



**NUCLEO DI
VALUTAZIONE E
VERIFICA DEGLI
INVESTIMENTI
PUBBLICI**

RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ 2011

NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI REGIONE CAMPANIA

Direttore:
ing. Arturo Polese

Componenti:
dott. Valeria Aniello
arch. Carmelina Bevilacqua
arch. Carmela Melania Cavelli
ing. Paolo Cefarelli
ing. Domenico Dell'Anno
dott. Sara Gaudino
dott. Giuseppe Leonello
arch. Claudia Trillo

Relazione sulle attività del NVVIP nell'anno 2011

22 Febbraio 2012



Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici – Regione Campania
Via S. Lucia 81, Napoli. Segreteria.NVVIP@regione.campania.it

INDICE

Introduzione	4
1. I compiti del NVVIP	4
2. Le attività svolte dal NVVIP nel corso del 2011	6
2.1 Piano di Valutazione	6
2.2 Supporto alla programmazione	8
2.2.1 FSE 2007-2013	8
2.2.2 PSR 2007-2013	8
2.2.3 FESR 2007-2013	8
2.2.4 Obiettivi di servizio	9
2.2.5 Monitoraggio	9
2.3 Valutazioni interne	9
2.3.1 Valutazione ex post della progettazione integrata del POR 2000-2006	9
2.3.3. Valutazione ex post del PI Pompei-Ercolano	11
2.3.4 Analisi valutative ex post POR 2000-2006	12
2.4 Valutazioni esterne	15
2.5 Compiti derivanti da specifiche delibere	15
2.5.1 Valutazione GP (Grandi Progetti)	15
2.5.2 Valutazione APQ (Accordi di Programma Quadro)	17
2.5.3 Valutazione dei PIU (Programmi Integrati Urbani)	17
2.5.4 Valutazione dei PIRAP (Progetti Integrati Rurali per le Aree Protette)	17
2.6 Altre Attività	18
2.6.1 Valutazione UVAL su SPL trasporti	18
2.6.2 POIN Energia	18
3. Risorse	18
Allegato 1 – Compiti conferiti al NVVIP dalla costituzione a dicembre 2011	19
Allegato 1 – Compiti conferiti al NVVIP dalla costituzione a dicembre 2011	19
Allegato 2 – Sintesi dei risultati conoscitivi del rapporto di valutazione ex post della progettazione integrata del POR 2000- 2006	26
Allegato 3 - Sintesi dei risultati conoscitivi del rapporto di valutazione ex post del PI Pompei- Ercolano	30
Allegato 4 – Sintesi dei risultati conoscitivi del rapporto di valutazione ex post del POR 2000-2006	32

Relazione sulle attività del NVVIP nell'anno 2011

Introduzione

La presente relazione descrive le attività del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania (NVVIP) nel corso dell'anno 2011.

Il documento si articola in tre parti: la prima parte sintetizza e accorpa in categorie i compiti conferiti al NVVIP, anche con riferimento ai compiti attribuiti all'ufficio dalla data della sua istituzione; la seconda parte illustra in dettaglio le attività svolte nel 2011, accorpate per categorie; la terza parte riporta le risorse impiegate dal NVVIP.

Il NVVIP è stato istituito nell'anno 2001 dalla Regione Campania, in ottemperanza all'art. 1 della L. 144/99 e delle disposizioni attuative della D.P.C.M. del 10.9.1999, con la DGR n. 270 del 19.1.01 (approvazione del progetto per la costituzione del NVVIP) e, a valle del processo di evidenza pubblica per la selezione dei 10 componenti, si è insediato il 5.11.2001.

Oggi il NVVIP risulta composto da 8 componenti, esperti tecnici, + il direttore (ing. Arturo Polese). Gli 8 esperti tecnici hanno i seguenti profili:

- 5 esperti tecnici, con esperienza pluriennale di analisi e valutazione di progetti/programmi complessi (ing. Paolo Cefarelli, ing. Domenico Dell'Anno, arch. Carmela Cavelli, arch. Carmelina Bevilacqua ed arch. Claudia Trillo, tutti componenti del NVVIP dal 2001);
- 3 esperti economico finanziari, con esperienza pluriennale di analisi e valutazione di progetti/programmi complessi (dott. Valeria Aniello, componente del NVVIP dal 2001, dott. Sara Gaudino e dott. Giuseppe Leonello, componenti del NVVIP dal 2010).

Il regolamento regionale n. 12 del 15 dicembre 2011 recante l'“Ordinamento Amministrativo della Giunta Regionale della Campania” istituisce, tra gli altri uffici speciali, (art. 29) il *Nucleo per la Valutazione e la verifica degli investimenti pubblici*, definendone compiti e funzioni (art. 32).

In questa sede, si evidenzia l'ampliamento dei compiti conferiti dal regolamento: il NVVIP, infatti, oltre alle funzioni di cui alla legge 17 maggio 1999, n. 144 (che già svolgeva), dovrà curare la valutazione di programmi e progetti di intervento ordinario e straordinario elaborati dalla Regione (si tratta di un mandato allargato rispetto a quanto ad oggi avveniva a seguito di specifiche disposizioni deliberative); svolgerà funzioni valutative di supporto al responsabile della programmazione regionale unitaria, nonché all'attività degli uffici di diretta collaborazione, anche con riguardo all'attività di valutazione dell'impatto della regolazione e all'attività dell'ufficio di cui all'articolo 25, commi 3 e 4, della LR 7/2002 (Ordinamento contabile della Regione Campania); tali ultime due attribuzioni costituiscono una nuova funzione conferita all'ufficio.

1. I compiti del NVVIP

I compiti attuali del NVVIP, inizialmente stabiliti dalla L. n. 144 del 17.5.99 e dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10.9.99, sono stati integrati dalla data del suo insediamento attraverso un complesso insieme di norme di diversa emanazione (Ministero del Tesoro, Conferenza Stato – Regioni, CIPE, Cassa Depositi e Prestiti, Giunta regionale della Campania). Una lista dettagliata con le relative fonti normative di riferimento, aggiornata alla data del 31 dicembre 2011, viene presentata in allegato 1.

Nell'ambito della vasta tipologia di attività previste, il NVVIP è stato attivato, nell'anno 2011, soprattutto nelle attività di supporto alla programmazione in corso, nella valutazione ex ante dei Grandi Progetti del PO FESR 2007-2013 e, in modo prevalente, in attività di valutazione ex post del ciclo programmatorio 2000-2006.

Ai fini di una più agevole lettura delle attività svolte nel 2011, riportate nel § 2, esse sono state accorpate in sei macrocategorie: aggiornamento del Piano di Valutazione; supporto alla programmazione; valutazioni interne; valutazioni esterne; compiti derivanti da specifiche delibere; altre attività.

Questa suddivisione consente di mettere in evidenza la fonte normativa o regolamentare da cui discendono le attività svolte; pertanto, alcune tematiche si ripresentano in più di una macrocategoria, a seconda che le attività svolte in relazione ad essi si configurino come attività di supporto alla programmazione o come compito derivante da specifica delibera.

Alcune macrocategorie si articolano a loro volta in sottocategorie, come emerge dal seguente elenco, a cui corrisponde la strutturazione in paragrafi e sottoparagrafi della presente relazione:

1. Aggiornamento del Piano di Valutazione
2. Supporto alla programmazione
 - 2.1. FSE 2007-2013
 - 2.2. PSR 2007-2013
 - 2.3. FESR 2007-2013
 - 2.4. Obiettivi di servizio
 - 2.5. Monitoraggio
3. Valutazioni interne
 - 3.1. Valutazione ex post della progettazione integrata del POR 2000-2006
 - 3.2. Valutazione ex post PI Pompei - Ercolano
 - 3.3. Analisi valutative ex post POR 2000-2006
4. Valutazioni esterne
5. Compiti derivanti da specifiche delibere
 - 5.1. Valutazione GP (Grandi progetti)
 - 5.2. Valutazione APQ (Accordi di Programma Quadro)
 - 5.3. Valutazione dei PIU (Programmi Integrati Urbani)
 - 5.4. Valutazione dei PIRAP (Programmi Integrati Rurali per le Aree Protette)
6. Altre Attività

2. Le attività svolte dal NVVIP nel corso del 2011

2.1 Piano di Valutazione

Il Piano Unitario di Valutazione (PUV) della Regione Campania è stato approvato una prima volta con la DGR 322 del 23.2.2009 anche a seguito di consultazione partenariale. È stato poi rettificato con la DGR 451 del 3.3.2009 che ha apportato lievi precisazioni. Inoltre, trattandosi di un Piano da aggiornare in fase di attuazione, al fine di render conto dei fabbisogni conoscitivi finalizzati alla promozione dell'efficienza e dell'efficacia nell'attuazione dei Programmi e nel conseguimento degli obiettivi, in qualità di Responsabile del PUV, il direttore del NVVIP ha prodotto, nel dicembre 2010, una prima revisione completa del PUV (approvata in sede di Gruppo di coordinamento della Programmazione Regionale Unitaria e presentata al Partenariato Economico e Sociale). Nel novembre 2011, a seguito di una verifica sullo stato di attuazione del PUV, il direttore del NVVIP ha poi prodotto una proposta di seconda revisione (tale seconda revisione è attualmente in corso di approvazione).

Il Piano prevede attività valutative “interne”, affidate al NVVIP, ed “esterne”, affidate a valutatori da reperire sul mercato.

Nell'anno 2011 le valutazioni interne hanno presentato avanzamenti significativi; di contro, gli avanzamenti delle valutazioni esterne, da realizzarsi con le risorse dei programmi di riferimento, hanno incontrato maggiori difficoltà, ad eccezione delle valutazioni previste nell'ambito del PSR.

La tabella seguente rappresenta lo stato di avanzamento delle valutazioni 2011 del PUV; nei paragrafi successivi, si presentano le attività svolte dal NVVIP nel corso del 2011 ed i principali risultati conoscitivi.

Tabella 1. Avanzamento delle valutazioni 2011 del PUV (dicembre 2011)

Tipo	Oggetto	Attività al dicembre 2011	Esecutore
Strategiche	1.1.1 Programmi - Analisi di Chiusura		
	<i>Analisi valutative ex post POR 2000-2006</i>	Conclusa il 30/10/11	NVVIP
	1.1.2 Programmi - Valutazione Ex Ante		
	PAR FAS 2007-2013	non avviabile	NVVIP
	Documento Unico di Programmazione (DUP)	non avviabile	NVVIP
	1.1.3 Programmi - Revisione		
	<i>PO FESR 2007-2013</i>	non richiesta/non avviata	NVVIP
	PO FSE 2007-2013	non richiesta/ non avviata	NVVIP
	PAR FAS 2007-2013	non avviabile	NVVIP
	Documento Unico di Programmazione (DUP)	non avviabile	NVVIP
	PSR 2007-2013	In corso	Esterna Agriconsulting
	1.1.4 Programmi - Governance		
	<i>Sistema di Monitoraggio</i>	1° step concluso a luglio 2010. Nessuna attività nel 2011	NVVIP
	<i>Organizzazione</i>	1° step concluso ad ottobre 2011	NVVIP
	<i>Snellimento procedure</i>	Supporto sui PIU (ottobre 2011) Supporto sugli AdP nei GP (aprile 2011)	NVVIP
	Sistemi di Controllo di gestione (Autovalutazione,)	Parzialmente avviata per il FSE; a carattere periodico	NVVIP
	Premialità	non richiesta/ non avviata	NVVIP
Obiettivi di servizio	on going	NVVIP	
Operative	<i>Modalità di Attuazione</i>	non richiesta/ non avviata	NVVIP
	<i>Strumenti di Attuazione</i>	non richiesta/ non avviata	NVVIP
	<i>Grandi Progetti/Grandi Programmi</i>	In corso (11 GP valutati)	NVVIP
	Azioni di sistema/Azioni cardine	non richiesta/ non avviata	NVVIP
	<i>Strumenti di Programmazione Negoziata (Adr, Pirap, Piu, Pit,...)</i>	Terminata ex post PIT 2000-2006 a maggio 2011. Terminata ex post- PI Pompei Ercolano a luglio 2011	NVVIP
Tema tiche	<i>Incentivi alle imprese (FESR)</i>	ferma al capitolato	Esterna
	Politiche di conciliazione, dispersione scolastica e patti formativi locali (FSE)	ferma al capitolato	Esterna

2.2 Supporto alla programmazione

2.2.1 FSE 2007-2013

Nel Piano Unitario di Valutazione sono previste le valutazioni operative, cioè quelle valutazioni connesse alla sorveglianza dei programmi operativi. Tali valutazioni sono incentrate sulle modalità di attuazione dei Programmi e sui relativi strumenti di attuazione. Nell'ambito delle valutazioni operative, nel Piano è prevista la partecipazione del NVVIP alle attività di autovalutazione organizzata dalle Autorità di Gestione dei singoli fondi.

Il NVVIP ha partecipato, nel corso del 2011, a due sessioni di autovalutazione; la prima nel febbraio 2011 e la seconda nel novembre 2011.

Nella prima sessione, l'obiettivo principale della partecipazione del NVVIP è stato quello di fornire indicazioni, suggerimenti e raccomandazioni per permettere il miglioramento continuo, sia del processo che dell'attuazione del programma e/o degli obiettivi operativi oggetto di valutazione.

Nella seconda sessione, la finalità del NVVIP, su richiesta specifica dell'AdG, è stata quella di supportare nel popolamento degli indicatori di realizzazione e risultato. Per far ciò, il NVVIP ha predisposto un format di rilevamento impostato, per la prima volta, a livello di "strumento" (con un livello di dettaglio, quindi, superiore a quello dell'obiettivo operativo).

La difficoltà nel popolamento degli indicatori, infatti, non sono dovute ad una scarsa attenzione dei responsabili di obiettivo operativo, quanto piuttosto ad un'incongruenza attuativa del programma. Mentre infatti gli indicatori sono stati oggetto di previsione a livello di obiettivo specifico, il programma si attua, nei fatti, attraverso obiettivi operativi con autonome dotazioni finanziarie e, spesso, un obiettivo specifico viene scomposto in obiettivi operativi affidati a responsabili diversi. Ciascun obiettivo operativo, poi, a sua volta, può essere scomposto in più tipologie di strumento e dare origine a uno o più bandi o avvisi attuativi. Ciò fa sì che più responsabili, collocati anche in diverse aree generali di coordinamento, si trovano nei fatti a concorrere al raggiungimento di indicatori di realizzazione e risultato, senza modalità di riparto di tali indicatori preventivamente concordate. Per ricostruire i dati a livello di obiettivo specifico, occorre quindi preventivamente assemblare i dati per ciascuno strumento (tenendo conto dei vari bandi/avvisi) relativo all'obiettivo operativo e sommare i dati relativi a tutti gli obiettivi operativi in cui questo si compone. I responsabili, dunque, hanno difficoltà a popolare gli indicatori concepiti a livello così alto. Perciò il format predisposto, ha seguito un approccio del tipo bottom up.

2.2.2 PSR 2007-2013

Il NVVIP, nell'ambito delle attività previste dal Piano Unico di Valutazione - PUV e della Politica regionale Unitaria (che integra politiche e forme di intervento a cofinanziamento FEARS, FESR; FSE, FAS, individuando domande valutative trasversali), ha svolto un'attività di raccordo con il valutatore indipendente del PSR. Il direttore del NVVIP, in qualità di componente ha partecipato ai Comitati di Sorveglianza del PSR.

2.2.3 FESR 2007-2013

o *Progetti Integrati Urbani*

Il NVVIP ha predisposto una relazione di approfondimento sul tema dello sviluppo urbano nell'ambito dell'Asse VI del POR FESR 2007-2013, al fine di proporre un supporto per la riprogrammazione in chiave unitaria delle risorse dedicate allo sviluppo urbano anche sulla base di una riproposizione dell'assetto urbano della regione in chiave strategica e competitiva.

Nell'ambito delle attività di riprogrammazione dei PIU Europa a valere sulle risorse obiettivo operativo 6.1 POR 2007-2013 richieste dalla Programmazione Unitaria è stato istituito un tavolo tecnico composto dalla Programmazione Unitaria, dall'Autorità di Gestione del FESR e dall'obiettivo operativo 6.1. Il NVVIP su richiesta del Responsabile della Programmazione Unitaria, ha supportato il tavolo tecnico istituito attraverso lo svolgimento delle seguenti attività:

- la predisposizione di una matrice di valutazione per la valutazione dei singoli interventi di ciascun PIU con l'indicazione degli interventi finanziabili anche attivando il programma Jessica;
- l'applicazione della matrice di valutazione agli interventi dei PIU delle seguenti città medie: Giugliano, Portici, Aversa, Scafati, Avellino, Torre del Greco, Afragola, Marano di Napoli, Battipaglia, Castellammare di Stabia, Casoria.

In particolare, la matrice di valutazione è stata costruita secondo le seguenti categorie di valutazione:

- A. Sostenibilità tecnico amministrativa;
- B. Sostenibilità gestionale;
- C. Miglioramento delle Funzioni urbane;
- D. Compatibilità dell'intervento con gli strumenti di PPP (al fine di individuare la possibile finanziabilità attraverso il programma Jessica di ciascun intervento analizzato).

o *Grandi Progetti*

Nel 2011 il NVVIP ha ampiamente approfondito le problematiche relative alla governance per l'attuazione dei GP, producendo un'analisi che mette a sistema la normativa nazionale e regionale in materia di accordi di programma e di ingegneria istituzionale per la realizzazione delle opere pubbliche, in funzione degli obiettivi programmatori relativi alla realizzazione dei Grandi Progetti, in modo da descrivere un possibile modello gestionale e organizzativo per la realizzazione degli stessi in Regione Campania.

2.2.4 Obiettivi di servizio

Il sistema degli Obiettivi di Servizio, introdotto dal QSN, rappresenta una modalità di programmazione orientata ai risultati, in quattro ambiti (istruzione, servizi di cura per gli anziani e per l'infanzia, gestione dei rifiuti urbani e Servizio idrico integrato) per le otto Regioni del Mezzogiorno e per il MIUR.

Il Piano d'Azione degli Obiettivi di servizio per la Regione Campania del 2008 è stato approvato con DGR 210/09, con la quale le funzioni di coordinamento, impulso e monitoraggio dell'attuazione del Piano sono state assegnate al Settore Piani e Programmi, con il supporto del NVVIP e in raccordo con il coordinamento della Programmazione Unitaria.

Il NVVIP nel corso del 2011 ha partecipato alle attività di verifica necessarie alla predisposizione del Rapporto annuale.

2.2.5 Monitoraggio

Nel 2011 il NVVIP ha confermato il proprio impegno in relazione a quanto già evidenziato nella relazione annuale per il 2010, ovvero ad avviare due percorsi di lavoro distinti, ma integrati, orientati a due risultati convergenti:

- 1) un primo, da conseguire a breve termine, consistente nell'acquisire e coordinare, utilizzando le varie fonti disponibili, i necessari flussi informativi a supporto delle decisioni da prendere in materia di Programmazione Unitaria;
- 2) un secondo, conseguibile nel medio termine, rivolto alla definizione di un Sistema di Monitoraggio a supporto del Governo Strategico della Programmazione Unitaria.

2.3 Valutazioni interne

2.3.1 Valutazione ex post della progettazione integrata del POR 2000-2006

La valutazione ex- post dei PI si inserisce nella cornice delle attività valutative svolte dal NVVIP ai sensi del Piano Unitario di Valutazione.

Il NVVIP ha presentato, nel dicembre 2009, il progetto per lo svolgimento dell'attività valutativa, che si articolava originariamente su un'analisi di dieci casi-studio selezionati tra i 51 PI attivati in Regione Campania nel periodo 2000-2006. Il progetto è stato successivamente rivisto e ripresentato nel gennaio 2010 e il suo budget finanziario è stato approvato a febbraio 2010. Essendo successivamente venuta meno l'effettiva disponibilità delle risorse necessarie a impegnare gli esperti esterni previsti (nota dell'AdG FESR del marzo 2010), il progetto è stato ridimensionato nel settembre 2010.

Le analisi e la stesura del rapporto di valutazione sono state curate direttamente dai componenti del NVVIP, che si sono avvalsi del supporto di due esperti messi a disposizione della Regione Campania nell'ambito del progetto FORMEZ "100 giovani per l'Europa".

Inoltre, il lavoro ha beneficiato del confronto continuo con uno *Steering group* composto dai seguenti esperti: dott. Tito Bianchi dell'UVAL - DPS, dott. Antonio Pannico del NUV Sicilia, dott. Osvaldo Cammarota del PES, dott. Fulvio Bartolo del PES, prof. Gerardo Ragone dell'UniNA, dott. Domenico Marzaioli del PES. Lo steering group si è riunito con il NVVIP, esprimendosi sulle bozze del lavoro via via disponibili e fornendo commenti e utili spunti per il miglioramento della ricerca.

Il rapporto di valutazione è stato pubblicato e reso disponibile on line¹. Inoltre il NVVIP ha organizzato, in data 18 luglio 2011, presso l'auditorium della Regione Campania, un convegno dal titolo *La valutazione ex post dei Progetti Integrati del POR 2000-2006*, che ha visto una vasta partecipazione di pubblico. Nel corso del convegno sono stati presentati i principali risultati conoscitivi ed i relatori invitati² hanno espresso le loro considerazioni rispetto ai diversi temi trattati animando un interessante dibattito.

L'attività valutativa nasce per rispondere alle richieste avanzate sia dall'Amministrazione regionale che dal Partenariato Economico e Sociale (PES) ed in ragione di una fondamentale esigenza conoscitiva in merito alla progettazione integrata del POR Campania 2000-2006.

La progettazione integrata del POR Campania 2000-2006, che ha visto la realizzazione di **51** Progetti Integrati, il coinvolgimento di **531** Enti Locali, uno stanziamento programmatico (riferito unicamente alle risorse POR) pari a quasi **2.200** milioni di euro ed una spesa totale certificata di **1.162** milioni di euro, corrispondente alla realizzazione di **1.810** progetti (tra infrastrutture, progetti di servizio e regimi di aiuto alle imprese), è stata senza dubbio, insieme agli investimenti per la Metropolitana regionale, l'operazione di maggiore rilevanza finanziata con i fondi comunitari nel ciclo di programmazione 2000-2006.

L'attività di valutazione ex post è stata finalizzata alla costruzione di un quadro conoscitivo organico dell'esperienza della progettazione integrata in Campania, attraverso l'analisi della spesa programmata e realizzata, della coerenza e sostenibilità degli obiettivi programmatici e del grado di raggiungimento degli stessi, del valore aggiunto potenziale ed effettivo della programmazione *integrata*, dei risultati in termini di miglioramento della *governance* della programmazione per lo sviluppo locale e della partecipazione degli enti locali.

Nel corso del 2011 il NVVIP è stato impegnato nelle attività valutative relative alla valutazione in oggetto, in particolare nei mesi tra gennaio e maggio.

Nell'ambito delle attività valutative, il NVVIP si è avvalso di fonti conoscitive primarie e secondarie, ricostruite con indagini ad hoc. Sono stati pertanto acquisiti ed opportunamente rielaborati i dati di monitoraggio resi disponibili alla chiusura del POR 2000-2006 (settembre 2010), effettuate attività conoscitive dirette intervistando numerosi attori coinvolti nei processi di definizione, implementazione e gestione dei Progetti Integrati, svolte indagini di campo, esaminati in dettaglio tre casi studio, al fine di ricostruire il quadro conoscitivo sulla base del quale sono stati espressi i giudizi valutativi e tratte le conclusioni della valutazione ex post.

La valutazione ex post ha inteso anche offrire un contributo ai processi di gestione dei programmi in corso (2007-2013) ed alla concezione delle politiche di sviluppo per il periodo successivo (2013-2020).

Struttura del rapporto di ricerca

Il rapporto di valutazione si articola in 7 capitoli, corredati di una bibliografia selettiva e mirata e di appendici riportanti gli strumenti utilizzati per le analisi di campo. I capitoli 1 e 2, nel precisare la metodologia adottata, contestualizzano l'attività della valutazione della progettazione integrata e ne chiariscono finalità e destinatari. I capitoli 3 e 4 propongono una sintesi delle vicende relative alla programmazione ed implementazione dei PI in Campania. Il capitolo 5 analizza e discute i dati del monitoraggio finanziario dei PI campani, introducendo osservazioni quantitative in merito all'andamento della spesa. Il capitolo 6 discute gli esiti delle analisi di campo, approfondendo le indagini su tre PI scelti come casi studio: "Città di Benevento", "Parco Regionale dei Monti Picentini", "Pompei – Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano". Il capitolo 7 propone, infine, le conclusioni e le raccomandazioni sulla base dei dati e delle indagini svolte.

La metodologia di valutazione si è basata su un'analisi del tipo *desk* (studi e ricerche, analisi dei documenti, dei dati di monitoraggio, etc.), su analisi dirette, e, in parte, su indagini sul campo effettuate attraverso la somministrazione di questionari strutturati ai 51 responsabili dei progetti integrati e attraverso questionari semistrutturati ad attori e testimoni chiave della progettazione integrata.

I casi studio sono stati selezionati non solo per fornire elementi utili a supportare la valutazione ex post dello strumento nel suo complesso, ma anche per rispondere a domande valutative specifiche. Si sono,

¹ http://www.sito.regione.campania.it/documenti/2011/VEXP_NVIP2011.pdf

² Dott. Stefano Caldoro, Presidente della Giunta regionale, Prof. Edoardo Cosenza (Assessore alle Opere e Lavori Pubblici Regione Campania); prof. Gerardo Ragone (Università degli Studi di Napoli); prof. Giuseppe Moro (Università degli studi di Bari e Direttore NVVIP Regione Puglia); dott. Dario Gargiulo (AdG PO FESR Regione Campania); dott. Paolo Praticò (Coordinatore UVAL – DPS); Osvaldo Cammarota (Lega delle Autonomie).

infatti, analizzati un Progetto Integrato appartenente alla categoria dei PI “Città” (PI Città di Benevento), per fornire elementi di supporto che fossero anche utili nel corso della tornata di programmazione 2007-2013 in relazione allo strumento dei Programmi Integrati Urbani (PIU Europa) relativi alle città medie; un Progetto Integrato appartenente alla categoria dei PI “Parchi Regionali” (Parco regionale dei Monti Picentini), per fornire elementi di supporto in relazione allo strumento dei Progetti Integrati Rurali per le Aree Protette (PIRAP) relativi ai parchi ed il Progetto Integrato “Pompei Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano” (appartenente alla categoria dei PI “Grandi Attrattori Culturali”) per tener conto delle lezioni apprese qualora si preveda di effettuare investimenti per valorizzare il sito archeologico di Pompei nell’ambito del Programma Interregionale “Attrattori Culturali, Naturali e Turismo” (POIn), anche per definire la sostenibilità dei modelli gestionali dei Beni Culturali e dei grandi siti archeologici.

Una sintesi dei risultati conoscitivi della valutazione in oggetto è riportata nell’allegato 2.

2.3.3. Valutazione ex post del PI Pompei-Ercolano

Il NVVIP ha inserito l’analisi di tale caso nell’ambito della più ampia attività di valutazione ex post dei progetti integrati del POR 2000-2006 descritta al paragrafo precedente. Il Progetto Integrato Pompei, Ercolano e Sistema Archeologico Vesuviano (PI Pompei Ercolano) rientra nella tipologia dei PI Grandi Attrattori Culturali (GAC) ed è stato selezionato come caso studio su richiesta del Responsabile della Programmazione unitaria nel febbraio 2011.

L’area pompeiana si pone infatti come simbolo dell’attrazione culturale dell’intera regione Campania ed inoltre i recenti fatti di cronaca hanno riproposto, con evidenza, la questione della gestione dei grandi siti archeologici. Il dibattito che ne è scaturito si è incentrato sulle responsabilità gestionali dei diversi soggetti coinvolti e sulle condizioni necessarie a garantire la tenuta “durevole” del bene culturale, anche in termini di sostenibilità economico e finanziaria.

Gli elementi di valutazione sono stati indagati attraverso analisi documentali e indagini dirette condotte dal NVVIP nella primavera del 2011 e hanno riguardato in maniera specifica:

- o la strategia di sviluppo, l’idea forza e gli interventi attuati nell’ambito del PI Pompei Ercolano, al fine di verificarne ex post la coerenza intrinseca;
- o gli aspetti gestionali, nell’intento di individuare quei fattori che hanno reso sostenibile o meno la strategia di sviluppo del PI e/o ne hanno ostacolato la continuità.

Tali approfondimenti hanno consentito:

- o di comprendere se la strategia a suo tempo delineata fosse davvero rilevante rispetto al contesto e ai fabbisogni in qualche modo intercettati;
- o di verificare, attraverso l’evoluzione che il PI ha avuto durante gli anni di attuazione, se la concertazione istituzionale abbia attivato procedure innovative gestionali per incrementare la sostenibilità dei siti archeologici e dei beni culturali.

Il territorio compreso nel PI Pompei-Ercolano includeva nove comuni della provincia di Napoli (Boscotrecase, Boscoreale, Castellammare, Ercolano, Lettere, Pompei, Torre Annunziata, Torre del Greco, Trecase) posizionati nella fascia della conurbazione periferica a sud est di Napoli.

Il PI Pompei Ercolano rientrava nella tipologia di progetti integrati a regia regionale e nella tipologia Grande Attrattore che rappresentava, nell’ambito delle grandi strategie messe in campo inizialmente dal POR Campania 2000-2006, un punto di forza per l’innalzamento dell’attrattività turistica.

Struttura del rapporto di ricerca

Il rapporto di ricerca, prodotto dal NVVIP e disponibile *on line*³, presenta la seguente articolazione.

Si parte da alcuni cenni alla metodologia utilizzata (paragrafo 1) rimandando al rapporto di valutazione ex post dei PI per una trattazione più ampia; successivamente nel *contesto territoriale e programmatico*

³ http://www.sito.regione.campania.it/documenti/2011/valutazione_NVVIP_Pompei.pdf

(paragrafo 2) è illustrata la situazione socioeconomica dell'area oggetto del PI al fine di delineare e caratterizzare la domanda e l'offerta turistica registrata all'epoca della costruzione del PI.

Nel *processo di costruzione del PI* (paragrafo 3) è illustrato il percorso concertativo che ha portato alla definizione dell'idea forza e alla strutturazione di una strategia complessiva che si attua nei vari nodi/centri della rete del PI Pompei Ercolano. Inoltre si analizza il percorso del PI dalla fase di valutazione ex-ante, che ha condotto alla selezione degli interventi del PI, alla fase di controllo di gestione che ha accompagnato la fase di realizzazione e gli eventuali cambiamenti in corso d'opera. La fase di valutazione ex-ante, che ha preceduto la fase di attuazione, ha assunto un'importanza fondamentale ed ha permesso di comprendere il comportamento della strategia delineata dal PI e, quindi, degli interventi scelti per realizzarla.

Gli interventi attuati attraverso il PI e le attuali modalità di fruizione e gestione sono descritti al paragrafo 4 dedicato appunto alla presentazione dei *risultati dell'analisi valutativa ex post* condotta dal NVVIP. L'attuazione del PI è stata analizzata, in relazione agli interventi realizzati, secondo tre chiavi di lettura: il valore finanziario "speso" rispetto a quello programmato, il valore funzionale reale dell'intervento rispetto all'intero progetto integrato e lo scostamento rispetto ai risultati attesi, soprattutto per quanto concerne l'obiettivo programmatico di incrementare e migliorare la fruizione dei siti archeologici.

Segue un approfondimento delle *dinamiche relative alla fruizione del sito di Pompei* (paragrafo 5) finalizzato ad evidenziare se e come, negli anni in cui si è concentrata la spesa dei PI, il sito di Pompei e l'area circostante abbiano rafforzato il rispettivo potenziale di attrazione turistica.

Infine, l'ultimo paragrafo *conclusioni* (paragrafo 6) riprende gli elementi conoscitivi acquisiti e propone alcune considerazioni finali, utili alla selezione, attuazione e gestione di eventuali ulteriori investimenti da realizzare nell'area.

Una sintesi dei risultati conoscitivi della valutazione in oggetto è riportata nell'allegato 3.

2.3.4 Analisi valutative ex post POR 2000-2006

L'analisi trae le motivazioni da una richiesta presente nella DGR n. 231 del 12.03.2010 che attribuiva al NVVIP un compito di supporto all'Autorità di Gestione del POR 2000-2006 (AdG) nella redazione dei documenti di chiusura del POR. Il NVVIP ha tuttavia potuto elaborare l'analisi valutativa ex post del POR 2000-06 solo a valle della presentazione del Rapporto Finale di Esecuzione – RFE (14.09.2010) da parte dell'AdG, che contiene la maggior parte dei dati finanziari e parte degli indicatori di realizzazione e di impatto necessari per un'analisi "a consuntivo" dei risultati conseguiti dal Programma. L'analisi sviluppata nel corso del 2011, per i tempi trascorsi e per gli approfondimenti svolti, ha una portata molto più vasta di quella originariamente prevista.

In ogni caso è opportuno rilevare che sono numerose le motivazioni che rendono estremamente rilevante un'analisi valutativa ex post del POR 2000-2006 anche in questa fase della programmazione 2007-2013: le richieste comunitarie ribadiscono la necessità di una attenta analisi degli effetti degli interventi del Programma Operativo Regionale 2000-2006 per trarne insegnamento per la programmazione in corso (che, allo stato, potrebbe essere oggetto di una profonda rivisitazione); il Piano Unico di Valutazione - PUV - della Campania assegna una specifica priorità alle valutazioni ex post della precedente programmazione, in termini sia di rilevanza che di coerenza, su temi/strumenti/territori centrali per le politiche di sviluppo 2007-2013; le indicazioni dell'analisi valutativa possono essere di supporto sia per la "gestione" dei programmi 2007-2013 che nell'impostazione delle politiche e dei programmi per il prossimo ciclo programmatico 2014-2020, almeno a livello regionale.

L'attività di valutazione, pur conservando le finalità generali di una valutazione ex post (analisi delle realizzazioni fisiche e dei risultati; valutazione di efficacia della strategia rispetto agli obiettivi prefissati, sia pur solo in termini di indicatori; impatto del programma sui principali target di sviluppo ed impatto sull'organizzazione della struttura regionale) ha necessariamente una forma "semplificata", innanzitutto per la scarsità dei dati e dei tempi e per la mancanza delle risorse indispensabili ad acquisire tutte le informazioni occorrenti per una valutazione più ampia.

Il lavoro rappresenta solo un primo passo per effettuare un bilancio "a posteriori" dei principali effetti prodotti (dal lato dell'offerta, cioè dei risultati concretamente scaturiti dagli interventi e dal lato della domanda realmente soddisfatta), confrontando, inoltre, tutte le variabili osservate con le previsioni contenute nel Programma e con le relative evoluzioni.

Le attività valutative si sono concentrate sulle seguenti aree di analisi:

- I - Effetti generali del Programma, per il conseguimento degli obiettivi generali identificati;
- II - Effetti settoriali del Programma, per Assi/Priorità del Programma operativo e per aree di policy;
- III - Effetti del Programma sull'organizzazione regionale ed influenza della stessa sull'attuazione.

Il rapporto di valutazione è stato pubblicato e reso disponibile on line⁴. Inoltre il NVVIP ha presentato, in data 6 dicembre 2011, presso la sede della Regione di palazzo Armieri, una relazione dal titolo *Analisi valutative ex post del POR Campania 2000-2006*, in una riunione del Partenariato Economico Sociale.

Struttura del rapporto

Il rapporto si articola in tre sezioni che corrispondono a singole attività di valutazione.

Le tre sezioni riguardano tre aspetti dell'analisi valutativa ex post, relativi agli effetti generali, settoriali e sull'organizzazione regionale del Programma. In particolare la prima sezione mira a fare emergere i risultati generali del programma sull'economia e la società e le sue performance rispetto agli obiettivi ed ai target a suo tempo identificati, la seconda sezione è relativa agli impatti potenziali del POR per aree di policy, e la terza sezione, attraverso la valutazione dei processi, mira in particolare a fare emergere l'impatto organizzativo del POR sul sistema di attuazione e sorveglianza.

La prima attività di analisi ha riguardato gli effetti generali del Programma, e si è basata essenzialmente su:

- Analisi delle caratteristiche dell'economia e della società all'inizio del periodo di programmazione 2000-2006;
- Obiettivi generali e strumenti della programmazione 2000- 2006;
- Avanzamento e contenuti della Spesa strutturale;
- Valutazione comparata sulla base di indicatori socioeconomici ed ambientali della regione al termine del periodo di programmazione.

Gli obiettivi di questo segmento di analisi puntano a misurare, innanzitutto, le modalità e il valore con cui il POR 2000-2006 ha concretamente conseguito (o soltanto avvicinato) gli obiettivi generali del Programma.

In particolare, per quanto riguarda la parte di analisi delle caratteristiche e delle condizioni dell'economia e della società campana all'inizio del periodo di programmazione 2000-2006, essa intende fornire una rappresentazione sintetica della condizione della regione ed una misura dei principali deficit strutturali (di tipo ambientale, economico e sociale) che la programmazione 2000-2006 intendeva affrontare.

La parte relativa all'individuazione degli Obiettivi generali e strumenti della programmazione 2000-2006, intende ricostruire e discutere il contenuto della strategia adottata con il POR 2000-2006, verificando i nessi causali e la razionalità delle ipotesi alla base del modello implicito di politica economica che ha portato all'individuazione dei target generali del Programma.

La parte relativa all'avanzamento e ai contenuti della spesa strutturale nell'ambito del POR Campania 2000-2006, intende realizzare un'analisi macro della spesa per investimenti del POR, sia interna, tesa cioè a mettere in evidenza la composizione e la distribuzione dei flussi (per settori e per anni), sia esterna, vale a dire finalizzata a realizzare un confronto tra l'attuazione del POR, da un lato, e l'avanzamento ed il contenuto della spesa "ordinaria" per investimenti della regione, dall'altro. L'output di questa attività consiste in un confronto fra le due serie di flussi (distinti ed aggiuntivi, almeno in ipotesi) e, quindi, nella valutazione del peso che – concretamente – gli investimenti del POR possono aver avuto nell'ambito più generale della "spesa per lo sviluppo" in regione.

La parte relativa alla Valutazione comparata sulla base degli indicatori socioeconomici ed ambientali della regione al termine del periodo di programmazione, intende effettuare un'analisi – possibilmente depurata degli effetti distorsivi della congiuntura – dei valori che la Campania ha fatto registrare, al termine della spesa dei fondi del POR 2000-2006, in relazione ai principali obiettivi / target generali del Programma. L'ipotesi è quella di verificare in che modo il POR 2000-2006 abbia conseguito i risultati di tipo macro che si era prefisso o, più realisticamente, se la sua attuazione e la presumibile entrata a regime di una parte sostanziale degli interventi, siano stati in grado di contribuire a determinare effetti e avanzamenti positivi sulle variabili di riferimento.

⁴ http://www.sito.regione.campania.it/documenti/2011/VEXP_NVIP2011.pdf

La seconda sezione, relativa alla analisi degli effetti del programma per aree di policy, valuta gli effetti del programma sull'offerta settoriale, e sulle aree di policy di riferimento (politiche ambientali; politiche per i BBCC ed il turismo - anche naturalistico; politiche per la formazione e per il lavoro; politiche industriali; politiche urbane; politiche per i trasporti; pari opportunità; ricerca e innovazione; società dell'informazione; politiche agricole e rurali; politiche per la pesca). A tale scopo, le azioni del programma sono state poste in relazione con gli indicatori (di realizzazione, di risultato e di impatto) su cui si intendeva incidere, riportati in forma aggregata, in modo da studiarne e ove possibile valutarne eventuali correlazioni significative e trarre indicazioni quantitative sull'effettivo perseguimento delle policies.

La sezione si conclude riportando conclusioni quali – quantitative sugli effetti settoriali del POR 2000-2006.

La terza sezione espone i principali risultati dell'attività di analisi degli effetti di carattere organizzativo e gestionale, studia l'impatto reciproco tra il POR 2000-2006 e la struttura istituzionale regionale. L'analisi si è focalizzata sui riflessi del Programma sull'organizzazione regionale, nelle sue componenti, tra loro intrinsecamente connesse, amministrativa e politica. Si tratta di un'analisi dal profilo innovativo, in quanto, di solito, si misurano le performance dei programmi, in termini di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto, ma non quelle delle organizzazioni responsabili della stesura e dell'attuazione di tali programmi, come se programmi, organizzazioni e persone coinvolte fossero realtà distinte ed indipendenti. Dopo un primo approfondimento di carattere metodologico (domande valutative, metodologia e strumenti di indagine), la terza sezione esamina i seguenti aspetti:

- le caratteristiche dell'organizzazione regionale e quelle della governance del POR, illustrando l'assetto dell'organizzazione regionale nel momento in cui è stato introdotto il POR e le novità legate alle esigenze di gestione del programma, in termini di funzioni e compiti da assegnare, di uffici da costituire, di procedure da attivare e risorse umane (interne e esterne) da coinvolgere;
- il processo di adattamento dell'organizzazione regionale alle specificità della governance del POR e le principali criticità riscontrate;
- le modalità di gestione e attuazione del POR, i differenti stili di gestione e i conseguenti assetti relazionali registrati negli anni, anche in corrispondenza con le dinamiche di carattere politico;
- il ruolo assegnato e svolto dalle risorse esterne e dal servizio di assistenza tecnica nell'ambito dell'attuazione del POR;
- l' "eredità" del POR in termini di apprendimento organizzativo e di cambiamento culturale e le difficoltà del processo di capitalizzazione;
- il caso rappresentato dalla gestione del FEOGA in cui sono stati introdotti dei cambiamenti organizzativi e procedurali volti a migliorare le performance del Programma.

La sezione si conclude con una serie di risposte alle diverse domande valutative poste e con una sintesi delle evidenze più rilevanti trattate nei singoli paragrafi.

Negli allegati relativi alla sezione I è contenuto il Focus sugli interventi finanziati a valere sul FESR di valore superiore ai 10 M€ che propone un approfondimento sull'insieme di iniziative progettuali attuate nell'ambito del POR (Fondo FESR) analizzando, in particolare, le caratteristiche dei progetti di maggiore entità finanziaria in termini di tipologia di progetto (nuovo o afferente ad altra programmazione), natura dell'intervento, settore, localizzazione, stato di realizzazione e tipologia di beneficiario.

L'allegato I.I riporta l'analisi economica e finanziaria condotta sui progetti per comprenderne limiti, problematiche e distribuzione. Tale analisi ha preso in considerazione tutti i progetti con importi superiori ai 10 M€, nell'ambito del FESR. I progetti superiori a 10 M€ sono 77, ma di questi gran parte ricadono nei cosiddetti progetti coerenti o sono regimi di aiuto. Si ricorda, a tal proposito, che circa il 35% della programmazione FESR 2000 – 2006 è costituita da progetti coerenti.

L'allegato I.II contiene una serie di tabelle che permettono di visualizzare i diversi interventi realizzati nell'ambito del POR, rispetto agli strumenti con cui sono stati realizzati, ovvero, attuazione monosettoriale, progetti coerenti e progetti compresi nei Progetti Integrati.

L'allegato I.III presenta un'analisi commentata della spesa del POR, in modo da inquadrare le dimensioni finanziarie del Programma e da dare un'immagine complessiva della sua attuazione.

Negli allegati relativi alla seconda sezione è contenuta l'Analisi degli indicatori di realizzazione e di risultato. In particolare, l'allegato II.I riporta gli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto nei loro valori target a inizio e fine programma nonché nei valori effettivamente ottenuti, articolati per aree di policy. Per poter analizzare l'evoluzione degli indicatori, in tabelle ad hoc l'evoluzione temporale dei dati è stata messa a confronto con riferimento ai documenti ufficiali pubblicati. Il primo testo ufficiale della programmazione regionale 2000 – 2006 è il 1° Complemento di Programmazione (CdP); partendo da questo sono stati riportati tutti gli indicatori ivi presenti con i rispettivi valori attesi. La tabelle così

risultanti sono state messe a confronto con altri tre documenti ufficiali, il RAVI (Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia, 2005, prodotto dal NVVIP), l'ultimo CdP (XI Complemento di Programmazione), pubblicato nel settembre del 2009 e il Rapporto Finale di Esecuzione RFE (2010). Rispetto a ciascun documento sono stati presi i dati necessari per portare avanti un'analisi esaustiva, rispetto all'evoluzione degli indicatori; i criteri di scelta sono indicati di seguito. Alcuni degli indicatori presenti nelle tabelle, sono stati riportati ed evidenziati in carattere barrato, in quanto sono stati eliminati nel corso dell'attuazione della programmazione.

L'allegato II.II riporta la tabella sintetica, in cui sono stati inseriti i dati degli interventi realizzati nell'ambito delle singole misure rapportando i valori dei progetti, e dei progetti coerenti, misura per misura. Anche in questo caso le misure sono state accorpate per aree di policy.

Nell'allegato III.I è riportata la traccia d'intervista semistrutturata usata per raccogliere le informazioni dei testimoni privilegiati, che avevano interagito con la programmazione.

Nell'allegato III.II è riportata la tabella che ricostruisce e mette in evidenza come sia cambiato il quadro dei responsabili di misura del POR 2000-2006 nel corso dell'attuazione, utile per poter analizzare i processi.

Una sintesi dei risultati conoscitivi della valutazione in oggetto è riportata nell'allegato 4.

2.4 Valutazioni esterne

Nel corso del 2011 il ritardo nell'attuazione dei PO FESR ed FSE ha rallentato l'avvio delle valutazioni esterne.

Erano state previste le seguenti due valutazioni:

- *Valutazione della competitività delle imprese (2000-2006): incentivi alle imprese (FESR)*. Il NVVIP ha prodotto una bozza del capitolato speciale di appalto, contenente tra l'altro le domande valutative, e lo ha inviato all'AdG FESR nel marzo 2011. Non si registrano ulteriori avanzamenti.
- *Valutazione delle attività 2000-2006 relative alle politiche di conciliazione, dispersione scolastica e patti formativi locali (FSE)*. Il NVVIP ha prodotto il capitolato speciale d'appalto, contenente tra l'altro le domande valutative, e lo ha inviato all'AdG FSE nel maggio 2011. Non si registrano ulteriori avanzamenti.

2.5 Compiti derivanti da specifiche delibere

2.5.1 Valutazione GP (Grandi Progetti)

La DGR Campania n. 122/2010, nel ribadire la validità degli "elementi di valutazione per i Grandi Progetti" prodotti dal NVVIP a seguito della DGR 326/2009, prevede che il NVVIP svolga la valutazione dei GP e formuli in merito un parere. Il NVVIP ha pertanto proceduto alla valutazione del progetto sulla base della documentazione pervenuta tenendo conto degli *elementi di valutazione per i grandi progetti* prodotti in data 28.7.2009.

Il particolare il progetto (anche attraverso il suo formulario) deve presentare i requisiti di:

- Qualità della proposta:
 - Completezza e qualità delle informazioni
 - Definizione localizzativa e tecnologica
 - Definizione delle analisi della domanda e dell'offerta
 - Definizione delle alternative considerate
- Coerenza esterna del progetto:
 - Grado di coerenza con le priorità trasversali del QSN e con gli obiettivi del POR; interrelazione con il PA FAS
 - Interrelazione e coerenza con altri interventi regionali e con altri strumenti di programmazione per lo sviluppo locale in corso nel territorio interessato.
- Coerenza interna del progetto:
 - Sostenibilità tecnico - amministrativa
 - Sostenibilità ambientale
 - Sostenibilità economica, finanziaria e sociale
 - Sostenibilità organizzativa e gestionale
- Rischio del progetto
 - Rischio tecnico
 - Rischio amministrativo

Rischio organizzativo e gestionale.

Il NVVIP esamina il progetto in funzione delle predette categorie di valutazione e, qualora il parere da formulare sia configurabile come positivo, lo elabora fornendo:

- a) una valutazione sintetica sulla sussistenza dei presupposti relativi all'opportunità di realizzazione del GP, e riguardanti:
 - a. la convenienza socio – economica
 - b. la fattibilità finanziaria
 - c. la rispondenza tecnica e la conformità urbanistica
 - d. la conformità giuridico- amministrativa
- b) un'analisi della proposta progettuale in funzione delle categorie di valutazione sopra elencate
- c) eventuali raccomandazioni per la presentazione dell'iniziativa alla CE.

Nel 2011 il NVVIP ha redatto pareri per i GP di cui alla seguente tabella:

Tabella 2: Grandi Progetti per cui è stato prodotto parere nel 2011

Titolo GP	Tot.[M€]
Sistema della Metropolitana regionale. Completamento Linea 6 della metropolitana di Napoli "Mostra-Municipio": lotto S. Pasquale (esclusa) – Municipio (inclusa)	178
Tangenziale aree interne	70
Allarga la rete: Banda Larga e sviluppo digitale in Campania	275,4
Polo fieristico Regionale	100

Alla fine del 2011 sono state infine avviate le attività istruttorie per i GP di cui alla seguente tabella. Tali istruttorie si sono concluse nel gennaio 2012.

Tabella 3: Grandi Progetti in istruttoria alla fine del 2011

Titolo GP	Valore tot[M€]
Risanamento ambientale e valorizzazione dei laghi dei Campi Flegrei	65
Risanamento ambientale e valorizzazione dei Regi Lagni	230
La bandiera blu del litorale domitio	80
Interventi di difesa e ripascimento del litorale del golfo di Salerno	70
Logistica e porti. Sistema integrato portuale di Napoli	282,5
Riqualificazione urbana area portuale Napoli Est	301,9
Centro storico di Napoli, valorizzazione del sito Unesco	100

2.5.2 Valutazione APQ (Accordi di Programma Quadro)

La Delibera CIPE n. 14/2006 (punto 2.5.1.a) e la DGR 389/2006 stabiliscono che il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici dell'Amministrazione Regionale predisponga una relazione tecnica di accompagnamento in occasione della stipula o della riprogrammazione delle risorse degli APQ (Atti integrativi).

In tale relazione il NVVIP si deve esprimere circa la rispondenza della proposta (APQ o Atto Integrativo) ai criteri di coerenza programmatica (interna - la coerenza dell'insieme della proposta formulata ed esterna - la coerenza della proposta rispetto agli altri strumenti con cui si attua la politica di sviluppo dell'Amministrazione), circa gli elementi informativi sui principali effetti economico-sociali attesi dalla proposta e deve produrre una sintesi delle valutazioni di fattibilità esistenti per gli interventi proposti. Inoltre, per gli interventi di importo superiore a 10 milioni la relazione deve contenere approfondimenti relativi alla fattibilità tecnica, procedurale e/o economico-finanziaria.

Nel corso del 2011 è pervenuta al NVVIP, da parte A.G.C. Trasporti e Viabilità, Porti, Aeroporti e Demanio Marittimo, richiesta di Relazione Tecnica per la riprogrammazione delle risorse dell'Accordo di Programma Quadro "Infrastrutture per la viabilità nella Regione Campania". A seguito di tale richiesta, il NVVIP ha avviato le attività di verifica della documentazione ricevuta per la predisposizione della relazione di competenza (ancora in istruttoria alla data della presente relazione).

2.5.3 Valutazione dei PIU (Programmi Integrati Urbani)

La DGR n. 1558/08 individua quale compito del NVVIP, nell'ambito dello strumento PIU a valere sulle risorse dell'obiettivo operativo 6.1. del POR FESR Campania 2007 2013, l'*"Individuazione degli elementi sensibili della programmazione del singolo Comune da sottoporre a verifica in fase attuativa allo scopo di evitare eventuali disallineamenti del DOS rispetto alla strategia regionale"*.

Il PIU (Programma Integrato Urbano) è costituito da un insieme organico di interventi convergenti verso un obiettivo strategico focalizzato sulla trasformazione di una delimitata area urbana (area bersaglio). Il PIU è costruito all'interno di un documento strategico, definito Documento di Orientamento Strategico (DOS). Il DOS esplicita la strategia di sviluppo urbano alla luce delle priorità degli OCS (Orientamenti Strategici Comunitari), del QSN 2007-2013 e del PTR (Piano Territoriale Regionale) e deve essere concepito in modo da giustificare l'individuazione dell'area bersaglio.

Il DOS può contenere ulteriori interventi, rispetto a quelli del PIU, anche a valere su obiettivi operativi diversi da quelli ammissibili al PIU e anche al di fuori dell'area bersaglio. Gli interventi aggiuntivi a quelli del PIU ed inclusi nel DOS devono essere strettamente integrati agli interventi propri del PIU.

Gli elementi sensibili sono articolati in base alle seguenti categorie di analisi:

- Rilevanza della strategia
- Consistenza della strategia
- Efficacia della strategia
- Efficienza della strategia.

Nel 2011, il NVVIP ha ricevuto due 2 proposte di PIU Europa delle città medie da parte del Responsabile dell'Obiettivo operativo 6.1 ed ha conseguentemente prodotto 2 relazioni relativamente all'*Individuazione degli elementi sensibili della programmazione del singolo Comune da sottoporre a verifica in fase attuativa allo scopo di evitare eventuali disallineamenti del DOS rispetto alla strategia regionale* per le città medie di Marano di Napoli e Torre del Greco.

2.5.4 Valutazione dei PIRAP (Progetti Integrati Rurali per le Aree Protette)

Il quadro di riferimento normativo che assegna al NVVIP i compiti di valutazione e di verifica dell'ammissibilità dei Progetti Integrati Rurali per le Aree Protette (PIRAP) è il seguente:

1. D.G.R. n. 1131 del 19 giugno 2009 - Linee Guida per l'attuazione PIRAP.
2. Decreto dirigenziale n. 64 dell'11 agosto 2009 – Approvazione dell'Avviso pubblico e della relativa disciplina per la promozione di Partenariati Pubblici PIRAP e la presentazione delle relative proposte progettuali PIRAP.
3. Decreto dirigenziale n. 3 del 20 gennaio 2010 - Manuale per l'attuazione dei progetti integrati per le aree protette.

Nel 2011 il NVVIP ha espresso il proprio parere di competenza per il PIRAP Parco regionale del Sarno (gennaio 2011).

2.6 Altre Attività

2.6.1 Valutazione UVAL su SPL trasporti

L'attività valutativa, prevista dall'UVAL, vedrà il coinvolgimento di Nuclei di Valutazione di tre Regioni (Campania, Emilia-Romagna e Lombardia).

La ricerca valutativa si pone l'obiettivo di esaminare i sistemi di realizzazione degli investimenti nel settore trasporti pubblici locali su ferro e su gomma mettendo a confronto i sistemi gestionali applicati in diverse regioni d'Italia.

È stata prefigurata una tecnica di valutazione "mista" che vedrà affiancato ad un valutatore esterno uno Steering Group coordinato dall'UVAL. Il NVVIP della Campania parteciperà allo steering group attraverso un suo componente.

Il NVVIP nel 2011 ha partecipato a diverse riunioni con l'UVAL per la definizione dell'avviso di affidamento della ricerca ed in particolare per la definizione delle domande valutative.

2.6.2 POIN Energia

Il NVVIP, attraverso un suo componente, referente regionale per la valutazione del Programma, partecipa alle riunioni organizzate dall'UVAL in merito al Piano di valutazione. Partecipa, inoltre, attraverso un suo rappresentante, allo Steering Group per il pilotaggio dell'attività valutativa sulle "Condizioni e gli ostacoli allo sviluppo delle filiere tecnologiche" filiere tecnologiche.

Per quanto riguarda la Ricerca Valutativa su condizioni ed ostacoli allo sviluppo delle filiere tecnologiche condotta nell'ambito del POIN, il componente incaricato ha analizzato e studiato i documenti predisposti dal RTI affidatario della ricerca in diversi stati di avanzamento (marzo, maggio e luglio 2011). Ha inoltre condiviso con lo steering group le osservazioni ed ha partecipato alle riunioni tra i rappresentanti del RTI e lo steering group tenutesi a Roma.

3. Risorse

Il NVVIP si avvale di una segreteria amministrativa composta da tre funzionari regionali: sig.ra Concetta Aiello, dott. Luigi De Bernardo e dott.ssa Maria Teresa Iepariello.

Nel 2011 il NVVIP ha continuato a coordinare fino ad aprile le attività di due esperti messi a disposizione dal FORMEZ nell'ambito del progetto "100 giovani per l'Europa" (dott.ssa Angela De Longis e dott. Nicola Coppola) da settembre 2010. I due esperti sono stati impegnati nell'analisi della documentazione e nella predisposizione e svolgimento delle indagini di campo realizzate nell'ambito della valutazione ex post dei PI della Campania, curata dal NVVIP. Tale attività è stata prolungata fino al mese di dicembre 2011 per la dott.ssa Angela De Longis, alla quale sono stati affidati compiti di analisi e prima elaborazione della documentazione statistica disponibile per la realizzazione della valutazione ex post del POR Campania 2000-2006.

Le attività del NVVIP sono cofinanziate dal CIPE e dalla Regione Campania.

Il CIPE non ha deliberato, nel corso del 2011, alcuna assegnazione per il Nuclei di Valutazione, relativamente all'annualità 2011 medesima.

Si evidenzia anche per il 2012 la necessità di un co-finanziamento a valere su risorse regionali e/o sulle risorse previste dal Piano di valutazione, per coprire le spese di funzionamento.

Allegato 1 – Compiti conferiti al NVVIP dalla costituzione a dicembre 2011

Si riporta a seguire l'elenco analitico dei compiti a vario titolo conferiti al NVVIP, ordinati, in ordine cronologico, in funzione delle diverse entità che hanno attribuito compiti al NVVIP. Sono inoltre evidenziati i compiti aggiuntivi attualmente in capo al direttore del NVVIP.

I compiti del NVVIP sono inizialmente stabiliti dalla L. n. 144 del 17.5.99 e dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10.9.99. Compiti aggiuntivi sono poi dati al NVVIP da altre norme, del Ministero del Tesoro, dalla Conferenza Stato – Regioni, dal CIPE, dalla Cassa Depositi e Prestiti, oltre che dal POR Campania e dalla Giunta regionale della Campania.

Il quadro analitico dei compiti conferiti al NVVIP sintetizzato di seguito evidenzia con * i compiti riferiti specificamente alla tornata di programmazione 2000-2006 mentre con ** sono segnati i compiti relativi ad attività esaurite, che non si prevede si ripropongano in futuro.

Compiti stabiliti dalla legge istitutiva

1. L. n. 144 del 17.5.99 (art. 1)

- Fornire assistenza e supporto tecnico per le fasi di programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma, per le analisi di opportunità e fattibilità e per la valutazione ex ante di progetti ed interventi, tenendo conto in particolare di criteri di qualità ambientale e di sostenibilità dello sviluppo ovvero della compatibilità ecologica degli investimenti pubblici;
- Fornire supporto alla gestione del "Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici" (MIP)⁵;
- Svolgere attività volta alla diffusione delle tecniche proprie dei fondi strutturali all'insieme dei programmi e dei progetti attuati a livello territoriale, con riferimento alle fasi di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica;
- Assicurare l'integrazione con il Sistema Statistico Nazionale (SISTAN)⁶;
- Certificare gli Studi di fattibilità che richiedono contributi alla Cassa Depositi e Prestiti, per l'accesso al fondo rotativo per la progettualità e per l'accesso al fondo per la progettazione preliminare ex. Artt. 4 e 5, come anche stabilito dalle circolari della Cassa Depositi e Prestiti n. 1240 e n. 1245 2001.

Compiti stabiliti da altre disposizioni nazionali

2. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10.9.99

- Fornire supporto alla diffusione ed all'attuazione degli strumenti della programmazione regionale, alle azioni di sviluppo locale, all'applicazione degli istituti della programmazione negoziata;
- Assicurare complessivamente (nell'ambito della rete dei Nuclei di Valutazione), una rete di risorse metodologiche e informative diffuse e condivise, in grado di valorizzare e trasferire le esperienze eccellenti, di elevare ed equilibrare il livello qualitativo e l'affidabilità delle politiche pubbliche di investimento, di ottimizzare l'impiego delle risorse progettuali e finanziarie, come anche stabilito nel Protocollo fra le Amministrazioni centrali e le Amministrazioni regionali ai fini della progettazione e costruzione della rete fra i nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (Conferenza Stato – Regioni, 10.2.2000 e Delibera CIPE 4.8.2000).

3. Decreto del Ministero del Tesoro del 28.1.2000

- ** Valutare i progetti per la contrazione dei mutui da parte delle Comunità Montane per le finalità di cui all'art. 34 della Legge 144/99.
-

4. Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n. 88

- Raccordarsi con il DPS per controllare, monitorare e valutare gli obiettivi raggiunti dall'attuazione degli interventi del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

Compiti stabiliti da Delibere CIPE

5. Delibera CIPE 4.8.2000 sulle modalità attuative del QCS delle regioni obiettivo 1

- * Condividere "buone pratiche" e metodologie in grado di migliorare la qualità degli investimenti pubblici e l'efficacia del QCS e dei Programmi Operativi;

⁵ Non essendo formalmente costituiti il MIP, tale compito può tradursi in "fornire supporto alla gestione dei sistemi di monitoraggio degli investimenti pubblici".

⁶ Il NVVIP non è mai stato attivato in merito.

- * Supportare ed eventualmente far parte del Gruppo Tecnico per le attività inerenti la riserva di premialità del 6%;
 - Supportare l'Autorità di Gestione del POR nella predisposizione delle relazioni sul monitoraggio. Standardizzare le procedure di monitoraggio. Fornire supporto per il monitoraggio dei programmi.
- 6. Delibera CIPE n. 88/2002**
- ** Predisporre uno specifico documento tecnico atto a verificare l'adeguatezza degli investimenti infrastrutturali programmati all'interno delle risorse destinate alle attività produttive nell'ambito delle Intese Istituzionali di programma.
- 7. Delibera CIPE n. 20/2004; Delibera CIPE 35/2005; Delibera CIPE n. 14/2006 e Delibera CIPE n. 3/2007⁷**
- Relativamente agli interventi finanziati con le risorse nelle aree sottoutilizzate, predisporre una relazione tecnica che contiene: a) elementi di valutazione circa la rispondenza della proposta ai criteri di coerenza programmatica, la coerenza interna (la coerenza dell'insieme della proposta formulata) ed esterna (la coerenza della proposta rispetto agli altri strumenti con cui si attua la politica di sviluppo di quella Amministrazione); b) elementi informativi sui principali effetti economico-sociali attesi dalla proposta; c) una sintesi delle valutazioni di fattibilità esistenti per gli interventi proposti; d) l'indicazione degli interventi di importo superiore a 10 milioni di euro (quando reputato opportuno dalla Regione anche al di sotto) per i quali appaiono opportuni, ai fini dell'attuazione amministrativa, approfondimenti relativi alla fattibilità tecnica, procedurale e/o economico-finanziaria prima della firma dell'APQ, al fine di assicurare più adeguate condizioni di realizzazione.

Compiti stabiliti dalla Regione Campania

8. POR Campania 2000/2006

- * Diffondere ed attivare nell'amministrazione regionale metodologie e approcci operativi in grado di consentire livelli di attuazione del programma e metodi di selezione dei progetti rispettosi dei criteri delineati nel QCS e coerenti con l'obiettivo di massimizzare l'efficacia del programma medesimo (in collaborazione con il NVVIP del Ministero del MTBE ed in rete con il Comitato di attuazione dei Nuclei istituito dalla Conferenza Stato – Regioni);
- * Promuovere programmi volti al rafforzamento e alla qualificazione del personale della Regione impegnato nell'attuazione del POR, caratterizzati da elevati livelli qualitativi sul piano dell'attività formativa e improntati a modalità operative delle azioni formative basate su requisiti minime comuni sul piano dei contenuti didattico – informativi, delle procedure, delle tecniche e delle metodologie proprie dei fondi strutturali e delle politiche di sviluppo (in collaborazione con il NVVIP del Ministero dell'Economia ed in rete con il comitato di attuazione dei Nuclei istituito dalla Conferenza Stato – Regioni);
- * Costituire riferimento per il valutatore indipendente del POR.
- * Diffondere la cultura della valutazione attraverso la realizzazione di programmi formativi e di sensibilizzazione;
- * Operare la valutazione di fattibilità (con parere vincolante) dei progetti POR con importo superiore a 10 M€;
- * Operare la valutazione di fattibilità (con parere vincolante) di tutti i progetti integrati territoriali e settoriali.

9. Delibera n. 270 del 19.1.2001 della Giunta regionale della Campania

- Operare la valutazione di fattibilità (con parere non vincolante) di tutti i progetti regionali non POR con importo superiore a 10 M€⁸;
- Fornire supporto tecnico, metodologico e di standardizzazione per la formulazione e la valutazione ex ante dei programmi regionali;
- Fornire supporto tecnico per la valutazione in itinere ed ex post dei programmi;

⁷ La proposta di delibera CIPE di Programmazione del Fondo Aree sottoutilizzate attraverso le intese istituzionali di programma e gli accordi di programma quadro non prevede le attività di cui alle precedenti Delibere, ma è ragionevole ipotizzare che le successive disposizioni attuative affideranno ai Nuclei di valutazioni attività affini a quelle svolte precedentemente sulla materia.

⁸ Pur se non abrogata, tale disposizione della Delibera non è mai stata attivata nella prassi, pur avendo il NVVIP prodotto e pubblicato Linee Guida e schede per la presentazione dei progetti.

- Coordinarsi con l'Autorità Ambientale regionale per la definizione e diffusione degli indirizzi tecnici e metodologici inerenti alla valutazione degli aspetti ambientali.
- 10. Complemento di programmazione del programma Leader+**
 - * Partecipare alla selezione dei Piani di Sviluppo Locale così come specificati nel Programma Regionale Leader+.
- 11. Autorità di Gestione del POR (giugno 2002)**
 - * Curare il rapporto di interfaccia con il Valutatore Indipendente del POR.
- 12. Delibera n. 844 del 7.3.2003 della Giunta regionale della Campania**
 - * Valutare i rapporti di gestione trimestrali dei Progetti Integrati ed operare revoche o sostituzioni di progetti in caso mancato rispetto dei cronogrammi.
- 13. Delibera n. 845 del 7.3.2003 e Delibera n. 848 del 10.6.2004 della Giunta regionale della Campania**
 - * Operare la selezione dei progetti contenuti nei PI relativi a misure integrabili diverse da quelle minime.
- 14. Delibera n. 578 del 16.4.2004 della Giunta regionale della Campania**
 - * Operare la valutazione delle proposte di contratto di investimento contenute nei PI.
- 15. Delibera n. 2442 del 1.8.2003 della Giunta regionale della Campania**
 - ** Operare la valutazione delle proposte progettuali di intervento sui centri storici della Campania ex L. R. 26/2002.
- 16. Delibera n. 1764 del 24.9.2004 della Giunta regionale della Campania**
 - * Coordinare, da un punto di vista metodologico ed operativo, l'intero processo valutativo relativo all'aggiornamento della Valutazione Intermedia del POR Campania;
 - * Individuare le modalità operative e metodologiche per l'attuazione del Progetto di Valutazione Intermedia del POR Campania;
 - * Condurre le attività valutative relative ai blocchi di analisi A (Analisi degli effetti del Programma) e C (Coerenza con le priorità delle strategie comunitarie di Lisbona e Göteborg) dell'aggiornamento della Valutazione Intermedia.
- 17. Bando concorsuale di premialità a disegno regionale, di cui alla delibera CIPE n. 20 del 29.9.04 (BUR Campania n. 64 del 27 dicembre 2004)**
 - ** Valutare i progetti candidati.
- 18. Delibera n. 1201 del 23.9.2005 della Giunta regionale della Campania**
 - * Procedere, congiuntamente al Dipartimento dell'Economia della Regione, alla verifica almeno semestrale del rispetto dei cronogrammi analitici di attuazione dei PI predisponendo gli atti relativi alle revoche del finanziamento.
- 19. Delibera n. 1243 del 30.9.2005 della Giunta regionale della Campania**
 - In relazione alle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate (rifinanziamento L. 208/98 periodo 2005/2008), definire adeguati processi, metodologie e strumenti di supporto alle attività ricognitive, programmatiche e istruttorie, di selezione di interventi e azioni, per il disegno di schemi di premi e sanzioni, per le attività di valutazione della coerenza programmatica, di analisi della fattibilità tecnico-procedurale ed economico-finanziaria, anche in riferimento alle indicazioni, fornite dai soggetti proponenti e attuatori, circa le modalità e i costi della gestione, nonché la sostenibilità dei relativi oneri finanziari.
- 20. Delibera n. 78 del 26.1.2006 della Giunta regionale della Campania**
 - * Valutare i casi nei quali la revoca o la sostituzione di un intervento inserito nel cronogramma critico di un PI provoca la caduta dell'intera filiera critica dei progetti di quel PI.
- 21. Delibera n. 389 del 23.3.2006 della Giunta regionale della Campania**
 - Redigere la relazione tecnica ex Delibera CIPE 35/05 di accompagnamento degli interventi. Tale relazione, oltre a quanto già previsto dalla normativa di riferimento, conterrà una più mirata

valutazione dei singoli interventi, studi di fattibilità ed azioni di sistema allo scopo di verificarne preliminarmente le seguenti condizioni:

- o Valenza strategica anche rispetto alla Programmazione strategica 2007/13;
 - o Sostenibilità tecnica-amministrativa;
 - o Sostenibilità economica, finanziaria e gestionale.
- ** Valutare gli interventi inseriti negli “Accordi di reciprocità” sulla base dei seguenti criteri:
- o Valenza strategica della strategia di reciprocità a base dell’Accordo rispetto agli obiettivi/scelte/priorità d’intervento della strategia di sviluppo regionale 2007/13 ed agli indirizzi comunitari di Lisbona e di Goteborg;
 - o Efficacia delle modalità di convergenza ed integrazione programmatica, finanziaria ed operativa tra Progetto integrato e strumento/i di programmazione negoziata e tra queste con la strategia di reciprocità;
 - o Grado di avanzamento della spesa complessiva del Progetto Integrato e dello Strumento di Programmazione Negoziata realizzata alla data del 31 dicembre 2005;
 - o Modello gestionale proposto per l’attuazione dell’Accordo di Reciprocità;
 - o Individuazione, valenza e sostenibilità del Progetto portante della strategia di reciprocità o dello Studio di fattibilità relativo alla individuazione dello stesso;
 - o Impegno del Tavolo di Concertazione dello Strumento di Programmazione negoziata a destinare le eventuali risorse che dovessero rendersi disponibili per il finanziamento di infrastrutture materiali ed immateriali a sostegno del progetto portante la strategia di reciprocità.

22. Delibera n. 824 del 23.6.2006 della Giunta regionale della Campania

- Effettuare la valutazione ex ante del PSR-FEASR e dei PO FESR e FSE per il ciclo di programmazione 2007-2013 e del Programma Attuativo del FAS 2007-2013.

23. Delibera n. 1041 del 1.8.2006 della Giunta regionale della Campania

- Organizzare il “parco progetti regionale”;
- Valutare le proposte progettuali presentate.

24. Delibera n. 1516 del 7.9.2007 della Giunta regionale della Campania

- * Valutare nuovi interventi nell’ambito dei Progetti Integrati nei limiti delle economie finanziarie disponibili in ciascun P.I. e limitatamente a progetti, o stralci di essi, già presentati o contestualmente presentati al Parco Progetti Regionale di cui alla DGR n. 1041/06, dando priorità a quei progetti eventualmente già presentati al Bando di premialità regionale di cui alla DGR n. 2092/04 e classificatisi idonei nella relativa graduatoria.

La relativa attività di valutazione da parte del NVVIP dovrà avere la priorità rispetto a tutte le altre attività in cui il NVVIP stesso è coinvolto.

Sarà competenza del NVVIP verificare che il progetto per il quale è richiesto il finanziamento sia stato presentato al Parco Progetti Regionale.

25. Delibera n. 395 del 9.3.2007 e Delibera 1286 del 17.7.2007 della Giunta regionale della Campania

- ** Effettuare l’istruttoria degli studi di prefattibilità predisposti ai sensi dell’accordo di programma quadro “Studi di fattibilità” stipulato con il Mi.S.E.;
- ** Esprimere un parere sulla opportunità tecnica di proseguire nella II Fase (redazione studi di fattibilità) e formulare indicazioni di orientamento tecnico per la realizzazione della II Fase, tenendo conto del programma e della metodologia presentati dal progettista.

26. Decreto del presidente della giunta regionale della Campania n. 153 del 25 luglio 2008

- Supportare la struttura di riferimento per il coordinamento della politica regionale unitaria in relazione alla valutazione ed al monitoraggio dei programmi, dei piani e dei progetti.

27. Decreto Dirigenziale N. 28 del 5 agosto 2008 (AGC sviluppo attività settore primario)

- ** Effettuare l’istruttoria tecnica dei progetti presentati nell’ambito del bando a valere sulla misura 1.4 del POR Campania 2000-2006 (reti irrigue).

28. Delibera n. 1558 del 1.10.2008 della Giunta regionale della Campania

- Effettuare, relativamente all’Elaborazione del DOS o Preliminare di PIÙ (Programmi Integrati Urbani PIÙ Europa), l’analisi di coerenza del Programma con la strategia dell’Obiettivo Operativo 6.1 – Asse VI – PO FESR 2007 – 13.

29. Delibera n. 467 del 18.3.2009 della Giunta regionale della Campania

- Effettuare la valutazione ex ante del preliminare del DOS del PIU Napoli.

30. Delibera n. 210 del 6.2.2009 della Giunta regionale della Campania

- Sostenere il gruppo di coordinamento del “Piano di azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio”.

31. Delibera n. 322 del 23.2.2009 e Delibera n. 451 del 13.3.2009 della Giunta regionale della Campania.

Decisione del Gruppo di coordinamento della Programmazione Unitaria del 24.9.2010

- Il direttore del NVVIP è nominato Responsabile del Piano unico di valutazione. Al Responsabile del Piano Unico di Valutazione sono affidati i seguenti compiti:
 - o redigere il Piano ed elaborare proposte per eventuali modifiche e/o integrazioni;
 - o verificare l’attuazione del Piano e individuarne le criticità, con particolare attenzione al rispetto dei tempi di realizzazione delle attività valutative;
 - o supportare l’organizzazione e la conduzione delle attività partenariali necessarie all’individuazione dei temi e delle domande di valutazione;
 - o coordinare le attività di valutazione della programmazione unitaria;
 - o relazionare al Responsabile della Programmazione Unitaria ed al Gruppo di coordinamento sull’attuazione del Piano;
 - o relazionare, per conto dell’amministrazione regionale, sul Piano stesso e sugli esiti delle valutazioni, nelle sedi di sorveglianza dei Programmi, con cadenza almeno annuale, così come previsto dalla delibera CIPE n. 166/2007;
 - o dare inizio e coordinare le attività valutative interne (di competenza del NVVIP) secondo i piani di lavoro che regolano il funzionamento dell’ufficio, informando il Gruppo di coordinamento del relativo avanzamento e dei risultati conseguiti;
 - o proporre, ai fini dell’attuazione delle attività valutative “esterne”, in ottemperanza della tempistica prefigurata nel Piano, al Gruppo di Coordinamento di dare mandato alle Autorità di Gestione dei diversi programmi interessati di avviare le valutazioni previste.
- Il NVVIP, ai fini del Piano è chiamato a:
 - o sostenere l’amministrazione nella redazione, aggiornamento ed attuazione del Piano;
 - o partecipare al processo di ascolto delle esigenze conoscitive, all’interno e all’esterno dell’amministrazione;
 - o proporre temi e domande di valutazione; istruire le attività partenariali e di selezione delle valutazioni;
 - o in fase di attuazione del Piano, sostenere i responsabili dell’attuazione nei processi di autovalutazione;
 - o per attività di valutazione esterna, a svolgere attività di gestione tecnica laddove non delegata a Steering group ad hoc costituiti ;
 - o partecipare formalmente ad eventuali Steering group delle singole valutazioni;
 - o in quanto valutatore interno, condurre direttamente le valutazioni interne;
 - o partecipare alle attività a sostegno della qualità dei processi di valutazione e della costruzione di capacità di valutazione condotte dal SNV.

32. Delibera n. 326 del 6.3.2009 della Giunta regionale della Campania

In relazione ai “grandi progetti” del PO FESR 2007-2013:

- coordinarsi con la struttura di riferimento per il coordinamento della politica regionale unitaria in relazione alla valutazione ed al monitoraggio dei programmi, dei piani e dei progetti;
- svolgere la valutazione dei GP (con il supporto dell’Autorità Ambientale regionale) e di formulare il parere previsto dalla procedura di cui alla delibera, provvedendo a definire, in via propedeutica, gli elementi di valutazione;
- esaminare i piani di lavoro dei responsabili dei grandi progetti, rilasciando un monitoraggio mensile;
- analizzare lo SdF ed il formulario dei GP richiedendo integrazioni e/o modifiche al fine di pervenire all’emanazione di un parere obbligatorio e vincolante.

⁹ Così come previsto nel Piano delle Attività valutative della programmazione 2000/06 e 2007/13.

33. Delibera n. 1131 del 19.6.2009 della Giunta regionale della Campania

In merito ai Progetti Integrati per Aree Protette (PIRAP):

- Partecipare al tavolo di procedura negoziale PIRAP;
- Partecipare al Gruppo Tecnico Operativo istituito dal tavolo di procedura negoziale PIRAP;
- Partecipare alle attività di programmazione, supervisione e coordinamento della procedura PIRAP;
- Curare la prima fase della procedura di valutazione dei PIRAP (ricezione, ammissibilità, istruttoria, valutazione, negoziazione complessiva del PIRAP).

N.B. La procedura stabilita dalla Delibera di cui sopra è stata successivamente chiarita dall'AGC 11, che ha incaricato il NVVIP essenzialmente di curare la prima fase della procedura di valutazione.

34. Delibera n. 1291 del 31.7.2009 della Giunta regionale della Campania

** In merito agli Accordi di Reciprocità:

- Coordinare e realizzare la procedura valutativa delle proposte di Programma di Sviluppo Territoriale presentate dai Parteneri Istituzionali Locali;
- Supportare l'Amministrazione regionale per l'emanazione di tutti gli atti amministrativi necessari all'attuazione degli Accordi di Reciprocità, ivi compreso l'avviso pubblico.

35. Decreto dirigenziale n. 534 del 10.9.2009 dell'AGC 03 Programmazione, Piani e Programmi.

** In merito agli Accordi di Reciprocità il decreto di approvazione dell'avviso fissa le procedure da applicare per la valutazione della prima fase e stabilisce le tempistiche.

36. Delibera n. 1715 del 20.11.2009 della Giunta regionale della Campania

Valutazione dei progetti ≥ 10 MEuro a valere su risorse del Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013 (POR FESR) Le Linee Guida Progetti ≥ 10 MEuro a valere su risorse POR FESR 2007-2013

37. Decreto dirigenziale n. 736 del 31.12.2009 dell'AGC 03 Programmazione, Piani e Programmi.

** In merito agli Accordi di Reciprocità il decreto approva il Documento di Indirizzo per l'attuazione della fase valutativa negoziale. È previsto che il NVVIP svolga la valutazione degli interventi presenti nel Programma di Sviluppo Territoriale attraverso: a) la verifica dei requisiti minimi; b) la valutazione di coerenza. Il NVVIP potrà richiedere, ove necessario, eventuali integrazioni delle schede.

38. Delibera n. 231 del 12.3.2010 della Giunta regionale della Campania

* Predisporre le analisi e le valutazioni utili alla redazione del Rapporto Finale del POR 2000-2006, supportando a tal fine l'Autorità di Gestione.

39. Programma Operativo Interregionale (POIn) "Attrattori culturali, naturali e turismo" (dicembre 2009)

Supportare l'Amministrazione nell'identificazione e disseminazione di buone pratiche.

40. Piano di valutazione unitario del POIn "Attrattori culturali, naturali e turismo" (dicembre 2009)

* Responsabilità e monitoraggio del Piano di valutazione e responsabilità delle valutazioni (in capo al Direttore del NVVIP ex DD AdG POIn n. 4 del 10.12.2009).

41. Decreto n. 1 del 19.7.2010 del Commissario ad acta ex art. 14 comma 22 del DL 31 maggio 2010 n. 78

Il direttore del NVVIP è chiamato a far parte della Struttura tecnica di supporto per la predisposizione del Piano di Stabilizzazione Finanziaria (ex art. 14 comma 22 del DL 78/2010).

42. Delibera n. 122 del 28.3.2011 della Giunta regionale della Campania

In merito ai Grandi Progetti ed ai Grandi Programmi del POR FESR 2007-2013:

- Operare la valutazione secondo i criteri già delineati negli "Elementi di valutazione per i Grandi Progetti prodotti dal NVVIP";

- Supportare l'unità Operativa Grandi progetti nelle attività di monitoraggio e controllo di gestione in fase di realizzazione dei Grandi Progetti e dei Grandi Programmi fino alla completa realizzazione delle iniziative.
- Raccordarsi con l'unità Operativa Grandi progetti nel coordinamento delle attività di alta sorveglianza dei Grandi Progetti e dei Grandi Programmi.

43. Delibera n. 223 del 24.5.2011 della Giunta regionale della Campania

Collaborare, per le attività di propria competenza, con il NVVIP Conti Pubblici Territoriali

44. Delibere n. 432 del 9.8.2011 della Giunta regionale della Campania e n. 612 del 29.10.2011 della Giunta regionale della Campania e Regolamento regionale n. 12 del 15.12.2011

- svolgere le funzioni di cui alla legge 17 maggio 1999, n. 144;
- curare la valutazione di programmi e progetti di intervento ordinario e straordinario elaborati dalla Regione;
- svolgere funzioni valutative di supporto al responsabile della programmazione regionale unitaria, nonché all'attività degli uffici di diretta collaborazione, anche con riguardo all'attività di valutazione dell'impatto della regolazione e all'attività dell'ufficio di cui all'articolo 37, comma 3.

Allegato 2 – Sintesi dei risultati conoscitivi del rapporto di valutazione ex post della progettazione integrata del POR 2000-2006

L'allegato 2 riporta una sintesi dei risultati conoscitivi del rapporto di valutazione ex post della progettazione integrata del POR 2000-2006; per una trattazione più approfondita, si rimanda al testo integrale del rapporto.

I principali risultati delle analisi effettuate possono riassumersi nei seguenti punti:

1. I Progetti Integrati sono stati uno strumento di programmazione di medio termine che ha consentito in linea di massima il perseguimento delle strategie originariamente previste;
2. I Progetti Integrati hanno contribuito all'innalzamento della qualità della vita di alcune comunità locali attraverso la realizzazione di infrastrutture aggiuntive, ma non hanno generalmente determinato un impatto diretto sull'allargamento dell'utenza di beni e servizi e quindi un significativo impatto sullo sviluppo socio-economico dei territori interessati;
3. Le opere realizzate nell'ambito dei Progetti Integrati riscontrano molto spesso problematiche di sostenibilità gestionale, dovute non solo alla (scarsa) capacità delle amministrazioni beneficiarie, ma anche al non verificarsi delle ipotesi che ne avevano motivato la scelta;
4. In pochissimi casi le opere realizzate in sede di Progetti Integrati sono attualmente gestite con modelli a rete integrati, per cui l'integrazione degli interventi, pur se programmata e progettata a monte, non risulta a valle effettivamente attuata in fase gestionale;
5. I Progetti Integrati hanno in diversi casi favorito l'innescò di forme di *governance* istituzionale innovative ed efficaci; questo processo non è stato tuttavia capitalizzato ed è in corso di dispersione;
6. L'assenza di continuità di impegno nella fase di gestione delle opere realizzate attraverso i PI, anche in un'ottica di rete, sta implicando non soltanto un processo di mancata capitalizzazione del valore aggiunto, pure prodotto dalla progettazione integrata, ma addirittura la diffusione di un senso di sfiducia nell'approccio integrato da parte degli operatori;
7. Un elemento chiave del valore aggiunto della progettazione integrata è stato quello di innescare in alcuni casi l'abitudine al dialogo costruttivo tra le varie istituzioni, anche di diverso livello gerarchico, preposte all'implementazione dei processi di sviluppo territoriale;
8. Il modello attivato attraverso il POR in generale, e la progettazione integrata in particolare, non è stato in grado di attivare reti stabili pubblico private per la gestione delle opere.

Per quanto riguarda, nello specifico, la valenza dei PI quali strumenti di sviluppo locale, il rapporto mette in evidenza che:

1. Nella progettazione integrata in Campania il principio della concentrazione territoriale è stato perseguito ed ottenuto solo parzialmente, per effetto soprattutto di un'attuazione diffusa e poco concentrata delle operazioni, distribuite su un numero eccessivo di potenziali beneficiari e per lo più attraverso interventi infrastrutturali di ridotta taglia dimensionale;
2. L'esperienza dei PI ha visto un positivo coinvolgimento degli *stakeholder* anche se, ad una fase di animazione efficace, è seguita una fase di implementazione e gestione delle opere che non ha visto un coinvolgimento attivo degli attori del territorio. Ciò si correla anche alla mancata previsione di un soggetto gestore delle opere da realizzarsi sin dalla fase della loro concezione;
3. La progettazione integrata ha sofferto, peraltro, della mancanza di meccanismi di integrazione gestionale delle diverse opere, con modalità di rete;
4. Il modello di delega delle responsabilità delineato con la progettazione integrata, non è stato poi attuato in maniera coerente e alla fine ha portato a risultati scarsamente efficaci e meno positivi del previsto. L'amministrazione regionale, nonostante l'apparente volontà di delega, ha nei fatti ricondotto a sé, attraverso il meccanismo dei Responsabili di Misura, la fase attuativa del programma;
5. La progettazione integrata si è dimostrata uno strumento utile a coltivare il principio di intersectorialità almeno nelle fasi di programmazione e progettazione, mentre in fase di attuazione e gestione sussistono le limitazioni già evidenziate;
6. La progettazione integrata non ha rispettato il requisito dell'integrazione così come declinato dal POR come integrazione tra misure FESR e misure FSE, a causa soprattutto di ritardi nell'avvio della spesa FSE relativa ai PI da parte dell'Amministrazione regionale.

Le conclusioni generali del rapporto di valutazione ex post della progettazione integrata del POR Campania 2000-2006 ne forniscono un quadro non sempre positivo, sia riguardo la progettazione integrata come strumento di spesa dei fondi strutturali, sia come strumento per il miglioramento della *governance* a livello territoriale, sia, infine, come strumento di sviluppo economico locale.

- Come strumenti di spesa il rapporto conclude che, sulla base delle analisi condotte in base ai dati del monitoraggio, i PI non hanno assolto alla funzione di rappresentare uno strumento né di accelerazione, né di migliore e più efficace attuazione della spesa programmata.
In termini temporali, i dati del monitoraggio mostrano un ritardo iniziale dell'avvio della spesa dei PI, che trova motivazione nella complessità della negoziazione per la scelta degli interventi e in alcuni casi anche nella scarsa disponibilità sui territori di progetti sufficientemente maturi da poter essere inseriti in un meccanismo molto rigido come quello della spesa comunitaria.
Tuttavia, superato questo ritardo iniziale, le *performance* finanziarie dei PI in termini temporali, per quanto non completamente in linea con il resto del programma gestito con modalità monosettoriali, mostrano che il meccanismo attuativo del PI non ha rappresentato di per sé un fattore di freno eccessivo della spesa, almeno per quanto attiene il FESR.
Confrontando la spesa realizzata dai singoli PI con quanto era stato messo a disposizione dal POR e, soprattutto, con gli investimenti programmati ed approvati, risulta però che una parte sostanziale dei progetti non è stata completata, o perché le realizzazioni non sono neppure partite (progetti non realizzati) o per l'insorgere di difficoltà nel circuito finanziario o attuativo.
Anche a questo riguardo è ipotizzabile che la mancanza di un'effettiva delega ad un unico soggetto responsabile dell'attuazione e della gestione degli interventi ed il prevalere di un modello che ha ricondotto ogni decisione in capo ai Responsabili di Misura del POR abbiano pesato negativamente nell'avanzamento della spesa, introducendo una soluzione di continuità tra la fase di programmazione e quella di implementazione degli investimenti.
- Come strumento di governance il rapporto conclude che la progettazione integrata può essere considerata un'esperienza innovativa, per quanto "incompiuta" a causa di una scarsa attenzione per la fase di gestione dei progetti.
I PI in Campania hanno dimostrato di avere discrete potenzialità in termini di rafforzamento del capitale sociale del territorio, e dunque di poter rappresentare, anche in continuità con precedenti esperienze di programmazione negoziale, strumenti potenzialmente utili per facilitare il dialogo e la partecipazione di più soggetti e attori territoriali alla definizione di adeguate strategie di sviluppo. L'effetto senz'altro positivo della creazione, soprattutto in fase iniziale, di vere e proprie reti non è riuscito, però, a sovrastare ed a correggere l'impatto sulla *governance* di un'impostazione (e di una regia) che sono rimaste nettamente accentrate nell'amministrazione regionale.
Per il futuro, si dovrà acquisire consapevolezza che i progetti, in particolare i progetti *integrati*, non si concludono con la fine della fase di cantiere ma iniziano proprio a partire da questo momento. In una visione strategica orientata più ai risultati e agli impatti che alle realizzazioni, è necessario ridurre al minimo il rischio che gli interventi realizzati non siano effettivamente fruibili e utilizzati.
- Come strumenti di crescita economica e, più in generale, di effettivo conseguimento degli obiettivi di sviluppo che erano stati identificati, l'impatto dei PI non è stato significativo, sia per la limitata attuazione di tutte le operazioni inizialmente programmate (con alcuni "vuoti" particolarmente rilevanti, come nel caso degli interventi a sostegno del sistema imprenditoriale), sia proprio in quanto il gap tra la realizzazione degli interventi e il loro utilizzo non è stato colmato (con la maggior parte delle opere che non è ancora entrata in una fase di effettivo esercizio).
La mancanza di rilevanti (ed evidenti) effetti sull'offerta territoriale, sulla qualità e sulla diffusione di nuovi servizi e beni pubblici, nonché sulla rimozione di alcuni sostanziali deficit del sistema territoriale, pesa di per sé già molto nella valutazione ex post dell'esperienza della progettazione integrata in Campania. E tuttavia, la debolezza dei risultati conseguiti da questo strumento, soprattutto in una prospettiva di lungo periodo, appare ancora più netta se la si confronta con gli ambiziosi obiettivi e con le grandi attese inizialmente associate alla progettazione integrata.
L'ipotesi di intervenire ad una scala dimensionale più alta rispetto agli interventi ordinari e straordinari (del POR), concentrando le risorse sui principali nodi critici del sistema, è stata praticata in modo distorto, producendo un numero elevatissimo di progetti dispersi sul territorio regionale e di dimensione media ridotta. Ciò è avvenuto con maggiore intensità e frequenza paradossalmente proprio in quelle aree, in cui sarebbe stata più necessaria un'azione davvero incisiva e focalizzata, utile quindi a determinare una reale rottura con lo schema di sviluppo spaziale monocentrico storicamente praticato nei fatti in Campania. A questa dispersione, si contrappone la concentrazione di una parte consistente degli investimenti su un insieme ristretto di territori e soggetti nelle aree tradizionalmente caratterizzate da alta intensità di uso. Si è così

perpetuata una continuità del modello di sviluppo monocentrico citato e non si sono determinate quelle discontinuità e quelle rotture che pure si sarebbero volute (e dovute) realizzare.

Analogamente, né l'idea apparentemente semplice di integrare più strumenti e fondi per lo sviluppo, né quella (certamente più complessa e ambiziosa) di sostenere politiche chiaramente distinguibili negli effetti dalla pura e semplice sommatoria di diversi interventi contigui e/o funzionalmente collegati, hanno trovato concreta attuazione nei PI.

I casi studio analizzati hanno condotto alle seguenti ulteriori conclusioni specifiche. In estrema sintesi si segnala che il caso studio del PI "Città di Benevento" ha mostrato come la presenza di un limitato numero di enti interessati sia un elemento che facilita l'efficacia della *governance*; ha altresì evidenziato l'importanza di un approfondimento delle modalità gestionali delle opere sin dalla fase della loro programmazione/ progettazione, in particolare di quelle che intendono avvalersi di capitali privati per la loro realizzazione.

Il caso studio del PI "Parco Regionale dei Monti Picentini" ha mostrato la fragilità di un sistema di *governance* incentrato su enti di fatto esautorati nei loro poteri gestionali dalla carenza di risorse umane, mettendo in evidenza da un lato l'alta qualità degli interventi realizzati, dall'altro la drammatica mancanza di una gestione degli stessi in una logica di rete.

Il caso studio del PI "Pompei Ercolano e sistema archeologico vesuviano" ha mostrato come la dicotomia culturale tutela-valorizzazione sia il principale fattore ostativo al reale sfruttamento del patrimonio artistico, evidenziando come soltanto un'azione realmente sinergica tra enti istituzionalmente preposti alla valorizzazione (la Regione e gli Enti locali) ed enti preposti alla tutela dei beni (le Soprintendenze) possa condurre a risultati positivi, non potendosi attendere che le seconde si accollino il ruolo di catalizzatori dello sviluppo economico, che istituzionalmente non gli compete.

Il rapporto si conclude formulando una serie di raccomandazioni anche in merito alla trasferibilità dell'esperienza campana e ad eventuali sviluppi futuri.

Il primo gruppo di raccomandazioni, di carattere più generale, si riferisce a indicazioni basate sulle lezioni apprese, volte a migliorare l'efficacia degli strumenti di progettazione integrata, qualora si intenda riproporli o comunque generalizzarli per gli strumenti di sviluppo territoriale.

1. Gli strumenti di sviluppo locale vanno progettati prevedendo, già in fase iniziale, un'accurata riflessione sul modello di gestione che verrà implementato, al fine sia di assicurare la sostenibilità degli investimenti realizzati, sia di garantire l'integrazione dello strumento programmatico anche in fase gestionale;
2. In fase di progettazione, occorre curare attentamente la scelta dei progetti da includere nello strumento di sviluppo territoriale, evitando di prevedere operazioni che non siano percepite - o, soprattutto, che non risultino effettivamente - utili dal punto di vista dei territori interessati, anche con il rischio che queste non vengano realizzate come previsto dai beneficiari. Occorre dimostrare, comunque ed in ogni caso, la sostenibilità gestionale degli interventi sin dalla fase della loro individuazione;
3. Occorre garantire la massima efficienza dei sistemi di monitoraggio degli investimenti che, per gli strumenti di sviluppo locale, devono tenere sotto controllo tutte le variabili prese in considerazione all'atto della progettazione e non solo gli indicatori di spesa tipici del fondo a valere sul quale sono finanziate le iniziative. In altre parole, è necessario far sì che esista la possibilità di un controllo effettivo che il progetto di sviluppo territoriale venga implementato secondo modalità e tempistiche ben precise, in modo tale da perseguire il valore aggiunto dell'integrazione degli strumenti ed assicurarne la ricaduta territoriale;
4. E' necessario assicurare che il sistema di *governance* verticale sia fondato su meccanismi di delega effettivi e potenzialmente efficaci;
5. Occorre evitare la frammentazione degli strumenti, promuovendo, per ogni territorio, al più uno strumento di sviluppo locale, di modo da farvi convergere, una volta condivisi gli obiettivi, tutte le risorse e gli sforzi e non disperderne l'efficacia.

Il secondo gruppo di raccomandazioni, di carattere più specifico, si riferisce, invece, a come la Regione Campania potrebbe capitalizzare l'esperienza della passata programmazione nel campo delle politiche per lo sviluppo territoriale.

- ✓ Riportare le possibili, diverse e più appropriate, strategie di sviluppo locale entro l'indispensabile cornice di una programmazione regionale focalizzata su pochi, rilevanti obiettivi. In questo modo, è possibile dare coerenza e indirizzo alle politiche territoriali, evitando la dispersione e la frammentazione degli interventi e delle risorse, senza per questo dover necessariamente sovrapporre modelli centralizzati (regionali) all'esercizio di una piena responsabilità, programmatica e attuativa, dei singoli territori;

- ✓ Prevedere meccanismi di programmazione e di attuazione delle politiche di investimento che, soprattutto a livello territoriale, operino attraverso la formazione e il riconoscimento di partenariati strutturati ed organizzati e mettendo in continuità e, soprattutto, in “equilibrio” i momenti della *governance* (animazione e programmazione delle scelte) con quelli del *government* (attuazione e controllo delle operazioni);
- ✓ Affidare l'intero processo di implementazione degli interventi di sviluppo, concentrati su un particolare settore e/o su un territorio definito, ad un unico soggetto responsabile, in possesso dell'esperienza e delle qualità organizzative e gestionali necessarie e, laddove possibile, espressione ravvicinata e riconosciuta degli interessi delle comunità (enti e soggetti territoriali) direttamente coinvolte;
- ✓ Effettuare una rigorosa selezione delle operazioni, concentrate sulle politiche di contesto - vale a dire sulla rimozione delle principali diseconomie esterne che condizionano lo sviluppo endogeno dei territori e dei sistemi produttivi – affidando il raggiungimento di questi obiettivi ad interventi, o gruppi di interventi, di dimensione adeguata alle criticità degli ambiti sui quali si deve intervenire e dotati di effettiva e rapida cantierabilità;
- ✓ Rafforzare l'incisività delle attività di valutazione – indipendenti e autonome - soprattutto in itinere.
- ✓ Semplificare e rendere effettivamente “procedibili” i circuiti, amministrativi e finanziari, necessari per l'attuazione delle politiche, coordinando le funzioni coinvolte, regolando ed assistendo i passaggi più critici (nel rapporto fra diversi centri di responsabilità o nell'avanzamento finanziario della spesa), garantendo, nei fatti, il rispetto della tempistica del singolo intervento come del programma nel suo insieme.

Allegato 3 - Sintesi dei risultati conoscitivi del rapporto di valutazione ex post del PI Pompei- Ercolano

L'allegato 3 riporta una sintesi dei risultati conoscitivi del rapporto di valutazione ex post del PI Pompei-Ercolano; per una trattazione più approfondita, si rimanda al testo integrale del rapporto.

L'idea forza del PI Pompei-Ercolano sintetizzata nello slogan *da un turismo "mordi e fuggi" ad un turismo "motivazionale e stanziale"*, si prefiggeva di promuovere la valorizzazione turistica del patrimonio artistico-culturale locale, incrementando la durata della permanenza media, anche attraverso l'aumento dei luoghi d'interesse turistico e delle motivazioni della visita.

Va sottolineato che, in fase di programmazione, il PI Pompei Ercolano presentava una configurazione finanziaria articolata come segue:

- circa il 60% delle risorse complessive del PI sono state assegnate ad interventi di carattere infrastrutturale;
- un quarto delle risorse è stato destinato ai privati per investimenti finalizzati ad incrementare la ricettività dell'area e per iniziative di servizi al turismo;
- il 10 % delle risorse sono state programmate per attività di animazione e promozione territoriale;
- il 5% è stato finalizzato ad attività di formazione di professionalità legate alla valorizzazione e fruizione del patrimonio artistico-culturale.

In fase di attuazione si è registrata, per gli interventi infrastrutturali, una spesa che ha in larga parte confermato quanto programmato, un ridimensionamento di quanto previsto per le attività di servizi (animazione ed eventi) e il mancato assorbimento, da parte del settore privato, delle agevolazioni previste.

La tipologia d'interventi prescelti (interventi di restauro), la relativa concentrazione all'interno delle aree archeologiche e, conseguentemente, le scelte relative ai soggetti attuatori, in particolare la centralità del ruolo della Soprintendenza (che ha gestito l'attuazione di 23 interventi, 17 dei quali portanti) hanno reso predominante la finalità di tutela dei beni e più complesso, se non improbabile, l'innescare di meccanismi di valorizzazione e fruizione. Non si sono infatti completamente attuate azioni tese allo sviluppo dei servizi ai visitatori o all'attivazione di itinerari differenziati o altre azioni di nuova fruibilità.

La stessa finalità di migliorare la distribuzione di flussi di visitatori tra i siti avrebbe richiesto la previsione di interventi di sistema, ad esempio finalizzati alla specializzazione dell'offerta dei diversi siti, alla previsione di itinerari tematici legati al territorio, a politiche tariffarie innovative e alla promozione di pacchetti turistici integrati; interventi di tale tipo sono stati invece previsti solo in piccola parte.

Ha funzionato meglio, nell'ambito del Tavolo di concertazione, l'interazione tra le istituzioni. Tale confronto, in alcuni casi, ha permesso la scelta di interventi finalizzati a ridurre le "barriere" tra i siti e i territori comunali di riferimento (ad es. Ercolano).

In sintesi l'attività di valutazione ha consentito di rilevare che:

- sono stati finanziati interventi di conservazione e valorizzazione che non hanno però comportato un ampliamento dell'offerta di beni culturali; anche gli interventi infrastrutturali volti a migliorare la fruizione attraverso la realizzazione di strutture destinate ad ospitare attività di servizio non sono in esercizio; il ruolo dei privati è stato molto modesto e pertanto la ricettività e l'offerta di servizi per il turismo non è variata; fanno eccezione alcuni interventi che si sono innestati in un sistema di gestione già avviato;
- la chiusura del Tavolo del PI ha comportato il venir meno di un luogo di confronto e di raccordo istituzionale; pertanto la messa a punto di modalità gestionali unitarie o a la gestione comune di gruppi di interventi sono diventate sempre più complesse da attivare e da coordinare;
- restano inoltre da gestire continue emergenze determinate dalla vastità delle aree archeologiche e dal relativo stato di conservazione. Al contempo la Soprintendenza lamenta l'impossibilità di aprire le nuove aree restaurate o di attivare ulteriori percorsi di visita, a causa della progressiva riduzione delle risorse umane e finanziarie a disposizione; per l'area degli scavi di Ercolano, rimane la consapevolezza del fortunato incontro con la Fondazione Packard Humanities Institute che consente la realizzazione di interventi di restauro altrimenti non possibili;

- è incontestabile la significatività del dato relativo al numero di visitatori al sito di Pompei, in quanto quest'ultimo, con più di 2 milioni di visitatori l'anno, rappresenta, dopo il Colosseo, il secondo Istituto statale italiano per numero di visitatori annui e per entità di incassi legate ai biglietti. È evidente quanto ampie siano le potenzialità connesse alla gestione del sito di Pompei;
- per un'eventuale messa a punto di interventi straordinari da realizzare nell'area degli scavi di Pompei è opportuno un sostanziale ripensamento del modello di gestione del grande sito archeologico, anche in funzione della possibilità di aprire ad investitori privati, attraverso forme di partenariato pubblico-privato innovative.

Infine si evidenzia che il caso studio del PI Pompei Ercolano ha mostrato come la dicotomia culturale tutela-valorizzazione sia il principale fattore ostativo al reale sfruttamento del patrimonio artistico. Al contempo il caso studio ha posto in evidenza come soltanto un'azione realmente sinergica tra enti istituzionalmente preposti alla valorizzazione (la Regione e gli Enti locali) ed enti preposti alla tutela dei beni (le Soprintendenze) possa condurre a risultati positivi, non potendosi attendere che le seconde si addossino il ruolo di catalizzatori dello sviluppo economico, che istituzionalmente non gli compete.

Allegato 4 – Sintesi dei risultati conoscitivi del rapporto di valutazione ex post del POR 2000-2006

L'allegato 4 riporta una sintesi dei risultati conoscitivi del rapporto di valutazione ex post POR 2000-2006; per una trattazione più approfondita, si rimanda al testo integrale del rapporto.

L'analisi valutativa mette in evidenza un quadro composito di trasformazioni, avanzamenti e criticità sulle quali il Programma, nel corso di un lungo periodo di programmazione (cominciato nel 2000 ed arrivato sino al 2010 ed oltre, per effetto della programmazione ed attuazione delle "risorse liberate" che si concluderà nel 2013) ha senz'altro inciso in modo positivo (quanto meno nel breve termine). Ciò si è realizzato attraverso un volume di spesa molto significativo, che si è tradotto in un sostegno alla domanda e, più in generale, al tessuto economico e sociale della regione e in un potenziamento di segmenti significativi del sistema infrastrutturale regionale.

Allo stesso tempo, però, l'esame rigoroso del conseguimento dei target (sia generali che settoriali) del Programma, che erano finalizzati ad un recupero sostanziale dei deficit strutturali di sviluppo e, quindi, all'incremento (di medio - lungo termine) delle condizioni di funzionalità e di efficacia dell'offerta territoriale, rivela nel complesso risultati non sempre positivi che hanno disatteso molti degli obiettivi che il Programma si era posto e le aspettative ingenerate.

Ciò è dovuto non solo al carattere "ambizioso" di alcuni dei target individuati in fase di programmazione, ad un'elevata frammentazione delle azioni previste o ad un sistema procedurale troppo articolato, ma anche alla sostanziale impreparazione della macchina amministrativa ed a un sistema di implementazione non sempre efficace; tali fattori insieme non hanno consentito (anche a causa di sistemi di monitoraggio di fatto inefficienti) di correggere in corsa l'impostazione del Programma, se non per far fronte a difficoltà di spesa ed a vincoli di rendicontazione, in taluni casi rivedendo in corso d'opera il valore degli obiettivi da raggiungere.

In definitiva, il POR 2000-2006 non è riuscito ad incidere sugli elementi di ritardo che contraddistinguevano il sistema socio economico della Campania all'inizio del periodo di programmazione ed anzi in molti casi si è accompagnato ad un sensibile arretramento della condizione regionale nel confronto sia nazionale che europeo.

Occorre capire se il Programma avrebbe potuto "far meglio", pur nella considerazione che l'investimento strutturale del periodo 2000-2010 non è risultato del tutto addizionale alle altre risorse investite in Campania e che, contemporaneamente, si è registrata una tendenza alla riduzione dei trasferimenti ordinari Stato-Regioni, tanto da determinare una scarsa sostenibilità di breve termine di molti degli investimenti effettuati.

L'analisi valutativa ex post del POR 2000-2006 ha evidenziato problemi che riguardano, in primo luogo, la costruzione stessa del Programma, vale a dire la coerenza e la sostenibilità degli obiettivi posti a base della strategia di sviluppo, arrivando anche a sottolineare una significativa inadeguatezza delle politiche settoriali messe in campo dalla Regione, anche al di là degli interventi strutturali (non sempre rispondenti alle effettive esigenze del sistema socio-economico e territoriale) ed anche degli strumenti utilizzati per l'attuazione.

Stante la natura del lavoro svolto, le analisi condotte prescindono da considerazioni, pur possibili, sulla rigidità dei regolamenti che disciplinano l'impostazione e l'attuazione dei programmi finanziati con fondi strutturali. Rispetto a questi ultimi, risulta di fatto impossibile mettere in discussione gli obiettivi comunitari ai quali essi devono conformarsi e le teorie di sviluppo di riferimento. L'unico vero margine di manovra risiedeva nella possibilità di proporre strumenti per il perseguimento degli obiettivi comunitari, rispetto ai quali sarebbe stata auspicabile una definizione maggiormente "sussidiaria" a livello regionale (pur se, in Italia, le amministrazioni centrali, tendono ad esercitare un ruolo di freno inerziale rispetto alla definizione di strumenti e procedure innovative).

In questo quadro, nel periodo 2000-2010, la macchina organizzativa regionale è apparsa, in Campania, in qualche modo impreparata rispetto al compito di delineare e, soprattutto, di gestire l'attuazione di un programma molto complesso e impegnativo, dimostrandosi non sempre capace di sostenerne e facilitarne l'avanzamento, la realizzazione e l'entrata in esercizio degli interventi previsti o di individuare eventuali azioni correttive.

Ciò nondimeno, dall'esperienza maturata e dai risultati della programmazione 2000-2006, si devono poter trarre insegnamenti utili per migliorare e correggere (per quanto ancora possibile) le procedure e l'implementazione dell'attuale programmazione e per definire un insieme di raccomandazioni finalizzate a prepararsi al meglio al prossimo ciclo di programmazione (2014-2020).

A tal fine, si vuole osservare come la programmazione 2007-2013 sia stata costruita secondo un approccio metodologico e con riferimento ad obiettivi definiti in sostanziale continuità con il sistema di priorità e di indirizzi della programmazione 2000-2006. Il sistema di governance e di regole, invece, è

stato, almeno per quel che riguarda la Campania, rivisitato profondamente, disperdendo parte delle esperienze positive pur maturate nel corso della programmazione 2000-2006.

Dagli orientamenti di Europa 2020 per il prossimo periodo di programmazione (2014-2020) si evince che l'impostazione concettuale della strategia comunitaria avviene ancora in sostanziale continuità con il processo 2000-2006 e 2007-2013, facendo riferimento ad obiettivi di sviluppo condivisi a livello europeo ai quali conformare le strategie regionali; per quel che riguarda i sistemi di attuazione, invece, si rileva una tendenza a ripristinare il sistema di incentivi e di condizionalità che caratterizzavano i criteri di governance del ciclo 2000-2006 (in qualche modo tralasciati nel 2007-2013), dando una opportuna enfasi al controllo del raggiungimento dei risultati ed alla valutazione.

In un paese come il nostro, soggetto a spinte federaliste, ove si mette in evidenza una sostanziale crisi delle politiche di coesione, occorre riflettere su come adattare i programmi finanziati con i fondi europei alle effettive esigenze territoriali.

In tale quadro, quindi, le esperienze consolidate della programmazione 2000-2006 sono utili non solo per tentare di migliorare l'attuazione della programmazione in corso, ma anche, e forse soprattutto, per discutere dell'impostazione, a livello regionale, della programmazione 2014-2020.

Il NVVIP, pertanto, sintetizza nel seguito, sotto forma di raccomandazioni, le principali lezioni apprese dall'analisi della programmazione 2000-2006, anche alla luce della propria decennale esperienza.

In primo luogo, occorre far sì che la fase di "programmazione" della strategia possa contare su capacità, competenze e responsabilità rilevanti, chiaramente identificabili e concentrate all'interno della Regione. Si auspica, inoltre, che la programmazione avvenga in una cornice temporale chiara, definendo con precisione e con congruo anticipo le strategie di riferimento, i progetti da realizzare e gli strumenti da utilizzare. In tal senso, occorre dare il giusto rilievo al realismo ed alla qualità delle ipotesi alla base della costruzione delle politiche regionali di sviluppo, per fare in modo che la scelta degli obiettivi, generali e settoriali, risponda "coerentemente" ed in misura adeguata, alle caratteristiche (relative al contesto ed ai soggetti) ed alle reali esigenze (economico-sociali, ambientali, infrastrutturali, produttive e di servizio) che si registrano sul territorio della regione, perseguendo "sul campo" (e senza dover conformare la strategia a priorità ed a strumenti attuativi superiori e, spesso, "esterni") lo scopo essenziale di realizzare azioni strutturali concentrate e fattibili.

In altre parole, occorre sviluppare la declinazione degli obiettivi europei e nazionali in una cornice regionale, e non il contrario. Ciò vuole dire utilizzare strumenti e puntare ad obiettivi "regionali", di carattere circoscritto, più sostenibili e territorialmente rilevanti. La definizione degli obiettivi regionali, condivisa con i territori ed i settori interessati, deve implicare anche la scelta contestuale dei progetti di sviluppo e degli strumenti per realizzarli. Ciò significa anche intervenire direttamente sulla capacità di programmare e di attuare delle amministrazioni territoriali, ripristinando innanzitutto la linea di confine fra azioni "ordinarie" e investimenti "straordinari" e richiedendo ai beneficiari una maggiore responsabilità non solo nell'attuazione degli interventi e nella spesa quanto nella definizione e nel conseguimento degli obiettivi.

È quanto mai necessario, allora, che la programmazione strutturale, al di là di ogni considerazione sull'addizionalità della spesa e sulla possibilità ed opportunità dell'uso delle risorse aggiuntive anche per la copertura di spese ordinarie o di funzionamento, possa inquadrarsi in una chiara strategia di sviluppo regionale, definendo una programmazione unitaria entro la quale collocare in maniera convergente tutti gli strumenti e le risorse che saranno rese disponibili, al fine di massimizzarne il valore aggiunto.

La finalità di un simile approccio non è solo quella di accrescere le potenzialità e il raggio d'azione associati agli interventi, quanto anche quella, ormai irrinunciabile, di rimettere al centro delle politiche una visione praticabile, determinata e fattibile dell'interesse pubblico, capace di superare la vischiosità paralizzante di troppi centri decisionali coinvolti nell'attuazione degli investimenti e in grado di realizzare, in concreto, una maggiore focalizzazione degli interventi su (relativamente) poche priorità effettivamente condivise, realistiche e sostenibili. L'impostazione dei meccanismi di governance deve essere quindi finalizzata al raggiungimento degli obiettivi e dei risultati prefissati, innescando processi virtuosi che accelerino l'attuazione dei programmi e degli interventi.

Ovviamente c'è da considerare che i programmi e le risorse che oggi e nel futuro si dovranno indirizzare al riequilibrio territoriale, all'aumento di competitività e allo sviluppo del sistema regionale devono e dovranno agire in una situazione strutturalmente più critica rispetto al passato. Oggi, mentre è cresciuta la necessità di misure compensative e di sostegno, si registra, infatti, un quadro di trasferimenti ordinari agli enti locali, ivi compresa la Regione, sempre più ridotti.

Da un punto di vista strategico, si rileva l'esigenza di orientare in modo prioritario le linee di intervento verso le misure più efficaci per contrastare i principali "detrattori" dello sviluppo regionale, che, nel contesto attuale, ancora gravano sulle prospettive di crescita del sistema socio-economico della regione. Si ritiene quindi essenziale agire con priorità su misure di carattere strutturale e con valenza di medio - lungo termine, volte a rimuovere i detrattori allo sviluppo, piuttosto che intervenire su politiche settoriali con interventi e strumenti che, giocoforza, presentano una portata di breve respiro.

Una rigorosa selezione delle operazioni, concentrata sulle politiche di contesto - vale a dire sulla rimozione delle principali diseconomie esterne che condizionano lo sviluppo dei territori e dei sistemi produttivi - deve rappresentare, quindi, il criterio guida della programmazione e dell'attuazione delle politiche. Il raggiungimento degli obiettivi va perseguito promuovendo in modo prevalente interventi, o gruppi di interventi, di taglia rilevante (sempre in rapporto agli strumenti ed alla dimensione delle criticità e degli ambiti sui quali si deve intervenire ed alla capacità territoriale di "assorbimento") ma anche politiche di riequilibrio che tengano conto delle emergenze sociali ed ambientali, promuovendo in chiave sostenibile interventi di rigenerazione urbana e territoriale e di difesa del territorio.

La scelta dei progetti e degli strumenti deve essere sempre dettata da considerazioni sulla realizzabilità, che deve essere verificata con criteri realistici, anche basandosi sull'effettiva capacità di implementazione degli investimenti dimostrata nel passato dai singoli beneficiari. Si ricorda l'opportunità di avvalersi anche della possibilità (regolamentare) di concepire e realizzare programmi e progetti complessi a valere su diversi cicli di programmazione. Nel caso dei progetti strategici di larga taglia che sovente partono da una sola definizione di fattibilità, senza il necessario approfondimento tecnico, si segnala l'imprescindibile necessità di una rapida scelta degli stessi e del rapido avvio delle attività di definizione tecnica (ivi comprese delle modalità di attuazione).

Tanto considerato, e con riguardo agli strumenti ed alle procedure, occorre fare tesoro dell'esperienza maturata con il POR 2000-2006, mettendo al centro dell'attenzione l'effettiva capacità di spesa (della Regione e delle amministrazioni interessate) e di assorbimento (del sistema economico e produttivo) degli aiuti strutturali. A tal fine si devono mettere in campo, valutandone da subito opportunità e procedibilità, anche strumenti nuovi e alternativi in aggiunta agli strumenti tradizionali, il cui "tiraggio" è, in definitiva, intrinsecamente limitato dalla capacità di assorbimento del territorio e del sistema amministrativo allargato. Occorre perseguire qualità ed efficienza registrabile nell'uso delle risorse, di modo da massimizzare l'impatto delle politiche.

Si raccomanda quindi di utilizzare meccanismi tendenzialmente "automatici" e strumenti finalizzati ad operazioni concentrate di larga taglia, volti anche a sollevare l'attuazione dal peso organizzativo e procedurale tipicamente associato agli strumenti tradizionali (bandi, regimi di aiuto "selettivi", misure "monosettoriali", etc.), al fine di facilitare l'attuazione delle politiche.

Si pensa generalmente sia all'impiego di strumenti agili, snelli, semplici e che non determinino grande peso procedurale sull'amministrazione e sui destinatari, sia a strumenti innovativi per la realizzazione di progetti strategici. Ovviamente l'uso di tali strumenti richiede lo studio e l'approfondimento sia di soluzioni e meccanismi di attuazione nuovi per la regione Campania (ad esempio project bond, fiscalità di vantaggio, fondi dedicati ed esclusivi, etc...) sia di strumenti che, invece, da noi non hanno ancora prodotto buoni risultati, mentre sono utilizzati con successo in altre realtà (ad esempio: uso di voucher per l'inserimento nel mercato del lavoro, Jessica - PPP, Jeremie - microcredito, etc.). Si auspica anche che in Regione si promuovano Contratti di programmi del tipo di quelli "nazionali", finalizzati a sistemi e filiere produttive strategici per la Campania.

Contemporaneamente, occorre restituire alla Regione quel ruolo di programmatore, regolatore e supervisore che, nel tempo, si è stemperato nel conferimento all'Ente di funzioni di attuazione e di spesa. In quest'ottica, quindi, si dovranno rafforzare i processi di delega agli enti locali, perseguendo la massima sussidiarietà nell'attuazione delle politiche. È evidente che il processo di delega va accompagnato con un adeguato *empowerment* istituzionale, trasferendo competenze prima che risorse, nell'ambito di un chiaro quadro istituzionale e regolatorio che stabilisca ruoli e responsabilità ed introduca meccanismi sanzionatori e poteri sostitutivi in caso di inadempienze.

È opportuno semplificare e rendere effettivamente praticabili i circuiti amministrativi e finanziari necessari per il finanziamento degli strumenti di sviluppo, coordinando le funzioni coinvolte, regolando ed assistendo i passaggi più critici (nel rapporto fra diversi centri di responsabilità o nell'avanzamento finanziario della spesa) e garantendo, in maniera cogente, il rispetto della tempistica del singolo intervento come del programma nel suo insieme.

La recente riforma della macchina amministrativa, si ispira ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa al fine di garantirne la funzionalità e, elemento di particolare interesse, si propone di assicurare l'unitarietà dell'azione politico-amministrativa nel rispetto della fondamentale distinzione di funzioni e ruoli. Questi principi, uniti a quelli, ugualmente presenti nella riforma, di "valorizzazione del personale" e di gratificazione del merito, vanno implementati nella loro declinazione al fine di massimizzarne gli effetti.