



# Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE  
DI SVILUPPO E DI COESIONE

Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici

Ottobre 2000

## I PROGETTI INTEGRATI: DAL QCS ALL'INIZIATIVA REGIONALE

### Premessa. Il principio di integrazione nel QCS 2000-2006

Un elemento di novità nella programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006 è costituito dalla maggiore enfasi data al principio dell'integrazione tra gli interventi come chiave per aumentare l'efficacia delle politiche strutturali.

L'indicazione trova riscontro in due distinte modalità:

- i) nel richiamo esplicito, in alcune particolari aree tematiche (si vedano, al riguardo, le indicazioni relative al settore idrico, a quello dei beni culturali, all'asse dei sistemi di sviluppo locale, agli interventi dell'asse città), alla necessità di assicurare una *più pervasiva verifica dell'effettiva integrazione tra interventi, nell'ambito delle procedure ordinarie di attuazione*, da realizzarsi - ad esempio - attraverso: la promozione di una maggiore responsabilizzazione della classe dirigente locale; il maggiore coinvolgimento degli attori locali in grado di esprimere livelli di più ampia conoscenza del territorio; la compartecipazione al finanziamento delle iniziative di soggetti pubblici, soggetti privati, soggetti del privato-sociale; l'uso coordinato, nella soluzione di un problema, di strumenti diversi e di fonti finanziarie diverse. Riflesso operativo di tale indirizzo può trovarsi - ad esempio - in un'adeguata esplicitazione dei criteri di selezione degli interventi e, ove opportuno, in un esplicito collegamento attuativo tra misure;
- ii) nella previsione di una *modalità di attuazione specifica (il Progetto Integrato o Progetto Integrato Territoriale)* che unisce all'integrazione progettuale un esplicito meccanismo dedicato di gestione.

### 1. I Progetti integrati

Rispetto a questa duplice modalità con cui le Regioni possono dare attuazione al principio di integrazione, questa nota ha il fine di esplicitare gli elementi che caratterizzano la seconda modalità, o Progetto integrato (o PIT), e che, nei fatti, possono tradursi in modelli diversi di attuazione.

Il QCS afferma in modo esplicito che il Progetto integrato non è un nuovo strumento. Esso non rappresenta una strumentazione ulteriore che si affianca ad Assi e Misure, bensì una "modalità operativa di attuazione" che fa sì "che una serie di azioni - che fanno capo ad Assi e Misure diverse - siano esplicitamente collegate tra loro e finalizzate a un comune obiettivo" (cfr. pt. 3.10).

Il fatto che il QCS eviti una più precisa definizione non è, peraltro, frutto del caso. Al contrario esso indica la volontà di evitare la definizione di confini lasciando, ai responsabili dei programmi, ampi margini nella strutturazione di questo tipo di azioni.

Ciò tuttavia non sta a significare un'assenza di indirizzo su questa materia. Il QCS, infatti, fornisce tre indicazioni:

- a) Il Progetto integrato **può** rappresentare una modalità privilegiata di attuazione dei Fondi strutturali: il suo utilizzo può infatti realizzare gradi di efficacia e livelli di concentrazione altrimenti non perseguibili.
- b) La realizzazione di Progetti integrati, proprio per l'effetto che può avere sull'efficacia delle azioni promosse, rappresenta una componente della qualità della spesa dei diversi programmi. In quanto tale, essa concorre a definire il sistema della premialità.
- c) Perché il Progetto integrato sia efficace è tuttavia necessario che sia contraddistinto da alcuni requisiti. Progetti integrati saranno allora realizzati solo laddove essi presentino dei **vantaggi comparati** rispetto alle modalità di attuazione ordinarie. In caso contrario, sarà meglio procedere attraverso i tradizionali percorsi di attuazione previsti dai POR.

In dettaglio:

- a) Il Progetto integrato: una modalità specifica di attuazione del principio di integrazione

In sede di definizione della strategia generale di intervento il QCS indica come i Progetti integrati possano favorire la "massimizzazione dell'efficacia delle azioni di sviluppo favorendo, all'interno dei singoli Programmi operativi, la programmazione, il finanziamento e l'attuazione di progetti integrati di sviluppo" (cfr. pt 2.2).

"Le principali ragioni della scelta strategica in favore dei **progetti integrati con forte valenza territoriale** sono due:

- più i progetti di investimento saranno concentrati sui luoghi ritenuti cruciali per lo sviluppo, maggiore sarà la probabilità di ottenere effetti incisivi degli investimenti programmati, ossia un maggior livello di efficacia;
- più i progetti saranno assimilabili a pacchetti di azioni aventi una loro specifica identità, più facile sarà mantenere la coerenza interna, la concentrazione e quindi anche la verificabilità (in termini di risultati e di efficacia) dell'azione di sviluppo promossa e realizzata sul territorio" (cfr pt 3.1).

Il richiamo a una applicazione più forte del principio di integrazione e all'utilizzo, laddove opportuno, di Progetti integrati, ricorre anche nei diversi assi.

- Nell'Asse 1, relativo alle risorse naturali, il richiamo all'integrazione come tratto distintivo con cui aumentare l'efficacia degli interventi, rappresenta un elemento più

- volte citato.
- Nell'asse 2, quello relativo alle risorse culturali, si afferma che dovranno essere privilegiati progetti integrati di "sviluppo delle risorse culturali, che risultino composti da un complesso di interventi tra loro articolati e coerenti" ... "in grado di coniugare gli aspetti di valorizzazione delle risorse culturali allo sviluppo di un territorio e di raggiungere un'adeguata *massa critica*" (cfr pt 3.3).
  - Nell'asse 3, si afferma che "l'esperienza della passata programmazione e il rinnovato impegno del QCS a favore dello sviluppo, suggeriscono di prevedere politiche per le risorse umane in forte collegamento e integrazione con il complesso della strategia di sviluppo" (cfr. pt 3.2).
  - Un richiamo è poi presente nella trattazione delle azioni per lo sviluppo locale (asse 4), laddove si afferma che "le azioni integrate sul contesto ... sono realizzate attraverso un mix appropriato di interventi strutturali e incentivi a valenza regionale attuati, ove opportuno, con progetti integrati ..." (cfr pt 3.5).
  - Ugualmente, i criteri e gli indirizzi per l'attuazione dell'asse città specificano che gli interventi saranno realizzati sulla base di "progetti integrati che rispondono agli obiettivi dell'asse ..." (cfr pt 3.6).

#### b) Progetti integrati e premialità

Il QCS afferma che "la capacità delle Regioni di mettere in atto le condizioni affinché i Progetti integrati siano attuati con tempestività, secondo linee guida omogenee per tutte le Regioni" costituirà uno dei criteri per l'assegnazione della riserva nazionale del 6% riservata alla premialità (cfr. pt. 3.10).

Il punto di riferimento per la misurazione di questa capacità è stabilito dal QCS dalla "incidenza degli impegni assunti e delle spese sostenute per i progetti integrati territoriali in corso di attuazione" (QCS. Allegato D). *Da notare - così come sarà meglio specificato nel documento sulla riserva di premialità del 6% che sarà presentato al comitato di sorveglianza del QCS- che l'indicatore non si applica automaticamente all'insieme dei Progetti integrati avviati dalle diverse Regioni, ma solo a quel sottoinsieme che le stesse Regioni avranno scelto di adottare come universo di riferimento per la premialità.*

#### c) Elementi per l'identificazione dei Progetti integrati

Oltre a indicare nel Progetto integrato una modalità privilegiata di attuazione dell'intervento strutturale, il QCS fa luce su una serie di questioni relative, da un lato, ad alcuni tratti identificativi e requisiti che distinguono l'azione promossa per questa via, dall'altro ad alcune specifiche modalità di realizzazione (cfr. pt. 3.10).

Il Progetto integrato viene identificato come "un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario" (cfr. pt. 3.10).

Vengono quindi elencati alcuni tratti distintivi di questo sistema di intervento.

- *Esplicitazione delle ragioni del Progetto Integrato.* Si tratta di spiegare la logica che muove l'integrazione progettuale, ovvero di illustrare le ragioni tecnico-organizzative che spingono alla ricerca di una soluzione di tipo integrato, e il suo "riferimento territoriale", inteso non semplicemente in rapporto ai luoghi verso cui è destinata l'azione di sviluppo, ma soprattutto in ragione del contesto territoriale in cui si esprimono le potenzialità oggetto di valorizzazione.
- *Indicazione chiara di obiettivi, strategie e criteri di selezione delle iniziative del Progetto Integrato.* In particolare è prevista una chiara indicazione degli obiettivi del Progetto integrato, una identificazione della sua strategia - e del modo in cui il progetto raggiunge una massa critica adeguata -, una specificazione delle modalità e dei criteri utilizzati per individuare i singoli progetti.
- *Unicità di gestione del Progetto Integrato.* "La presenza di modalità di attuazione e gestionali unitarie" che siano in grado di consentire l'effettivo conseguimento degli obiettivi, nonostante la maggiore complessità di questo tipo di operazioni. In particolare è esplicitamente richiesta l'identificazione del soggetto responsabile del progetto e la previsione di uno specifico sistema di monitoraggio (cfr. pt. 3.10).

Viene inoltre specificato che i "progetti integrati possono essere attuati anche tramite gli strumenti della programmazione negoziata" (cfr. pt. 3.10). Un esplicito richiamo è fatto ai Patti territoriali, ai Contratti d'area e ai Contratti di programma.

## **2. L'effetto operativo della decisione comunitaria: necessità della valutazione delle proposte progettuali**

Il messaggio del QCS è dunque duplice:

- esso, da un lato, è un *invito alle Regioni a promuovere iniziative di Progetto integrato o Progetto integrato territoriale* che siano in grado di orientare la selezione degli interventi in modo migliore - oltre che diverso e alternativo - rispetto alle modalità ordinarie di attuazione delle misure;
- dall'altro, esso è una raccomandazione affinché questa forma di utilizzo dei Fondi strutturali non subisca una proliferazione incontrollata, ma piuttosto sia il frutto di un *attenta valutazione capace di selezionare le occasioni in cui questa modalità specifica di attuazione può offrire dei vantaggi comparati effettivi.*

Il percorso di attuazione dei Progetti integrati richiede due distinte modalità di valutazione/selezione:

1. la prima, affidata alle singole Regioni, volta a verificare se le proposte di Progetti Integrati che originano dai loro territori, o dalla stessa Amministrazione regionale, hanno quei requisiti che ne giustificano la realizzazione, ovvero se l'obiettivo dell'integrazione fra gli interventi debba essere più efficacemente e efficientemente perseguito attraverso procedure ordinarie di attuazione;
2. la seconda, relativa all'attuazione del meccanismo di premialità, condotta per conto del gruppo tecnico incaricato dal QCS di assicurare l'uniformità e l'omogeneità di analisi e la qualità metodologica di valutazione dei diversi programmi (cfr. QCS. allegato D). Sarà, in particolare, verificato se i Progetti integrati territoriali che le

Regioni sceglieranno per l'applicazione del meccanismo di premialità soddisfano standard minimi comuni a tutte le diverse situazioni regionali.

Ai fini del primo aspetto - l'attuazione nei POR - è, naturalmente, aperta per le Regioni la facoltà di dare attuazione ai Progetti Integrati attraverso una valorizzazione di quelle esperienze innovative di governo territoriale maturate attraverso la programmazione negoziata e gli altri strumenti integrati di politica del territorio per i quali è stata già effettuata esplicitamente una valutazione nazionale.

Ai fini del meccanismo della premialità potranno ovviamente concorrere solo i Progetti integrati territoriali le cui iniziative hanno avuto avvio dopo l'approvazione del Complemento di programmazione.

#### a) Valutazione regionale delle proposte di Progetto integrato

Questa modalità di valutazione/selezione ha come finalità sia quella di verificare se le proposte di Progetto integrato sono coerenti con le priorità della programmazione regionale, sia quella di appurare in che misura procedere in modo diverso da quanto previsto dalle singole misure del POR sia giustificato sotto il profilo economico.

Spetterà, naturalmente, alla Regione definire i criteri attraverso cui stabilire la coerenza, o meno, delle diverse proposte.

Ciò nondimeno, le indicazioni contenute nel QCS prima richiamate consentono di mettere in rilievo i tre principali profili che il sistema di valutazione/selezione dovrà considerare per apprezzare se la scelta di procedere con un approccio integrato è economicamente giustificata.

1. Un primo profilo riguarda la verifica della *fondatezza e coerenza* delle motivazioni che hanno condotto alla proposta del Progetto integrato con riguardo alla necessità e opportunità di raccogliere diversi interventi settoriali (attinenti misure di assi diversi o anche di un unico asse) all'interno di una *gestione unitaria*, allo scopo di *risolvere specifici problemi e/o di cogliere specifiche opportunità del territorio*.
2. Un secondo aspetto da considerare riguarda la *verifica della coerenza interna del Progetto*, ovvero della sequenza tecnico-economico-organizzativa con cui la proposta si sviluppa: dall'analisi del fabbisogno, all'individuazione degli obiettivi del territorio di riferimento; dalla definizione dei singoli interventi, alla loro specificazione tecnico-economica e alla definizione della scelta organizzativo-gestionale adottata.

Spesso la soluzione di un problema chiave dello sviluppo è condizionata, da un lato, alla capacità di comprendere nei dettagli la struttura delle questioni da affrontare fino ad esplicitarne le singole componenti, dall'altra, alla messa in atto di comportamenti cooperativi e coordinati da parte di più soggetti istituzionali, amministrativi, tecnici, economico-finanziari (vedi anche successivo punto 3). Queste ragioni richiedono che il Progetto integrato sia il risultato di un'attenta, rigorosa (talvolta complessa) progettazione, caratterizzata da uno stretto

coordinamento tra gli attori in gioco e dall'integrazione delle attività e dei processi da mettere in atto.

Solo attraverso una attenta analisi della coerenza progettuale sarà possibile evidenziare in che misura la soluzione proposta offra dei benefici che il percorso ordinario di attuazione non assicura. Essi potranno essere esplicitati in termini di esternalità derivanti dalla migliore efficacia della soluzione tecnologica adottata, oppure in termini di vantaggi derivanti dalla creazione di un'offerta complementare di beni e servizi diversi.

3. Il terzo profilo a cui la valutazione dovrà dare particolare rilievo è costituito dal *costo/efficacia del meccanismo di coordinamento e gestione*.

Mettere assieme azioni di natura diversa - riconducibili all'azione di più soggetti e alla competenza di più amministrazioni - definire una progettazione unitaria, coordinare i differenti percorsi amministrativi, gestire in modo unitario il complesso delle attività, predisporre un sistema unico di monitoraggio e controllo: sono tutte attività che comportano dei costi rilevanti. Seguire la strada del Progetto integrato come modalità di attuazione ha dunque senso solo laddove è compiutamente argomentato che i vantaggi di questa scelta giustificano i costi aggiuntivi di coordinamento.

Particolare attenzione andrà riservata all'*analisi del rischio della proposta*. La valutazione del grado di condivisione dell'idea-progetto da parte di tutti i soggetti potenzialmente interessati rappresenta un elemento essenziale cui la valutazione dovrà riservare attenzione. Se è vero, infatti, che una soluzione integrata può produrre vantaggi maggiori rispetto alla somma dei benefici prodotti singolarmente dai diversi interventi, è - in generale - ugualmente vero che i danni prodotti dal fallimento di un'azione tendono ad amplificarsi in un contesto integrato. A ciò si aggiunga che - proprio perché basata su scelte concertate e condivise - la soluzione integrata richiede l'accordo di tutte le parti e concede di fatto a tutte "diritti di veto" che, quando estesi all'intero periodo di attuazione, possono determinare gravi conseguenze sulla probabilità di successo dell'iniziativa.

Parimenti, grande rilievo sarà dato alla valutazione dell'*efficacia delle modalità organizzative e delle soluzioni incentivanti* (sanzioni e premi per i diversi attori; modalità di rinegoziazione degli accordi; esistenza di soluzioni di ripiego; ecc.) attraverso cui sarà assicurato un sistema di governo adeguato a risolvere la complessità e l'intrinseca rischiosità di questo tipo di azione. In questo punto dovrà essere ovviamente esaminata anche la *congruenza del meccanismo proposto con le regole che specificamente valgono per l'attuazione concreta delle iniziative cofinanziate dai Fondi strutturali* (sul punto vedi oltre paragrafo 4).

Ugualmente legata alla valutazione del costo-efficacia del meccanismo di coordinamento e gestione del Progetto integrato è la questione dell'*efficacia del sistema di verifica in itinere ed ex-post* della funzionalità del Progetto. In particolare andrà verificato se il Progetto individua, fin da subito, strumenti per il monitoraggio diagnostico, l'adeguamento in corso d'opera e la predisposizione di informazioni utili ai fini della valutazione finale, e se questi strumenti sono davvero in grado di rispondere alle esigenze prefigurate.

**b) Valutazione nazionale dei Progetti integrati ai fini dell'applicazione del meccanismo di premialità**

*I Progetti integrati che le Regioni sceglieranno per l'applicazione della premialità, oltre che essere valutati in sede regionale, saranno sottoposti a un sistema di valutazione nazionale.*

Il riconoscimento ai fini della premialità di proposte che hanno origine in Regioni diverse richiede infatti una verifica dal momento che ogni Regione potrà applicare i principi di valutazione/selezione di cui al punto a) secondo propri schemi.

*Tale valutazione riguarderà esclusivamente il carattere di integrazione delle proposte, ovvero la conformità dei requisiti di cui ai precedenti punti 2 e 3 (coerenza interna del Progetto e grado di efficacia dei meccanismi di coordinamento-gestione) a standard minimi comuni.*

**3. Implicazioni per la raccolta delle proposte e la definizione di meccanismi alternativi di valutazione/selezione**

La definizione tecnico-procedurale del procedimento amministrativo attraverso cui si perviene alla identificazione concreta delle proposte costituisce un passaggio delicato dell'azione programmatica affidata alle Regioni.

La predisposizione di un corretto/efficace procedimento di individuazione e di valutazione delle proposte di Progetto integrato rappresenta infatti un elemento chiave nella determinazione del successo di questa modalità di attuazione.

Va poi tenuto conto del fatto che i diversi modi di organizzazione del procedimento amministrativo rappresentano segnali diversi dati dall'Amministrazione regionale. In quanto tali, essi producono reazioni da parte dei soggetti interessati, con effetti di autoselezione che possono agire sul numero e sulla qualità delle proposte di Progetto integrato che vengono elaborate.

Questo secondo aspetto è di particolare rilievo. Non è infatti sufficiente un rigoroso meccanismo di valutazione a garantire la qualità delle iniziative. La valutazione/selezione delle proposte ha maggiore efficacia in contesti in cui essa è preceduta da una corretta attività di analisi e di progettazione tecnico-economica, mentre il suo contributo - seppur fondamentale - risulta limitato laddove tutto questo non avviene.

Di qui allora l'esigenza di identificare preventivamente gli effetti indotti dai diversi passaggi procedurali, così da poter scegliere la sequenza di operazioni più adatta al contesto in cui si opera.

A tale proposito è utile sottolineare come solo una parte di questi effetti - ovvero quella parte collegata alle modalità generali di risposta/reazione a tipologie generali di selezione/valutazione - sia descrivibile in astratto, mentre esista un insieme di reazioni che va collegato alle particolari caratteristiche dei soggetti che a vario titolo partecipano al processo.

Di seguito si riporta una dettagliata illustrazione degli effetti di tipo generale. Rimane ovviamente da stabilire quanto la specificità territoriale considerata - e i diversi gradi di reazione a essa collegati - sono in grado di incidere, e di modificare, i modelli stilizzati qui descritti.

### 3.1. Individuazione delle proposte da sottoporre a selezione regionale

Per promuovere e selezionare le iniziative di Progetto integrato, la Regione ha due possibilità. Nella prima ipotesi la Regione si spinge fino alla progettazione della proposta di Progetto Integrato; nella seconda, essa si riserva il ruolo di stabilire i limiti e le priorità all'interno - e in coerenza con - dei quali è previsto si realizzi l'attività di progettazione promossa direttamente dal territorio.

Infatti la Regione:

- può intervenire nella *progettazione*, decidendo - prima - quali sono i contesti territoriali e multisettoriali su cui intende operare e promuovendo - poi - (direttamente o attraverso Enti locali o altre istituzioni) l'azione di progettazione delle proposte e organizzando, di conseguenza, l'attività di valutazione;
- può, alternativamente o congiuntamente alla prima opzione, scegliere la strada della *programmazione* lasciando agli Enti locali di proporre e perfezionare le idee-progetto, riservandosi di scegliere le proposte più meritorie in base a una successiva fase di valutazione.

La prima ipotesi, laddove essa possa essere praticata, rappresenta una soluzione molto lineare. La Regione, sulla base delle proprie valutazioni, individua gli obiettivi strategici che debbono essere affrontati in modo integrato e fa convergere verso di essi tutte le attività di progettazione che sono necessarie a definire l'insieme coordinato delle iniziative da intraprendere.

Essa inoltre ha il vantaggio di consentire una celere definizione delle iniziative da promuovere.

Spetterà in ogni caso alla stessa Regione, e in particolare al sistema di valutazione/selezione che essa deciderà di adottare, di verificare in che misura la modalità di attuazione prefigurata offra dei vantaggi maggiori rispetto alle tipologie di intervento ordinarie.

In contesti regionali particolarmente articolati, questa modalità di procedere può tuttavia scontrarsi con la difficoltà di raccogliere e interpretare in modo adeguato il

quadro informativo e di pervenire ad ipotesi progettuali condivise da parte di tutte le amministrazioni e i soggetti interessati dei diversi territori. In questo caso potrebbe rivelarsi opportuno adottare la seconda ipotesi.

Resta tuttavia da stabilire il modo in cui il processo di programmazione e progettazione possa avvenire. Si tratta, in altri termini, di mettere a punto i meccanismi procedurali con cui, prima, si informa il territorio della possibilità di dare avvio alla definizione di iniziative di Progetto integrato, poi, viene indirizzata verso il sistema di valutazione la produzione progettuale sviluppatasi in sede locale.

La definizione di un percorso procedurale di questo tipo in cui si scelga di raccogliere un "parco proposte" solleva numerosi quesiti. Di fatto, il modo in cui esso viene definito indica ai governi locali quali sono le attese della Regione circa le proposte da presentare. Gli effetti di autoselezione che verranno a prodursi dipenderanno, in generale, dall'ampiezza dell'informazione, dai tempi previsti di messa a punto delle proposte e, soprattutto, dal carattere di continuità - o meno - con cui viene dato avvio al successivo momento di verifica delle proposte.

Diverse sono le soluzioni procedurali con cui affrontare questi problemi. Ognuna di esse presenta vantaggi e svantaggi. A titolo esemplificativo, si esaminano qui alcuni dei possibili effetti associati a due dei meccanismi più diffusi di raccolta dal basso delle proposte: quelli collegati a un meccanismo di asta e quelli relativi a una procedura "a sportello".

L'asta. Si tratta della trasposizione alla fase programmatica del meccanismo tradizionale di formazione del prezzo, con una competizione che invece di basarsi su questo prende come riferimento le caratteristiche quali-quantitative della proposta.

Nel caso delle proposte di Progetto Integrato sarà tuttavia difficile dar luogo a un sistema davvero comparativo di valutazione e di selezione di proposte che hanno per oggetto territori, settori e operatori diversi. Spesso il tempo riservato alla valutazione è limitato, così come limitate - in un contesto competitivo - sono le possibilità di approfondimento da parte dei valutatori. Di qui, allora, il ricorso a meccanismi di valutazione/selezione automatica (vedi oltre) e, parallelamente, la tendenza a ridurre lo spazio riservato a maggiori approfondimenti analitici.

Va inoltre tenuto conto del fatto che un meccanismo del genere produce un "effetto annuncio" che, in un contesto caratterizzato da aspettative di razionamento, può dar luogo a comportamenti di tipo opportunistico, con una proliferazione di proposte di bassa qualità analitico-progettuale e, in quanto tali, difficili da trattare in sede di valutazione.

L'effetto è solo molto parzialmente correggibile attraverso la previsione di criteri di ammissibilità.

- Prevedere, ad esempio, un numero minimo di Enti locali proponenti o una popolazione minima di riferimento può sì ridurre il numero delle proposte, ma

introduce dei limiti impropri alle possibilità di uso della progettazione integrata. E' inoltre possibile che tale vincolo dia vita a coalizioni instabili che non originano da vere necessità, ma dall'esigenza strumentale di aggirare il vincolo stesso. Viene così incoraggiata l'aggregazione di più interventi, anche laddove ciò non è giustificato.

- L'introduzione di una soglia massima di finanziamento costituisce, peraltro, un correttivo parziale. Essa, da un lato, determina ulteriori comportamenti opportunistici che portano a un appiattimento delle proposte in corrispondenza del limite superiore, dall'altro, porta a una ingiustificata esclusione delle idee che superano detto limite.

Una correzione parzialmente più efficace - sebbene non definitiva - potrebbe derivare dall'uso di meccanismi alternativi quali: bandi mirati per aree o per dimensione delle proposte; oppure, sistemi di preselezione "negoziata" delle proposte candidabili; oppure, requisiti di contenuto delle proposte coerenti con le linee di programmazione.

Un modo per attenuare - sia pur marginalmente - le difficoltà create dal meccanismo d'asta è quello di prevedere *aste ricorrenti* con un processo sequenziale di aggiustamento nel tempo dei requisiti di ammissibilità e dei criteri di valutazione. Resta, in questo caso, da risolvere il problema della credibilità/percezione dell'impegno alla reiterazione da parte della Regione.

Spesso si ritiene che uno dei vantaggi della procedura d'asta sia la garanzia di trasparenza che essa offre. Va tuttavia ricordato che garanzie di trasparenza possono essere assicurate anche da procedure alternative.

Un altro vantaggio che si presume l'asta possa apportare è costituito dal fatto che essa darebbe una misura dello stato della progettazione presente a livello locale. Va tenuto conto, tuttavia, che tale misurazione - proprio per effetto dei comportamenti opportunistici prima richiamati - può risultare poco veritiera.

E' infine vero che un meccanismo di questa natura consente all'amministrazione di chiudere in tempi brevi - e in una sola tornata - la questione della scelta delle iniziative da finanziare. Tutto questo tuttavia può avvenire a scapito dell'efficacia delle iniziative promosse.

La procedura "a sportello". Si tratta di un meccanismo con cui, una volta definiti i requisiti di ammissibilità e i tempi del procedimento, le proposte vengono approfonditamente esaminate secondo la sequenza di arrivo, dopo una prima verifica che esse superino degli standard minimi.

Il meccanismo offre alcuni vantaggi.

- Non inducendo aspettative di razionamento, la sua messa in atto non genera, infatti, effetti incontrollati di proliferazione (o, quantomeno, questi sono più contenuti rispetto all'asta competitiva). Viene dunque dato al proponente tutto il tempo necessario per autovalutare il grado di maturità della proposta, capitalizzando le

eventuali possibilità di assistenza tecnica che la Regione potrà decidere di fornire ai proponenti.

- Il che rende più gestibile e più efficace il processo di valutazione che, d'altro canto - proprio perché inserito al di fuori di un sistema di verifica comparata - può far ricorso a meccanismi di *interazione con i proponenti* volti a verificare nel dettaglio i singoli progetti. Esso inoltre consente una maggiore specializzazione dei valutatori.

Si tratta tuttavia di un meccanismo che, quantomeno in apparenza, può apparire come caratterizzato da un maggiore carattere di discrezionalità: le diverse proposte non vengono infatti messe a confronto, ma vengono esaminate rispetto a dei parametri/criteri di riferimento che vanno pertanto opportunamente pubblicizzati. Esso inoltre non consente una programmazione ex-ante della globalità delle risorse in gioco.

### 3.2 I requisiti di ammissibilità e i criteri di valutazione delle proposte

Come per i meccanismi che presiedono alla candidatura e alla selezione, la fissazione di requisiti di ammissibilità e di criteri di valutazione ha effetti rilevanti sulla natura delle proposte. In questo caso, tuttavia, le conseguenze sono prevedibili in modo più preciso e dunque la loro determinazione assume caratteristiche di scelta strategica.

Requisiti di ammissibilità alla presentazione di proposte. Con questa definizione vengono qui intesi la natura e le caratteristiche dei soggetti ammessi a presentare proposte di Progetto integrato, nonché le caratteristiche della proposta ulteriori rispetto a quelle desumibili da quanto già stabilito dal QCS e riportate nel primo paragrafo.

Tali requisiti di ammissibilità condizionano la numerosità, la dimensione e le caratteristiche di contenuto e organizzative delle proposte.

- Con la scelta di alcune tipologie di proponenti si seleziona, implicitamente, il tipo di concertazione previsto, il tipo di progetti, il tipo di meccanismi attuativi. Il soggetto che può prendere le iniziative di un Progetto integrato è infatti rilevante al fine di determinare il grado di condivisione dell'idea da parte di tutti i soggetti interessati e di individuare meccanismi specifici di coordinamento/gestione.
- La definizione della forma in cui presentare la proposta e la sua articolazione è rilevante in quanto essa può facilitare, oppure ostacolare, la fase della valutazione vera e propria.
- Il prestabilire alcune caratteristiche dei contenuti della proposta (in termini di massimali di finanziamento, ampiezza dei territori o di contenuti necessari delle proposte) condiziona, non solo numerosità, ma le stesse caratteristiche delle proposte progettuali.

Criteri di valutazione. I criteri di valutazione (le variabili oggetto di valutazione e il peso che si dà a esse) vanno annunciati in anticipo. Chi costruisce una proposta deve infatti poter partecipare a una selezione credibile.

Anche in questo caso vi sono alternative nel modo in cui i criteri vengono annunciati e illustrati. A modalità diverse di procedere corrisponderanno implicazioni diverse.

- La definizione di meccanismi semplici, scomponibili in criteri a cui è collegato un giudizio predeterminato, privilegia l'autovalutazione da parte del proponente. La valutazione/selezione assume così le caratteristiche di un procedimento automatico, che può non aver bisogno di meccanismi di interazione con i proponenti: con tutti i vantaggi che ciò comporta sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche con tutti i limiti che ciò comporta sotto il profilo della mancanza di informazioni di dettaglio.
- Per contro, la definizione di documenti di orientamento più compatti (e non necessariamente più complessi) relativamente al peso assegnato ai diversi criteri dalla valutazione può essere utilizzata per orientare la produzione progettuale in linea con le grandi scelte regionali. Viene riservato al valutatore un certo margine di discrezionalità, dando a esso una maggiore possibilità di interpretare le informazioni contenute nella proposta e di interagire con i proponenti. Il processo di valutazione a cui si perviene è, di conseguenza, più approfondito. Grande attenzione, in questo caso, dovrà tuttavia essere data alle capacità dei valutatori, così come alla loro indipendenza.

### 3.3 Il cofinanziamento della progettazione

L'elaborazione di una proposta di Progetto integrato è un'operazione articolata e complessa che - oltre a richiedere la partecipazione dei soggetti a vario titolo coinvolti - richiede un rilevante investimento in progettazione.

Solo così sarà infatti possibile dare corpo operativo agli elementi che rendono realizzabile, oltre che oggettivamente valutabile, una proposta progettuale di questa natura: l'identificazione dell'idea guida e delle sue implicazioni in termini di interventi e di articolazione progettuale; la definizione di un meccanismo di gestione congruente con le tipologie progettuali proposte; la previsione di una strumentazione di monitoraggio, e di predisposizione degli elementi per la valutazione ex-post, congruente con le esigenze di monitoraggio e di valutazione dei fondi strutturali.

Non bastano tuttavia queste considerazioni a garantire che ciò avvenga. Al contrario, l'esperienza fin qui maturata indica che spesso, in assenza di un'azione di promozione da parte dei livelli di governo superiori, le grandi capacità di realizzazione e il dinamismo dei soggetti locali si scontrano con le difficoltà e i costi implicati da una corretta progettazione dell'azione pubblica.

Va inoltre tenuto conto del fatto che la valutazione di progetti di questa natura non è compito facile. Così, una assistenza tecnica che sia in grado di seguire da vicino - e di verificare - il processo di formazione delle proposte può essere di grande aiuto alle scelte della Regione.

Tutto questo suggerisce l'opportunità di ipotizzare un sostegno finanziario alla progettazione di iniziative di Progetto integrato da finanziare con le risorse per l'Assistenza tecnica, oppure con le disponibilità presenti nei diversi Assi. Questo potrebbe assumere la caratteristica di un cofinanziamento a favore degli Enti locali e, soprattutto, di loro coalizioni, volto a incentivare l'elaborazione di proposte di Progetto integrato da sottoporre a valutazione/selezione.

Resta la delicatezza dei rapporti della Regione con i fornitori di questo tipo di servizi. In particolare andrà assicurata:

- una progettazione che, tenendo conto del territorio, delle sue esigenze e dei suoi equilibri sia in grado di proporre soluzioni condivise, oltre che tecnicamente valide;
- una competizione tra i potenziali fornitori, prevedendo bandi che evitino inutili (e dannose) barriere all'entrata;
- la presenza di forme di premialità collegate sia all'attuazione delle iniziative (e non già alla loro semplice approvazione), sia al (motivato) rigetto delle stesse (naturalmente prevedendo una graduazione diversa per le due fattispecie).

#### **4. Principali condizioni da rispettare nella fase di gestione dei progetti e di rendicontazione della spesa**

In base a quanto previsto dal QCS, i Progetti integrati si traducono in una specifica modalità operativa di attuazione che si realizza - in termini di gestione, esecuzione e controllo - in una serie di azioni che, da un lato, fanno capo a una pluralità di assi, misure e fondi del programma operativo e, dall'altro, trovano motivo d'integrazione nell'essere finalizzate ad un comune obiettivo.

Elemento caratterizzante di questa modalità di attuazione è la chiara specificazione delle modalità e dei criteri utilizzati per individuare i singoli progetti, così come la previsione di modalità di attuazione e di gestione unitarie capaci di garantire, nonostante la complessità di questo tipo di operazioni, l'effettivo conseguimento degli obiettivi.

Questo significa che i Progetti integrati non debbono essere considerati come una articolazione gestionale, esecutiva e di controllo, alternativa a quella canonica degli assi, delle misure e dei fondi, ma come un modo per realizzare una efficiente riaggregazione funzionale che si affianca a quella delle misure.

Le procedure di attuazione dei Progetti Integrati devono, pertanto, risultare coerenti con la normativa comunitaria e nazionale che disciplina la realizzazione degli interventi cofinanziati e, al contempo, rendere concreta e visibile l'unitarietà del Progetto Integrato.

Questo comporta che:

- I **beneficiari finali** delle misure che concorrono alla realizzazione del Progetto Integrato sono quelli individuati dal Regolamento 1260/99. Quindi, per ogni

Progetto Integrato, essi potranno - anche - essere tanti quante sono le misure coinvolte nell'attuazione dello stesso Progetto Integrato.

- La **responsabilità della certificazione finale delle spese** resta attribuita a livello di responsabili di misura e di fondo, come da Regolamenti. Detta attività di certificazione finale fa capo, in prima istanza, al responsabile di misura mentre, a livello di programma operativo, essa va ricondotta all'autorità di pagamento regionale capofila del relativo fondo. Resta ferma, ovviamente, la responsabilità del beneficiario finale - e degli Enti attuatori, sottostanti e coordinati dal responsabile del Progetto integrato - della certificazione relativa alle singole operazioni.
- Le **competenze di gestione, di esecuzione finanziaria e di controllo** restano attribuite al responsabile di misura. Nel caso di interventi a valere sulle risorse FESR e FSE, esse tuttavia potrebbero essere delegate al responsabile del Progetto integrato sulla base dei regolamenti finanziari in corso di definizione. La possibilità è invece esclusa in modo tassativo, per esplicita affermazione del QCS, nel caso di misure SFOP e FEOA.
- Le modalità e soluzioni specifiche che ogni Regione potrà individuare per **identificare il responsabile del Progetto Integrato** dovranno assicurare che esso possa svolgere efficacemente le funzioni di coordinamento di tutte le attività. Di qui l'esigenza che esso, da un lato, sia dotato di adeguati poteri di coordinamento, dall'altro, che siano evitate sovrapposizioni di funzione e di competenza con i responsabili di misura.