al livello di programmazione da valutare. I compiti del Comitato di Sorveglianza sono quelli di garantire l'efficienza e la qualità dell'esecuzione degli interventi.

Di norma sono membri di tali Comitati: l'Autorità di Gestione; l'Amministrazione nazionale responsabile del coordinamento generale sulle politiche dei Fondi Strutturali; le Amministrazioni nazionali capofila dei Fondi Strutturali, l'Amministrazione na-

zionale responsabile del Fondo di rotazione di cui alla legge 183/87; le Amministrazioni, diverse dall'Autorità di gestione, titolari di linee di intervento all'interno dei programmi operativi; le Amministrazioni responsabili delle politiche individuate come trasversali (Ambiente e Pari Opportunità), secondo i rispettivi ambiti di competenza territoriale; le Autorità ambientali competenti per ambito territoriale.

I principali Comitati di Sorveglianza sono:

- Il *Comitato di Sorveglianza del QCS*⁷, istituito con Decreto del Ministro del Tesoro, Bilancio e Programmazione Eco-

⁷ Il Comitato di Sorveglianza del QCS è composto da:

- ✓ l'Autorità di gestione del QCS, che lo presiede;
- ✓ un rappresentante del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale;
- ✓ un rappresentante del Ministero per le Politiche agricole e forestali (agricoltura);
- ✓ un rappresentante del Ministero per le Politiche agricole e forestali (pesca);
- ✓ un rappresentante di ciascuna Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali e regionali;
- ✓ un rappresentante del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE);
- ✓ un rappresentante per ciascuna delle Amministrazioni centrali trasversali di cui alla delibera CIPE del 14 maggio 1999, la cui presenza non sia già garantita ad altro titolo;
- ✓ un rappresentante per ciascuna delle altre Amministrazioni centrali responsabili dei "tavoli nazionali" di cui alla delibera CIPE del 22 dicembre 1998⁷, la cui presenza non sia già garantita ad altro titolo;
- ✓ un rappresentante dell'Autorità ambientale nazionale (Ministero dell'Ambiente);
- ✓ un rappresentante del Dipartimento Pari Opportunità;
- ✓ un rappresentante del Ministero per i Beni e le Attività Culturali;
- ✓ una rappresentanza della Commissione Europea;
- ✓ un rappresentante della Banca Europea degli Investimenti (BEI);
- ✓ i rappresentanti delle parti economiche e sociali (nel numero massimo di 8) e delle ONG (nel numero massimo di 2, di cui almeno uno espressione delle ONG ambientali);
- ✓ un rappresentante dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), un rappresentante dell'UPI (Unione Province d'Italia) e un rappresentante dell'UNCEM (Unità Nazionale Comuni e Comunità Enti Montani);
- ✓ un rappresentante di ciascuna delle autonomie funzionali di cui alla delibera CIPE 14 maggio 1999.

nomica è particolarmente ampio, comprendendo tutte le Amministrazioni interessate al QCS.

- I *Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi* sono istituiti a livello di regione o di amministrazione centrale e la loro composizione riflette quella del Comitato di Sorveglianza del QCS.

Ogni Comitato definisce un regolamento in armonia con il quadro istituzionale, giuridico e finanziario legislativo di riferimento.

Come strumento di coordinamento e di approfondimento di tematiche specifiche, vengono istituiti dal Comitato di Sorveglianza del QCS alcuni gruppi di lavoro settoriali e tematici⁸, che si riuniscono a scadenze regolari e riferiscono al Comitato stesso almeno una volta l'anno.

3.6. Autorità di gestione e Nucleo di valutazione (Uval)

Nei Comitati di Sorveglianza hanno un ruolo fondamentale le **Autorità di gestione**, che sono costituite da organismi pubblici o privati, a livello nazionale, regionale o locale designati dallo Stato membro per la gestione di un intervento dei Fondi Strutturali.

Al Nucleo di valutazione e di Verifica degli Investimenti Pubblici - Unità di verifica del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica - sono affidate, in posizione di indipendenza funzionale, le verifiche sulla corretta e tempestiva at-

⁸ I gruppi di lavoro sono presieduti dall'Autorità di gestione del QCS o da un'altra amministrazione designata dal Comitato di Sorveglianza del QCS, su proposta dell'Autorità di gestione. L'amministrazione che presiede il gruppo di lavoro è responsabile della predisposizione dei documenti e delle relazioni, relativi ai lavori dei gruppi, da presentare al Comitato di Sorveglianza del QCS.

tuazione degli interventi, nonché verifiche mirate al controllo di qualità dei sistemi strumentali all'attuazione della programmazione 2000-2006.

Esso riferisce almeno una volta l'anno al Comitato di Sorveglianza del QCS sui risultati dell'attività svolta.

All'interno di questa struttura, l'attività degli Uffici regionali di statistica è prevalentemente quella di fornire supporto metodologico e informativo per le attività dei Comitati di Sorveglianza a livello regionale e sub-regionale, in particolare per quanto riguarda l'acquisizione, sistematizzazione e valutazione dei dati di base e degli indicatori di contesto.

4. Il sistema di indicatori statistici

Dopo aver illustrato le linee generali del ruolo della valutazione e monitoraggio nei Fondi Strutturali, in questo paragrafo si illustrerà, pur in sintesi, come costruire e utilizzare un sistema di indicatori statistici per la valutazione e monitoraggio degli interventi di policy sul territorio, sulla base delle indicazioni proposte dalla Commissione europea, intendendo per *policy* le politiche di intervento pubblico finalizzate alla crescita dei fondamentali dell'economia di un Paese (PIL, investimenti, occupazione, etc.) e allo sviluppo territoriale.

4.1. Obiettivi del sistema di valutazione e monitoraggio e il ruolo degli indicatori

I quesiti a cui deve rispondere un sistema informativo di valutazione e monitoraggio territoriale riguardano:

- l'andamento delle azioni di policy previste (ad esempio nei diversi POR e PON)⁹;
- l'evoluzione economica e sociale nelle aree oggetto delle politiche (ad esempio nelle regioni dell'Obiettivo 1);
- la relazione tra l'andamento delle azioni di policy e quello dell'area di intervento.

I primi due aspetti rappresentano il prodotto di un sistema di monitoraggio, il terzo quello di un sistema di valutazione. Sia l'azione di monitoraggio che quella di valutazione si basano su un sistema di indicatori, da definirsi in anticipo, che forniscano i dati necessari alla sorveglianza dell'attuazione del progetto al giudizio di efficacia.

⁹ Piano Operativo Nazionale.

4.2. *Classificazione degli indicatori*

Gli indicatori sono divisi in due macro categorie:

- **Indicatori derivati** calcolati come rapporto tra differenti indicatori di base (es. fra risorse e realizzazioni per la valutazione di efficienza; tra risultati conseguiti e risultati previsti per quella di efficacia ecc.);
- **Indicatori di base**, che fanno riferimento a un'unica dimensione del progetto e che sono misurabili rispetto a un'unica unità di misura (es. n. imprese finanziate, Km. di strade costruiti ecc.).

Gli **indicatori derivati** sono utilizzati prevalentemente per la comparazione dei risultati del progetto in termine di utilizzo delle risorse e/o realizzazioni.

Essi consistono in:

- indicatori di **efficacia**, che misurano il rapporto tra gli effetti ottenuti e gli effetti attesi del progetto valutati ex ante;
- indicatori di **efficienza**, che misurano il rapporto tra effetti ottenuti e le risorse mobilizzate;
- indicatori di **performance**, che misurano la capacità complessiva del programma di conseguire efficienza ed efficacia nella realizzazione.

Gli **indicatori di base** sono invece suddivisi in due categorie:

- **Indicatori di programma**, che si riferiscono ai costi, alle realizzazioni, ai risultati e agli impatti di uno specifico programma, e che misurano l'andamento delle azioni di policy;
- **Indicatori di contesto**, che si riferiscono alla struttura e alle caratteristiche (socio-economiche, demografiche, ambientali ecc.) del territorio dove avvengono le azioni di policy.

4.2.1. Indicatori di programma

La divisione tra indicatori di programma e indicatori di contesto serve a distinguere gli indicatori che si riferiscono alla misurazione dell'azione di policy e quelli che invece misurano le caratteristiche dell'area dove l'azione di policy è indirizzata.

Gli indicatori di programma possono a loro volta essere suddivisi in quattro categorie:

- gli indicatori di risorse segnalano la disponibilità e il grado di utilizzazione dei fattori umani, materiali e finanziari mobilitati per l'attuazione del programma. Sono rilevati presso gli attori del programma, ovvero coloro che contribuiscono alla messa in opera del programma ricevendo e gestendo i finanziamenti;
- gli indicatori di realizzazione segnalano l'attuazione fisica e l'avanzamento degli interventi. Sono spesso misurati in unità fisiche o monetarie (per esempio: chilometri di strada costruita, numero di ditte che hanno beneficiato di un contributo finanziario, numero di allievi da formare offerti, ecc.). Sono rilevati presso gli operatori, ovvero i soggetti che procedono alla realizzazione fisica del programma;
- gli indicatori di risultato rappresentano gli effetti diretti ed immediati di un programma. Forniscono indicazioni circa le trasformazioni che incidono sul comportamento (o sui risultati) dei diretti beneficiari. Possono anch'essi essere quantificati in termini fisici (riduzione del tempo di percorrenza, numero di persone effettivamente formate, numero di incidenti stradali, ecc.) o finanziari (finanziamenti indotti del settore privato, contrazione dei costi di trasporto, ecc.). Vengono rilevati presso i beneficiari, ovvero coloro che fruiscono direttamente delle prestazioni del programma;
- gli indicatori di impatto illustrano le conseguenze del programma al di là degli effetti immediati sui diretti beneficiari. Possono venir definite due nozioni di impatto, a seconda che

le conseguenze di cui trattasi appaiano dopo un certo tempo, ma siano direttamente riconducibili all'azione svolta (impatti specifici), oppure si concretizzino a lungo termine e interessino una popolazione più vasta (impatti globali). L'impatto si rileva presso i destinatari, ovvero coloro che sono complessivamente interessati, direttamente o indirettamente, agli effetti degli interventi.

4.2.1.1. Esempi di indicatori di programma

Un esempio di scelta di indicatori per un progetto infrastrutturale proposto dalla Commissione è il seguente:

Indicatori possibili per un progetto di costruzione di una strada.

	Descrizione	Indicatori
Realizzazione	Costruzione di una strada	Esecuzione: - finanziaria: costi, stato di avanzamento - fisica: km costruiti, livello di avanzamento
Risultato	Riduzione dei tempi di percorrenza e dei costi di trasporto	- Accessibilità (ESS) ¹⁰ - Risparmio di tempo (in min.) - Economia di costi (%)
Impatto specifico	Maggiore sicurezza Aumento della circolazione di persone e di merci	- Flussi di traffico

¹⁰ ESS tra A e B (Equivalent straight-line speed: velocità lineare equivalente) misura la facilità di accesso da un punto ad un altro, indipendentemente dalla distanza fra i due punti.

	Descrizione	Indicatori
Impatto globale	Aumento dell'attività socioeconomica	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificazione della produzione - Creazione netta di posti di lavoro - Aumento del PIL regionale pro capite e per occupato

4.2.1.2. *Gli indicatori di programma nel QCS*

Nel QCS gli indicatori di programma vengono suddivisi anche in:

- indicatori **procedurali**, che misurano i tempi relativi alle varie fasi di attuazione;
- indicatori **finanziari**, che misurano l'avanzamento delle operazioni in termini di impegni e pagamenti;
- indicatori **fisici**, che si riferiscono alla realizzazione fisica e ai risultati e all'impatto rispetto agli obiettivi specifici.

Nell'ambito del sistema di valutazione e monitoraggio è prevista l'individuazione di una lista di indicatori comuni ai diversi programmi operativi, che rappresentano le informazioni minime che alimenteranno il MIP. Tra questi verranno individuati gli indicatori di programma chiave.

4.2.2. Indicatori di contesto

Gli indicatori di contesto servono a descrivere e quantificare la situazione (e sue modifiche) delle disparità, dei ritardi e delle potenzialità di sviluppo nelle regioni interessate, come prevede l'art.15 del Regolamento.

In particolare essi sono la base per:

- le analisi socioeconomiche e strategiche come ad esempio analisi SWOT su cui poggia la strategia del programma;
- il monitoraggio del contesto generale;
- l'attuazione e la determinazione di obiettivi quantificati;
- la valutazione degli impatti socioeconomici del programma.

Rispetto al primo punto è notorio che la Swot analysis (Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats) deriva dall'esperienza delle tecniche di marketing aziendale e tende ad incrociare i punti di forza e di debolezza di un prodotto.

Il principale obiettivo dell'analisi è quello di fornire semplici strumenti tabellari e/o grafici che consentono al management dell'impresa di avere un approccio corretto destinato alle politiche di marketing del prodotto stesso.

Le analisi Swot possono essere applicate anche al territorio, configurandolo come se fosse un prodotto da proporre al mercato degli investimenti produttivi, nazionali e soprattutto esteri.

4.2.3. Indicatori di sorveglianza e indicatori chiave

Gli indicatori che vengono specificati per l'analisi di monitoraggio e sorveglianza dall'organismo responsabile della sorveglianza vengono chiamati **indicatori di sorveglianza**. Essi devono fornire informazioni atte a misurare la qualità e l'efficacia dell'intervento. Devono essere inoltre pertinenti e misurabili anche a diversi stadi del progetto, e sono il punto di riferimento dell'attività di sorveglianza, valutazione e programmazione.

Il numero elevato di misure incluse in un programma comporta spesso la definizione e quantificazione di un numero elevato di indicatori di sorveglianza, il cui utilizzo può rilevarsi poco age-

vole. Per questo vengono definiti degli **indicatori chiave** (o *core indicators*), che sono di numero limitato, di facile comprensione, monitoraggio e gestione per la sorveglianza e l'analisi, e che possono essere utilizzati per fare raffronti tra programmi o misure analoghe.

I metodi di selezione degli **indicatori chiave** proposti sono:

- **pertinenza** rispetto gli obiettivi;
- **quantificazione**, ovvero capacità di definire i valori obiettivo;
- **affidabilità** (chiarezza e facilità di aggregazione);
- **disponibilità**.

4.2.3.1. Esempi di indicatori chiave

Un esempio di **indicatori chiave** per l'assistenza alle piccole e medie imprese proposto dalla Commissione è nella tabella sottostante.

Aiuto alle PMI: esempi di indicatori chiave

Risorse	% di finanziamenti assegnati a progetti presentati da PMI
Realizzazione	numero di imprese che ricevono un sostegno finanziario (sovvenzioni)
Risultato	effetto moltiplicatore (spesa del settore privato generata dal programma)
Impatto	% tasso di sopravvivenza delle nuove imprese dopo 18/36 mesi, occupazione netta creata o mantenuta (occupazione equivalente a tempo pieno nelle PMI e nelle PMI appartenenti a donne)

Riferimenti bibliografici

Commissione Europea, *Indicatori per la sorveglianza e la valutazione: una metodologia orientativa*, Documento di lavoro 3.

Commissione Europea, *Regolamento n. 1261/99 Fondi Strutturali 2000-2006*.

Commissione Europea, *The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds intervention*, Working Paper 2.

Guarini R. e Tassinari F., *Statistica economica*, Il Mulino, 2000.

Ministero dell'Industria, *Relazione sulle leggi e i provvedimenti a sostegno delle attività economiche e produttive*, giugno 2000.

Ministero del Lavoro, *Rapporto sulle politiche occupazionali e del lavoro*, giugno 2000.

Ministero del Tesoro, Bilancio e della Programmazione economica, *Quadro Comunitario di Sostegno*, 2000.

Ministero del Tesoro, Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione sulle aree depresse*, 2000.

Precedenti Working Paper:

- 1.94 - *Impresa e Mercato: alcune ipotesi interpretative sulle dinamiche evolutive dei distretti industriali*
di Gaetano Fausto Esposito
- 2.94 - *Terziario avanzato e informazione Statistica*
di Alberto Zuliani
- 3.95 - *I sistemi locali ed i collegamenti produttivi tra le imprese*
di Luigi Pieraccioni e Gaetano Fausto Esposito
- 4.95 - *Lo sviluppo locale e la politica regionale comunitaria*
di Giuseppe Capuano
- 5.96 - *Osservatori economici regionali e sviluppo delle economie locali: aspetti metodologici e di impostazione*
di Giuseppe Capuano e Alessandro Rinaldi
- 6.96 - *I servizi informativi a sostegno dell'innovazione delle PMI del mezzogiorno: i risultati di una esperienza sul campo*
di Gaetano Fausto Esposito, Antonella Giuliano e Riccardo Lanzara
- 7.96 - *La qualità dei servizi pubblici tra approccio gestionale e cultura amministrativa*
di Angela Garozzo
- 8.96 - *Subcontracting systems and organizational changes in italian industrial districts*
by Gaetano Fausto Esposito and Domenico Mauriello
- 9.97 - *Moneta unica, crescita economica e squilibri regionali in Europa*
di Giuseppe Capuano
- 10.97 - *Le esportazioni delle imprese italiane a livello territoriale: continuità e permanenza sull'estero. Alcune considerazioni derivanti da una analisi statistica*
di Luigi Pompeo Marasco

- 11.97 - Dalla politica regionale alle politiche locali di network in Italia
di Gaetano Fausto Esposito e Domenico Mauriello
- 12.97 - Il problema del cambiamento organizzativo nella Pubblica Amministrazione
di Paolo Vaselli
- 13.97 - Il consiglio di Stato, la giustizia amministrativa e il processo di riforma della P.A.
di Antonio Catricalà, Alessandro Botto, Stella Righettini, Giuseppe Palumbi
- 14.97 - I fondi Strutturali
di Antonello Pezzini
- 15.97 - Il Territorio Europeo e le prospettive transnazionali. La cooperazione interregionale. La politica urbana
di Antonello Pezzini
- 16.97 - Arriva l'Euro: manuale per le aziende
di Antonello Pezzini
- 17.97 - Verso l'adozione dell'Euro
di Antonello Pezzini
- 18.98 - Capacità competitiva delle imprese distrettuali e collegamenti produttivi locali: alcune ipotesi interpretative ed evidenze empiriche
di Gaetano Fausto Esposito
- 19.98 - Immigrazione (regolare e irregolare) e mercato del lavoro in Italia
di Paolo Quirino
- 20.99 - I servizi finanziari, Gli investimenti diretti all'estero, Gli istituti di credito in UE
di Antonello Pezzini
- 21.99 - La globalizzazione riflessioni e proposte
di Antonello Pezzini

- 22.99 - I fondi strutturali 2000/2006 linee direttrici
di Antonello Pezzini
- 23.99 - L'attività bancaria nell'area dell'Euro IPCA / IPCH
di Antonello Pezzini
- 24.99 - Il Prodotto Interno Lordo nell'Unione Europea e nei
paesi PECO
di Antonello Pezzini
- 25.99 - Opportunità e vincoli per l'insediamento di nuove imprese
sul territorio provinciale
di Paolo Quirino
- 26.99 - L'impostazione metodologica e la precisione delle stime
dell'indagine sulle congiunture Regionali delle Camere
di Commercio
di Alessandro Rinaldi e Aldo Russo
- 27.00 - Il ciclo di vita dell'Osservatorio Economico Locale
(LEO) Un approccio teorico alla lettura delle dinamiche
del territorio
di Giuseppe Capuano
- 28.01 - Proposta di un percorso metodologico per la stima delle
Imprese a carattere artigiano in Europa
*realizzato da un gruppo di lavoro dell'Istituto Guglielmo
Tagliacarne coordinato da Giuseppe Capuano*