

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

Doc. IX
n. 1

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL NUCLEO TECNICO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI (Anni 2005 e 2006)

(Articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430)

Presentata dal Ministro dello sviluppo economico

(BERSANI)

Trasmessa alla Presidenza il 3 ottobre 2007

PAGINA BIANCA

UNITÀ DI VERIFICA
DEGLI INVESTIMENTI
PUBBLICI

PAGINA BIANCA

INDICE

UNITÀ DI VALUTAZIONE INVESTIMENTI PUBBLICI

INTRODUZIONE

I LE LINEE DI ATTIVITÀ E I RISULTATI CONSEGUITI NEL BIENNIO 2005 – 2006

- I.1 Area 1: Metodi e Studi per le Politiche Pubbliche
- I.2 Area 2: Modernizzazione e Innovazione Amministrativa
- I.3 Area 3: Valutazione di programmi
- I.4 Area 4: Valutazione di progetti

II. APPROFONDIMENTI SULLE PRINCIPALI LINEE DI ATTIVITÀ

- II.1 La programmazione della politica regionale 2007-2013: il contributo valutativo dell'UVAL
 - II.1.1 *Dall'impostazione strategica alla programmazione della politica regionale unitaria 2007-2013 per il Mezzogiorno: la formulazione di una proposta sulla ripartizione delle risorse per ambiti tematici*
 - II.1.2 *La ripartizione programmatica delle risorse della politica regionale 2007-2013 per il Mezzogiorno tra priorità del Quadro Strategico Nazionale, fonti finanziarie e livelli di governo*
 - II.1.3 *La ripartizione tra Regioni delle risorse della politica regionale 2007-2013*
 - II.1.4 *I target di servizio in alcuni ambiti di rilievo per le politiche regionali*
 - II.1.5 *Indicatori e target per il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*
- II.2 La valutazione delle politiche di investimento
 - II.2.1 *L'aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le regioni dell'obiettivo 1*
 - II.2.2 *Cultura, natura e turismo per lo sviluppo: valutazione dei risultati delle politiche regionali*
 - II.2.3 *La valutazione delle politiche di sostegno alla ricerca e all'innovazione*
 - II.2.4 *La valutazione sull'efficacia dei contratti di programma*
 - II.2.5 *Valutare le politiche sanitarie e sociali con approccio territoriale: il caso dell'Umbria*
- II.3 Metodi e strumenti per il miglioramento della programmazione e dell'attuazione degli interventi
 - II.3.1 *Metodi per la costruzione di conti consolidati regionali e usi per l'analisi e la policy: una Guida ai CPT*
 - II.3.2 *Il sistema premiale come incentivo al miglioramento della qualità delle informazioni: il rafforzamento della rete dei Nuclei Regionali CPT*
 - II.3.3 *Le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio*
 - II.3.4 *Il monitoraggio dei Progetti Integrati Territoriali*
 - II.3.5 *Il sostegno all'attuazione della Riserva Aree Urbane*
- II.4 Le attività di indirizzo metodologico e di costruzione di capacità valutativa
 - II.4.1 *Orientamenti per la valutazione ex ante dei programmi della politica regionale unitaria 2007-2013*
 - II.4.2 *Indicazioni metodologiche per l'analisi ex ante dei grandi progetti infrastrutturali*
- II.5 Attività di diffusione, informazione e confronto accademico
 - II.5.1 *La collana editoriale "Materiali UVAL"*
 - II.5.2 *Italian evaluation units open days*

III. PARTECIPAZIONI-A ATTIVITÀ E PROGETTI INTERISTITUZIONALI

III.1 Il ruolo dell'UVAL nella cooperazione interistituzionale a livello nazionale

III.1.1 La collaborazione con il NARS

III.1.2 La collaborazione con INAF e il progetto PRISMA per il trasferimento tecnologico alle imprese del Mezzogiorno

III.3 Le attività internazionali

III.3.1 Partecipazione al gruppo di valutazione (Evaluation network) della Commissione Europea

III.3.2 Comitato per le Politiche di Sviluppo Territoriale dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

III.3.3 Network on fiscal relation across levels of government dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

III.4 L'attività di trasferimento di esperienze ai nuovi Stati dell'UE dell'UE e ai Paesi
Candidati: Gemellaggi Turchia e Polonia

IV. I DATI SULL'ATTIVITÀ DELL'UVAL

IV.1 I documenti prodotti nel biennio 2005-2006

IV.2 L'unità di valutazione in cifre

INTRODUZIONE

Il biennio 2005-2006 ha visto un aumento ed un ampliamento nelle attività svolte dall'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici (UVAL). Alle attività continuative si sono, infatti, sovrapposti i compiti connessi ai processi di programmazione per il 2007-2013, e si è manifestata una più intensa assunzione di responsabilità di valutazione diretta e di stimolo all'utilizzazione dei risultati delle attività valutative nei processi decisionali.

L'incremento delle attività, naturalmente, ha avuto luogo nell'ambito della funzione dell'UVAL¹: fornire supporto tecnico alle Amministrazioni pubbliche al fine di ottimizzare l'utilizzo degli strumenti della politica regionale (fondi strutturali comunitari e fondi aggiuntivi nazionali), creare conoscenze valutative, e migliorare la capacità dell'amministrazione di accumulare ed utilizzare conoscenza valutativa. L'UVAL, per svolgere tale funzione, elabora e diffonde metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico e fornisce valutazioni sulla rispondenza di programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate e sulla qualità dei processi di valutazione condotti a livello centrale e regionale.

L'UVAL svolge, quindi, una funzione peculiare all'interno della filiera amministrativa di programmazione ed attuazione delle politiche di sviluppo. Inoltre, le attività, svolte sia in via esclusiva, sia in partnership con altre istituzioni, sono condotte su basi tecniche e senza dirette responsabilità di gestione della spesa pubblica. Ciò ha distinto l'operato dell'UVAL rispetto ad altre amministrazioni ed ha permesso di ottenere risultati apprezzati e richiesti dai principali partner istituzionali.

La gestione di un programma di lavoro in progressiva crescita è stata resa possibile sia da un piccolo aumento dell'organico², sia dal nuovo modello organizzativo. Nel 2002, infatti, una riorganizzazione interna³ aveva esplicitato i compiti affidati all'Unità

¹ L'UVAL è stata istituita nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate al Ministero dell'Economia avviato con la costituzione, nel 1998, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, all'interno del quale è stata posta alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento. Il dispositivo legislativo di istituzione richiede che l'Unità trasferisca al Parlamento una relazione periodica sulle attività svolte.

² L'acquisizione di nuovi componenti nel 2005 è stata seguita, nel 2006, da una diminuzione. Si è trattato, quindi, in parte di un avvicendamento provocato dal turnover spontaneo dei componenti. Tale turnover, di circa il 10 per cento l'anno, ha contribuito, nel tempo, a tenere elevata la qualità delle azioni e dei prodotti e la motivazione al risultato. I componenti, coordinati da un Responsabile, sono in numero massimo di 30 e devono possedere elevata e comprovata professionalità, preferibilmente maturata a livello internazionale. Sono legati all'amministrazione da contratti rinnovabili di lavoro dipendente a tempo determinato, di durata quadriennale. La gamma delle competenze non è limitata alle tematiche economiche, ma include quelle settoriali necessarie alla valutazione di ambiti di intervento specialistici. Oltre al patrimonio di competenze, preziosi sono i metodi di lavoro e di reclutamento. I componenti UVAL vengono nominati con decreto ministeriale su proposta della dirigenza dell'Unità, che li recluta in modo autonomo attraverso selezioni competitive, sulla base delle professionalità richieste dal programma di lavoro.

³ Il riassetto organizzativo dell'UVAL è stato predisposto con Decreto del Capo Dipartimento del 13.09.2002. Con il riassetto le attività dell'Unità sono state organizzate per aree tematiche.

rafforzando quelli tipici della valutazione, chiarito le funzioni di coordinamento interno ed, in parte, ridotto i compiti di servizio ad altre strutture dell'amministrazione, in corrispondenza con un aumento della capacità di queste ultime.

Si rimanda per una trattazione dettagliata delle attività dell'UVAL al testo della relazione, e si richiamano qui solo due tra le attività che hanno caratterizzato il biennio: il supporto alle attività di programmazione per il periodo 2007-2013 e l'aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (QCS).

Tra il 2005 ed il 2006, l'UVAL ha fornito diversi contributi ai processi di ideazione collettiva della programmazione 2007-2013:

- sulla base dell'esperienza accumulata durante la programmazione (1998-2000) e durante l'attuazione della programmazione 2000-2006, ha fornito idee per la strutturazione della fase di preparazione.
- Ha animato i gruppi di riflessione collettiva da cui sono scaturiti documenti strategici preliminari: Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN) e Documento Strategico Mezzogiorno (DSM).
- In particolare, ha coordinato il gruppo di Regioni del Mezzogiorno che ha prodotto il DSM e supportato la definizione di parte del DSPN.
- Ha fornito, sulla base delle analisi valutative svolte sull'efficacia degli interventi di politica regionale, contributi tecnici e riflessioni di accompagnamento nel processo di formulazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, in particolare nei processi che hanno portato alle decisioni sull'allocazione territoriale e settoriale delle risorse.
- Sulla base dell'esperienza della premialità per il QCS 2000-2006, ha proposto e costruito un nuovo sistema premiale fondato sul raggiungimento di determinati livelli di servizio per i cittadini.
- Ha fornito il quadro di riferimento per i processi valutativi che hanno accompagnato la programmazione operativa.
- Ha guidato un gruppo di esperti esterni in un esercizio strutturato di riflessione organizzato sui lineamenti strategici del QSN.⁴

Durante il 2006, l'UVAL ha assunto maggiori responsabilità nella valutazione diretta, cominciando con un'evoluzione del ruolo dell'Unità nell'aggiornamento della valutazione indipendente del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (QCS). Oltre ad animare il lavoro dello *steering group* che interagiva con il valutatore indipendente del QCS e ad aggiornare il modello macro-economico per la valutazione delle politiche per il Mezzogiorno⁵, l'Unità ha infatti effettuato una lettura dei dati di

⁴ Anche se né la normativa comunitaria, né quella nazionale richiedono una formale valutazione ex ante del Quadro Strategico Nazionale, infatti, il Dipartimento ha ritenuto che fosse necessario ottenere sintetici giudizi indipendenti sui principali elementi della strategia, a conclusione di un vasto processo partenariale.

⁵ Il modello consente di valutare l'impatto di medio-lungo periodo delle politiche territoriali e di verificare la coerenza tra obiettivi di *policy* e andamenti macroeconomici delle regioni del Mezzogiorno. È un modello settoriale (articolato in quattro settori - agricoltura, industria, servizi privati, e Pubblica Amministrazione), territorialmente disaggregato nelle due grandi circoscrizioni (Mezzogiorno e Centro-Nord), con un'enfasi particolare alla crescita e con un'ottica di medio-lungo periodo. Si vedano i Rapporti annuali del Dipartimento Politiche di Sviluppo.

monitoraggio al 30 giugno 2006 alla luce delle conoscenze disponibili (valutazioni, ricerche, ricognizioni dirette dei componenti, conoscenze accumulate nel corso del tempo). Attraverso tale lettura, richiesta dalla Commissione, l'UVVAL ha raggiunto un giudizio d'insieme sulla tenuta della strategia del QCS: nel 2006, quando cioè mancano ancora due anni alla chiusura definitiva del programma (che avverrà nella prima parte del 2009), gli obiettivi di crescita dell'area e di avanzamento istituzionale sono ancora largamente da raggiungere, ma mantengono la propria validità. La strategia necessita tuttavia di un rafforzamento, soprattutto per sostenere le amministrazioni regionali e centrali nel difficile compito di realizzare le notevoli innovazioni introdotte dal QCS.

Per l'immediato futuro si possono indicare alcune linee di intervento in cui è prevedibile sarà più impegnata l'attività dell'Unità :

- una continuazione, in particolare nel primo semestre del 2007, del lavoro di supporto alle amministrazioni per la definizione ed il negoziato sul QSN;
- un consolidamento delle responsabilità di valutazione diretta, che dovranno rivolgersi anche alle politiche regionali finanziate con fondi nazionali (Fondo Aree Sottosviluppate, FAS);
- un rilancio delle attività di costruzione di capacità di valutazione, in particolare attraverso il coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione, insieme di attività collettivamente svolte da strutture attive nel campo della valutazione, con la finalità di elevare la qualità dei processi valutativi presso le amministrazioni regionali e centrali;
- una ripresa delle attività di valutazione ex ante ed ex post di progetti.

Tutto questo nel quadro delle molteplici linee di lavoro che continueranno ad alimentare e ad arricchire il contributo dell'Unità all'azione del DPS e delle altre amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo e di cui si dà conto, per il periodo 2005-2006, nel prosieguo della relazione. Si tratta di linee di lavoro — che hanno il più delle volte carattere di continuità e respiro pluriennale — e che convergono, tutte, verso l'obiettivo di migliorare la conoscenza, la qualità e l'efficacia delle politiche di sviluppo contribuendo a rendere le decisioni pubbliche più informate, trasparenti e quindi consapevoli dei possibili effetti cui vogliono e possono dar luogo.

I LE LINEE DI ATTIVITÀ E I RISULTATI CONSEGUITI NEL BIENNIO 2005 – 2006

1.1 Area 1: Metodi e Studi per le Politiche Pubbliche

Profilo dell'area

Obiettivo dell'area è quello di elaborare e diffondere metodi, ricostruire basi informative e svolgere analisi, al fine di promuovere e accompagnare l'azione di innovazione delle politiche pubbliche e di accrescere la qualità della programmazione e l'efficienza allocativa delle risorse finanziarie.

Tali obiettivi vengono perseguiti principalmente attraverso:

- il coordinamento metodologico e operativo del progetto Conti Pubblici Territoriali (CPT), banca dati finalizzata alla misurazione tempestiva dei flussi finanziari sul territorio, la supervisione metodologica della Rete dei Nuclei CPT e la formazione specialistica per i funzionari e i tecnici appartenenti alla Rete;
- la promozione e l'attuazione di studi, ricerche e progetti sperimentali innovativi destinati ad alimentare pratiche di diffusione e utilizzo della conoscenza nelle amministrazioni (in particolare in connessione con le politiche di sviluppo);
- l'ideazione e la sperimentazione di tecniche e metodi di programmazione e allocazione di risorse pubbliche;
- la partecipazione alla redazione di documenti di programmazione nazionali e il supporto alla predisposizione di pubblicazioni economiche a titolarità di soggetti istituzionali e centri di ricerca;
- la promozione della diffusione attraverso pubblicazioni e comunicazioni in tema di metodi, tecniche, modelli organizzativi per gli investimenti pubblici.

Nel corso del 2005 e 2006 si sono consolidate e rafforzate una serie di attività, già avviate negli anni precedenti e finalizzate a migliorare il supporto alle politiche pubbliche.

Consolidamento della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali

È stata conclusa la **revisione completa della serie storica dei Conti Pubblici Territoriali (CPT)**, cui ha fatto da catalizzatore la notevole apertura verso l'esterno della banca dati, avvenuta nel corso degli ultimi due anni⁶.

L'attività di revisione è stata organizzata in due fasi. La prima fase, conclusa a fine dicembre 2004, era relativa alla ricostruzione delle serie storiche di entrata e spesa, con una metodologia unitaria di trattamento delle fonti, per il periodo 1996-2002 a parità di universo di riferimento⁷. La seconda fase, conclusa a dicembre 2006, ha implementato

⁶ La banca dati è consultabile sul sito <http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp>

⁷ Per un approfondimento, si rinvia alla Relazione del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici relativa all'anno 2004 (http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_relazione_annuale.asp)

la revisione di cui alla fase I, attraverso l'allargamento dell'universo relativo alla componente allargata sia centrale che locale.

La definizione di Settore Pubblico Allargato, già particolarmente ampio nel progetto CPT, si è dunque estesa ulteriormente in due direzioni: a livello centrale, allargando il numero di imprese pubbliche partecipate dallo Stato, e, a livello locale, includendo nel comparto degli enti rilevati dai Nuclei Regionali della Rete CPT circa 2.200 nuove unità.

L'allargamento dell'universo di riferimento per la componente centrale è stato il risultato di un processo di ampliamento dei criteri stabiliti per l'inclusione di un ente nella rilevazione dei flussi finanziari di entrate e spese. L'evoluzione dello strumento CPT, ormai intensamente utilizzato per finalità interne e sempre più aperto agli utilizzatori finali, ha infatti richiesto una riflessione sulla possibile sostituzione od integrazione del criterio comunitario fino ad allora adottato⁸ con un approccio più conforme all'attuale natura del progetto. Sono quindi state incluse nell'universo CPT tutte le imprese partecipate dallo Stato che, già attualmente o in prospettiva, presentano flussi finanziari significativi, con particolare riferimento alle spese in conto capitale⁹.

Particolare rilevanza assume l'inserimento nella banca dati della componente allargata locale rilevata capillarmente sul territorio dai Nuclei Regionali e fino ad allora solo implicitamente presente in CPT attraverso i trasferimenti ad essa da parte degli enti sovraordinati. La rilevazione di tale componente, non considerata organicamente da alcuna altra fonte, è resa possibile solo grazie alla capillarità della Rete sul territorio.

Sono proseguite le attività finalizzate al rafforzamento della **Rete dei Nuclei Regionali CPT**, cui il modello organizzativo del progetto riconosce un ruolo di primo piano, attribuendole la responsabilità dell'elaborazione dei Conti Territoriali, sia pure sotto la supervisione ed il coordinamento metodologico ed operativo del Nucleo Centrale¹⁰. In particolare è stato gestito ed implementato il meccanismo premiale istituito attraverso due Delibere del CIPE¹¹ e finalizzato a migliorare completezza, qualità e tempestività dei dati prodotti dai Nuclei regionali (cfr. paragrafo II.3.2).

Una innovazione di estremo rilievo è risultata la "anticipazione" sistematica delle informazioni derivanti dalla elaborazione di dati amministrativi ufficiali attraverso la costruzione di un **Indicatore anticipatore (IA)**. L'IA è uno strumento statistico che anticipa i risultati dei CPT, in grado di fornire dettagli relativi alla localizzazione

⁸ L'universo delle imprese pubbliche nazionali, fino ad allora considerato nella banca dati, era definito in base al criterio comunitario, adottato per la verifica del principio di addizionalità della spesa nazionale rispetto al contributo comunitario. L'Unione Europea richiedeva infatti di riferirsi, per detta verifica, ad un Settore Pubblico Allargato delimitato secondo i seguenti criteri: l'appartenenza sostanziale al settore che produce servizi di pubblica utilità; l'appartenenza formale al Settore Pubblico, nel senso che è riscontrabile un controllo (diretto o indiretto) nella gestione e/o un intervento nel finanziamento degli organismi in questione da parte degli Enti pubblici; l'aver già ottenuto nel passato o la possibilità di ottenere nel futuro la gestione di quote dei fondi strutturali comunitari.

⁹ In particolare: Terna S.p.A.; Infrastrutture S.p.A.; Italia Lavoro; Patrimonio dello Stato; SIMEST; SOGESID; SOGIN; Sviluppo Italia.

¹⁰ Il gruppo di lavoro dei CPT è oggi articolato in un Nucleo Centrale – presso l'UVAL – e da 21 Nuclei Regionali attivi presso tutte le Regioni e Province Autonome, che rappresenta non solo una capillare Rete fisica, ma anche una Rete di metodi condivisi.

¹¹ Delibere CIPE n. 36/2002 e n.1/2006.

territoriale (a livello di macroarea e regioni) della spesa in conto capitale della PA al netto delle partite finanziarie per l'anno in corso¹². Infatti, la banca dati Conti Pubblici Territoriali è oggi in grado di fornire, con frequenza annuale, dati aggiornati con un ritardo di circa 12-18 mesi. Per effettuare analisi congiunturali e disporre di una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle decisioni di investimento pubblico sono però necessarie informazioni più tempestive. Per rispondere a questa esigenza è stato costruito e portato a regime nel corso degli ultimi due anni, uno strumento statistico che anticipa i risultati dei CPT con un *lag* temporale significativamente ridotto.

Con il coordinamento di UVAL e UVER si è costituito un gruppo di lavoro misto interdipartimentale tra DPS e Ragioneria Generale dello Stato che, in raccordo con ISTAT e Banca d'Italia, ha realizzato un modello di stima trimestrale, relativo all'ammontare dei flussi di spesa in conto capitale diretti all'economia. Concluso il processo di costruzione dello strumento, la gestione dello stesso è stata affidata all'UVER.

Il processo per la costruzione dell'IA, in considerazione della natura e finalità dello strumento rispetto alla banca dati CPT, ha peraltro reso necessario l'adozione di criteri comuni e di metodi e scelte che garantissero una sempre maggiore coerenza tra i due strumenti. Viene pertanto costantemente effettuata una attività di raccordo metodologico tra i CPT e l'IA finalizzata a pervenire ad una totale coerenza nelle fonti, nei criteri adottati durante le attività di produzione e nell'uso dei due strumenti.

In considerazione del coinvolgimento di una articolata rete di produttori e di utilizzatori diffusa sull'intero territorio nazionale è stato realizzato, nel corso del 2005 e 2006, un processo di ristrutturazione del sistema di produzione e diffusione dei dati.

Il **Sistema Informativo CPT (SI-CPT)** è nato dall'esigenza di costruire un archivio strutturato e centralizzato, in grado di garantire una completa accessibilità e flessibilità esplorativa dei dati sia per la rete dei produttori (Nuclei Regionali e Nucleo Centrale) che per gli utilizzatori esterni¹³. Ciò si configura come un presupposto fondamentale per lo sviluppo e il continuo miglioramento del processo di produzione dei dati CPT, a salvaguardia della trasparenza e del controllo di tutto il processo. Con l'implementazione del SI-CPT si ha la disponibilità di una struttura integrata e che garantisce, da un lato, a tutti i Nuclei coinvolti nel processo, l'alimentazione diretta dell'archivio centralizzato e la sua completa accessibilità; dall'altro, la fruibilità diretta del dato CPT a qualsiasi livello di aggregazione delle informazioni ad utenti esterni.

A partire dal Programma Statistico Nazionale (PSN) 2005-2007, i Conti Pubblici Territoriali sono divenuti un prodotto del **Sistema Statistico Nazionale (SISTAN)**, la rete di soggetti pubblici e privati italiani che fornisce l'informazione statistica ufficiale. La rilevazione CPT è entrata a far parte, nella rete organizzativa in cui è

¹² E' possibile prevedere che il campo di interesse dell'Indicatore anticipatore si possa ampliare. Obiettivo di medio-lungo periodo del progetto è la fornitura di stime per la combinazione di Spesa connessa allo sviluppo del Settore Pubblico Allargato.

¹³ Il SI-CPT permette di gestire il processo di scambio, elaborazione, controllo, memorizzazione, consolidamento ed estrazione dei dati grazie alla definizione concettuale, logica e fisica dell'archivio centrale (definito in forma di database relazionale) e delle modalità di alimentazione e di esplorazione dello stesso.

strutturato il SISTAN, del Circolo di Qualità¹⁴ “Conti Economici e Finanziari”. Al tempo stesso, lo studio progettuale relativo al Sistema Informativo CPT è inserito nel Circolo di Qualità “Società dell’informazione”, alla luce del carattere innovativo che riveste un sistema in grado di garantire, via web, sia una completa accessibilità per la rete dei produttori, sia la fruibilità del dato CPT anche per utenti esterni.

L’inserimento nel SISTAN ha valorizzato notevolmente i prodotti della banca dati, garantendo ad essi lo *status* di informazione statistica pubblica destinata alla massima diffusione.

Con l’organizzazione di un Convegno a fine 2005 e la pubblicazione di tutti i lavori a fine 2006 si è conclusa la cosiddetta **Stagione di Studi** basati sulla banca dati Conti Pubblici Territoriali, progetto finalizzato, da un lato, a promuovere nel mondo della ricerca l’utilizzo delle informazioni contenute nella banca dati CPT, assumendo ulteriori indicazioni sul loro potenziale conoscitivo e, dall’altro, a porre un solido supporto quantitativo alla base del confronto sui temi del federalismo, dell’equità e dello sviluppo¹⁵.

Tale apertura al mondo accademico e della ricerca è stata anche l’occasione per aprirsi ad un primo confronto internazionale. È stato così avviato un raffronto tra l’esperienza italiana di regionalizzazione dei Conti Pubblici con l’analoga esperienza del Regno Unito, uno dei paesi che, nel panorama internazionale, vanta una spiccata sensibilità in materia e che maggiormente ha lavorato in tale direzione. Dal confronto è emerso come le caratteristiche della regionalizzazione italiana (ricostruzione *bottom-up* di tutti gli aggregati, coinvolgimento di una ampia Rete istituzionale di produttori di informazioni di base, stabilità e flessibilità, ampiezza degli universi e degli aggregati) collocano la nostra esperienza in un posto di rilievo nel panorama internazionale¹⁶.

I Conti Pubblici Territoriali per misurare i risultati dell’intervento pubblico

Molteplici sono state le fasi del processo di *policy* in cui i dati CPT sono stati utilizzati per misurare i risultati dell’intervento pubblico, valutare gli effetti territoriali delle politiche, operare eventuali interventi correttivi. La banca dati risulta ormai uno strumento indispensabile per:

- il monitoraggio delle politiche di sviluppo;
- la costruzione del Quadro Finanziario Unico¹⁷ (QFU);

¹⁴ Ai diversi Circoli di Qualità partecipano rappresentanti degli utilizzatori e di tutti gli enti del Sistema con attività e prodotti collegati allo specifico tema. Ogni singolo Circolo di Qualità effettua un monitoraggio periodico sullo stato di attuazione dei lavori e sulle loro prospettive.

¹⁵ Il progetto si è concluso con il Convegno “Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali”, tenutosi a Roma il 6 dicembre 2005, i cui materiali sono disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/convegni_2005.asp#6dic. I risultati della stagione di studi sono confluiti in Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M. (a cura di), “Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali”, Il Mulino, 2006.

¹⁶ Cfr. Barca et al, op cit. e De Luca S., Nusperli F., Sferrazzo A., Tancredi A, Volpe M., Misurare i risultati dell’intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche, Materiali Uval n. 6, 2005, disponibile all’indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/materialiuvai/ml.asp>

¹⁷ Con il DPEF 2000-2003 è stata impostata una programmazione finanziaria unificata di medio-lungo termine attraverso la costruzione di un quadro finanziario unico (QFU) delle risorse disponibili per

- il monitoraggio di alcune regole stabilite programmaticamente (quali quelle relative alla destinazione nel Mezzogiorno del 45 per cento della spesa in conto capitale e del 30 per cento delle risorse ordinarie¹⁸);
- la ripartizione di risorse per macroarea e regione;
- la predisposizione di documenti programmatici.

La banca dati costituisce anche il principale cardine per consentire la verifica del **principio di addizionalità** delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali nelle regioni dell'obiettivo 1, supportando la scelta del DPS di rendere l'addizionalità non più soltanto un obbligo regolamentare ma uno strumento di *policy*, funzionale sia al controllo interno degli aggregati finanziari sia al controllo dell'uso delle risorse per la coesione da parte di tutti gli Stati membri¹⁹. In particolare:

- a fine 2005 si sono concluse le attività relative alla verifica ex post per il periodo 2000-2006. Il principio dell'addizionalità è stato verificato, avendo la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile negli anni dal 2000 al 2004 raggiunto il livello di spesa precedentemente fissato.
- a fine 2006 è stata predisposta la tabella relativa alla verifica ex ante del principio di addizionalità allegata al Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. L'addizionalità ex ante funge da quadro di riferimento per tutto il periodo di programmazione. Con riferimento ad essa le autorità italiane e i servizi della Commissione Europea fissano nel documento di programmazione sia il profilo di spesa nel periodo di programmazione, sia la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile che deve essere raggiunta durante il periodo 2007-2013 per l'insieme delle Regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata in regime transitorio).

Numerose infine sono state nel corso dell'anno le linee di lavoro che hanno proseguito una attività continuativa finalizzata a fornire supporto alla predisposizione di documenti programmatici o all'attività di gruppi interistituzionali:

investimenti pubblici. Il QFU abbraccia un arco temporale di circa dieci anni ed aiuta a perseguire due fondamentali obiettivi: da un lato monitorare gli obiettivi della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno rispetto agli obiettivi di politica economica (dati di consuntivo), dall'altro fornire una descrizione chiara delle risorse finanziarie disponibili per l'intervento pubblico con un orizzonte temporale di oltre cinque anni (profilo programmatico).

¹⁸ Si tratta dell'obiettivo di destinare al Mezzogiorno: a) il 45 per cento della spesa totale in conto capitale; b) il 30 per cento delle "risorse ordinarie", ossia degli stanziamenti diversi da quelli relativi alle risorse comunitarie, incluse quelle del cofinanziamento nazionale, e di quelle aggiuntive nazionali che fanno capo al Fondo per le aree sottoutilizzate (l'85 per cento del quale destinato al Mezzogiorno). Questo obiettivo è stato recentemente recepito a livello normativo. L'articolo 1, comma 17 della Legge n. 311/2004 (Legge Finanziaria per il 2005), dispone che per garantire gli obiettivi di spesa "... le amministrazioni centrali si conformano all'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale. Le amministrazioni centrali, nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica diretta o indiretta, adottano le opportune direttive per conformarsi ai principi di cui al presente comma".

¹⁹ Coerentemente con questo approccio, nell'ambito delle attività negoziali finalizzate alla approvazione dei nuovi Regolamenti comunitari per la politica di coesione europea, l'UVAL ha supportato la richiesta italiana di una serie di modifiche funzionali a dare alla verifica un significato economico più solido, a creare una chiarezza e condivisione dei sistemi tra Paesi e a dare coerenza al principio.

- Elaborazione e aggiornamento dei conti del **Quadro finanziario unico (QFU)** con analisi delle compatibilità della spesa in conto capitale con i consuntivi e le previsioni macroeconomiche della Contabilità Nazionale ISTAT.
- Supporto alla predisposizione di **analisi e implementazione normativa** (Legge Finanziaria, manovre correttive, disposizioni in discussione in parlamento) e dei conti pubblici (DPEF, RPP, Bilancio dello Stato).
- Analisi e verifica di congruità dei finanziamenti per le aree sottoutilizzate e **elaborazione del conto risorse impieghi** delle aree sottoutilizzate (tavole, grafico e commenti da inserire nei documenti di analisi e previsione del Ministero RGSEP, RPP aggiornamento, DPEF, RPP e Rapporto DPS).
- Analisi dei rapporti finanziari Centro-Periferia nelle prospettive di **attuazione del federalismo fiscale**, nell'ambito dell'implementazione del titolo V della Costituzione e del Patto di Stabilità Interno.
- Modalità di implementazione della norma sulla **premieria per la riduzione dei disavanzi sanitari** (dell'art. 51 del DL 269/03) in attuazione della delibera CIPE (marzo 2006) predisposta in accordo con la Conferenza Stato Regioni.

Convenzioni per la produzione di informazione statistica e attività di diffusione

L'UVAL è sempre fortemente impegnata nella partecipazione ai lavori di indirizzo delle diverse **Convenzioni tra DPS e ISTAT** e nel perfezionamento di alcune attività finalizzate alla produzione di dati con articolazione territoriale dettagliata. L'Unità è coinvolta nella preparazione di proposte operative e nell'animazione di gruppi di lavoro, oltre che nell'attiva partecipazione al Comitato Tecnico Scientifico che svolge funzioni di orientamento sul complesso delle attività degli atti convenzionali²⁰.

Molte azioni svolte nel corso del 2005 e 2006 hanno riguardato l'aggiornamento e la continua manutenzione di basi dati originali su cui si è investito negli ultimi anni, come la *Banca Dati Indicatori regionali per le politiche di sviluppo*, la *Banca Dati a livello provinciale sulle Infrastrutture*, e banca dati *Health-for-All*. L'Unità assicura, in particolare, un lavoro continuo di supervisione, miglioramento e promozione della *Banca Dati Indicatori regionali per le politiche di sviluppo*, contribuendo non solo alla definizione di nuovi indicatori, ma predisponendo e diffondendo il bollettino statistico "*Numeri del Sud*"²¹.

Tra le azioni di produzione e sistematizzazione di dati a livello territoriale fine, l'UVAL segue in particolare le attività sull'analisi delle imprese (*archivi ASLA*) e quelle sulle

²⁰ Le Convenzioni in essere sono due, entrambe con durata fino al 2008, con le stesse modalità di governo e per molti aspetti tra loro integrate: (1) "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008", co-finanziata dal PON "Assistenza Tecnica e azioni di sistema" del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-06 e (2) "Dati, metodi e nuovi progetti per il sud: informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di sviluppo e informazioni di contesto per le politiche territoriali", finanziata interamente con risorse nazionali aggiuntive del Fondo Aree Sottoutilizzate. Una terza Convenzione su "Contabilità Ambientale e Politiche di Sviluppo" si è conclusa in dicembre 2005 (cfr. paragrafo II.3.3). Una descrizione più dettagliata dei progetti finanziati dalle Convenzioni è disponibile sul sito http://www.dps.tesoro.it/convenzioni_DPS_ISTAT.asp.

²¹ I bollettini sono tutti disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/numeri_del_sud.asp.

risorse locali nell'ambito dei settori della cultura, tutela e valorizzazione del territorio e delle produzioni di qualità (*Progetto INCIPIT*). Tali linee di attività scaturiscono direttamente dall'esigenza di sviluppare basi dati territoriali di ausilio alla programmazione e alla valutazione in settori rilevanti per le politiche di sviluppo.

Partendo dalla constatazione che le Amministrazioni hanno spesso a disposizione "miniere" di dati (si pensi agli archivi amministrativi), nelle quali è difficile districarsi per individuare le informazioni realmente utili ai fini del *policy making*, l'UVAL ha promosso una ricerca su "Le informazioni per le politiche di sviluppo", avente la finalità di sperimentare tecniche "intelligenti" per l'analisi di grandi quantità di dati provenienti da fonti informative diverse, per poi tradurle in informazioni utili al decisore pubblico. La ricerca, che si è conclusa nel 2006, è stata affidata al Consorzio per lo Sviluppo delle Metodologie e Innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni (Consorzio MIPA), e ha dimostrato che l'applicazione delle tecniche di *data/text mining*, nonostante i limiti operativi connessi alla compatibilità dei dati disponibili, permette di analizzare in maniera integrata e in tempi estremamente ridotti una grande quantità di dati (quantitativi, qualitativi e testuali) e di individuare la terminologia dell'ambito investigato attraverso parole-chiave e/o regole²². Il risultato restituito risulta semplice da interpretare e visualizzabile sotto forma di grafici e tabelle.

Infine, nel periodo 2005 – 2006 l'UVAL ha consolidato la sua attività di diffusione di metodi, analisi e documentazione sulle politiche di sviluppo, con la pubblicazione, sia in lingua italiana che nella versione tradotta in lingua inglese, di otto numeri della collana bimestrale di Working Papers dell'UVAL dal titolo *Materiali UVAL*, secondo il piano delle pubblicazioni concordato con il Capo Dipartimento (Cfr. paragrafo II.5.1).

1.2 Area 2: Modernizzazione e Innovazione Amministrativa

Profilo dell'Area

L'Area svolge attività finalizzate a migliorare l'azione pubblica attraverso:

- la promozione della cooperazione interistituzionale, della modernizzazione amministrativa e del rafforzamento tecnico e organizzativo delle Amministrazioni Pubbliche;
- il trasferimento e il sostegno all'applicazione di metodi, che scaturiscono perlopiù da analisi valutative ed elaborazioni metodologiche condotte dall'Unità, per il miglioramento della definizione e attuazione dei programmi di intervento;
- l'introduzione di strumenti innovativi nella programmazione e attuazione degli interventi e il sostegno a iniziative per la diffusione della conoscenza;
- la formazione di eccellenza per funzionari e tecnici impegnati nelle attività di analisi, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici e appartenenti alle reti di strutture tecniche.

²² La sperimentazione ha riguardato gli interventi di sviluppo (nei settori dei regimi di aiuto alle imprese e delle opere pubbliche) realizzati nella regione Puglia negli anni 2002-2005.

I destinatari privilegiati delle attività sono le Amministrazioni centrali e regionali con cui l'UVAL opera per definire caratteristiche, durata e impegno del supporto offerto. Analoghe azioni mirate di trasferimento e supporto sono svolte per i Servizi del DPS.

L'Area, dopo una prima fase pluriennale e intensa di affiancamento anche diretto delle amministrazioni centrali e regionali, sia nella utilizzazione operativa di metodi e strumenti, sia nella attuazione di politiche e di programmi di sviluppo²³, si è andata gradualmente modificando in direzione di un intervento più mirato e strutturato volto a promuovere lo sviluppo di capacità, conoscenza, competenza nelle amministrazioni.

Questo percorso è stato consolidato nel periodo 2005-2006, nel corso del quale l'UVAL ha partecipato attivamente a numerose attività di rete interistituzionale e ha promosso e realizzato numerose azioni di rafforzamento della Pubblica Amministrazione. Di seguito vengono riassunte le principali.

Rete dei Nuclei di valutazione e verifica

L'UVAL partecipa attivamente (dopo esserne stata principale promotrice istituzionale e aver dato un contributo rilevante alla sua costituzione e alla sua costruzione) di quella che risulta l'esperienza più intensa di rafforzamento e in molti casi vera e propria creazione di capacità di valutazione interne alle pubbliche amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo, ovvero la Rete dei Nuclei di valutazione e verifica (Nuvv) delle amministrazioni centrali e regionali.

E' un'esperienza che ha caratteristiche rilevanti per complessità e anche estensione della costruzione tecnico istituzionale cui ha dato luogo e all'interno della quale l'Uval partecipa attivamente (come componente del Comitato di gestione della Rete e partecipando alle attività istituzionali e tecniche promosse e attuate dalla Rete stessa) operando, soprattutto nel corso del 2006, al fine di valorizzare il ruolo che i Nuclei devono avere nel quadro della nuova impostazione della valutazione nella politica regionale unitaria.

Per fare questo l'Uval, a livello istituzionale, ha rilanciato un confronto aperto sul ruolo che i Nuclei possono avere, sulle competenze che possono offrire per esercitarlo, sui cambiamenti che occorre ulteriormente innestare perché la loro attività sia effettivamente utile e integrata nel processo di programmazione della politica regionale unitaria, di valutazione del QSN di supporto e analisi alla programmazione delle rispettive amministrazioni.

I Nuclei di valutazione e verifica (Nuvv) previsti dalla legge 144/1999 sono oggi formalmente costituiti in tutte le Regioni e le Province autonome, e nella maggioranza dei Ministeri. Secondo l'ultima rilevazione del CIPE operano nei 32 nuclei attivi circa

²³ Tra le attività principali svolte nel periodo 2001-2004 si possono citare: l'assistenza alle amministrazioni nel processo di modernizzazione delle istituzioni e di attuazione delle riforme iniziato con il sistema di premialità europea e nazionale del 4 e del 6 per cento nella programmazione; l'attuazione del Programma di Diffusione delle Conoscenze (delibera CIPE 17 del 2003); lo sviluppo dell'attività della Rete dei nuclei di valutazione; l'attuazione dell'esperienza innovativa dei Master universitari sulle politiche di sviluppo; l'ideazione l'avvio del Laboratorio sulle politiche di sviluppo del DPS (cfr. Relazioni del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici 2001, 2002, 2003, 2004).

400 componenti. Tra questi, il 70 per cento sono dipendenti dalla stessa amministrazione con contratti a tempo indeterminato o determinato, mentre gli altri provengono dall'esterno delle amministrazioni.

L'Uval nel corso del biennio 2005-2006 ha interagito con la maggioranza di tali Nuclei, il più delle volte con ruolo di coordinamento e di indirizzo tecnico, principalmente nel quadro del "Sistema nazionale di valutazione". Particolarmente intensa è l'interazione con i Nuclei che operano nelle Regioni del Mezzogiorno, oggi organismi tecnici in linea generale ben radicati nelle rispettive amministrazioni e che svolgono ruoli e funzioni rilevanti e riconosciute (nella distinzione con le attività di programmazione e quindi anche con la costruzione di una precisa identità di struttura tecnica interna all'amministrazione).

L'Uval, nel corso del periodo 2005-2006, ha continuato a partecipare attivamente alle iniziative relative alle relazioni di collaborazione e scambio nel sistema dei nuclei. La Rete dei Nuvv, l'organismo federato dei nuclei che ha iniziato a operare tra il 2003 e il 2004 ha promosso una serie di diverse attività seminariali, conoscitive e di diffusione rivolte alla propria comunità di riferimento. La Rete, con l'impulso dell'Uval e con il sostegno della propria Unità Tecnica, ha inoltre contribuito, con altri soggetti istituzionali, alla realizzazione e gestione di sistemi di monitoraggio (per i progetti integrati nelle regioni dell'Obiettivo 1) e alla redazione di valutazioni ex post di strumenti di politica industriale (analisi dei Contratti di Programma).

Rete Nazionale e Rete Europea delle Autorità ambientali e delle Autorità di Programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006

La Rete Nazionale della Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione costituisce una sede di coordinamento, di analisi, di elaborazione di proposte e di messa in comune di esperienze attinenti agli aspetti ambientali delle azioni dei fondi strutturali comunitari. Il lavoro della Rete è organizzato per Gruppi di Lavoro tematici, costituiti da rappresentanti di diverse amministrazioni, che svolgono attività di analisi e approfondimenti su tutti i temi ambientali di rilievo nell'attuazione Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le Regioni dell'Obiettivo 1 2000-2006.

Nel biennio 2005-2006, l'UVAL ha partecipato direttamente in rappresentanza del DPS alle attività di tre Gruppi di lavoro della Rete: energia, rete ecologica e valutazione ambientale strategica:

- **Energia** – Il Gruppo di Lavoro ha l'obiettivo di valutare l'intervento del QCS nel settore dell'energia (con particolare riferimento alle fonti rinnovabili e al risparmio energetico) analizzando l'avanzamento delle misure dei Programmi Operativi delle Regioni dell'Obiettivo 1, dal lato finanziario e, soprattutto, da quello delle modalità di attuazione, del coordinamento con le strategie regionali per il settore energetico e delle problematiche riscontrate. Il lavoro è svolto attraverso la raccolta di informazioni sistematiche e incontri diretti con le Amministrazioni Regionali responsabili dell'attuazione degli interventi nel settore dell'energia e condurrà all'individuazione dei fattori di successo o insuccesso, al fine e fornire elementi informativi utili alla programmazione e all'attuazione del 2007-2013.

- Rete Ecologica – L’obiettivo del Gruppo di Lavoro è quello di monitorare l’evoluzione della strategia per la tutela e la valorizzazione della rete ecologica, attraverso una ricognizione dello stato di implementazione degli interventi e delle azioni previsti nel QCS. Il lavoro svolto ha permesso di acquisire informazioni circa l’avanzamento istituzionale, organizzativo e normativo delle aree protette e di quelle incluse nei Siti Natura 2000. Questa attività, assieme agli approfondimenti svolti autonomamente dall’Unità per l’aggiornamento della Valutazione Intermedia del QCS 2000-2006 (cfr. paragrafo II.2.1) hanno contribuito ad orientare la strategia 2007-2013 sul tema della biodiversità.
- Valutazione Ambientale Strategica (VAS) – Il Gruppo di Lavoro ha operato per delineare il percorso per l’applicazione della Direttiva 2001/42/CE, relativa alla valutazione ambientale di piani e programmi, ai programmi collegati alla politica di sviluppo regionale 2007-2013. L’UVAL ha fornito il supporto relativamente alle interazioni tra VAS e valutazione ex ante dei programmi operativi.

La *Rete Europea delle Autorità Ambientali* è sede di confronto tra gli Stati membri dell’Unione Europea sui temi ambientali nelle politiche di coesione. La rete realizza attività di analisi e scambio di esperienze sui temi ambientali connessi alla programmazione dei fondi strutturali comunitari. L’UVAL ha partecipato alla redazione del documento europeo sui risultati di una ricognizione delle allocazioni finanziarie destinate alle categorie di spesa ambientale nei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali²⁴.

Osservatorio Risorse Culturali e Turismo

L’UVAL ha proseguito le attività di analisi e valutazione delle politiche centrali e regionali per la valorizzazione delle risorse culturali e per il turismo finalizzate allo sviluppo sociale, economico e per il miglioramento della qualità della vita. In particolare nel periodo 2005-2006 sono state svolte le seguenti attività:

- supporto alla programmazione e alla valutazione degli interventi di valorizzazione del patrimonio culturale, finanziati con risorse aggiuntive per le Aree Sottoutilizzate;
- partecipazione al Gruppo di Lavoro Risorse Culturali e Turismo del QCS e partecipazione a *Steering Group* per l’orientamento metodologico di indagini condotte nell’ambito del Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema 2000-2006 sull’attrattività turistica delle Regioni Obiettivo 1, sull’attuazione e i modelli gestionali del patrimonio culturale e nell’ambito delle indagini ISTAT sui musei non statali (progetto INCIPIT);
- supporto alla definizione della politica regionale unitaria 2007-2013: organizzazione di un Seminario tematico “Risorse naturali e culturali come attrattori” (settembre 2005) per l’avvio della riflessione valutativa utile a definire l’impianto strategico del Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la

²⁴ Cfr. European Commission, “*The contribution of Structural and Cohesion Funds to a better environment*”, febbraio 2006, Luxembourg (http://ec.europa.eu/environment/integration/cohesion_policy_en.htm).

politica regionale unitaria 2007-2013; partecipazione ai lavori di analisi e valutazione dei documenti strategici preliminari 2007-2013 di Amministrazioni Centrali e Regionali sulle tematiche legate alla valorizzazione delle risorse culturali e del turismo; partecipazione ai Tavoli di concertazione tra Amministrazioni Centrali e Regionali ai fini della redazione della Bozza tecnico amministrativa del QSN;

- attività di analisi e valutazione delle politiche territoriali per lo sviluppo turistico attraverso la ricostruzione dell'insieme delle risorse finanziarie programmate e spese e attraverso una analisi della spesa pubblica settoriale di fonte Conti Pubblici Territoriali nel periodo 1996-2003; i risultati delle analisi e delle valutazioni svolte sono stati diffusi anche attraverso contributi in pubblicazioni di rilievo nazionale (per maggiori dettagli si rinvia al successivo paragrafo II.2.2).

Monitoraggio dei risultati delle politiche e sostegno attuativo

L'UVAL ha proseguito nel 2005-2006, con aggiornamento semestrale, l'implementazione del sistema di monitoraggio degli obiettivi della premialità nazionale del 6 per cento, che permette di mantenere elevato il grado di conoscenza e scambio di informazioni fra amministrazioni e partner istituzionali e sociali coinvolti nella realizzazione di percorsi amministrativi e di riforma. Proprio in relazione a quest'ultima finalità, è possibile accedere al sistema di monitoraggio on-line sul sito del DPS (http://www.dps.mef.gov.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp), sul quale è anche possibile consultare la relazione annuale di monitoraggio sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei fondi strutturali, predisposta da un Gruppo di Lavoro del DPS coordinato dall'UVAL²⁵.

Con l'obiettivo di consolidare e sostenere la crescita della capacità amministrativa anche a livello degli enti locali, fin dal 2004, è stata avviata una attività di supporto metodologico e definizione dei processi di scelta degli investimenti pubblici con specifico riferimento alle aree urbane. Sul tema della Riserva *Aree Urbane* prevista dalla Delibera CIPE 20/2004, l'UVAL ha promosso e animato un Tavolo di partenariato interistituzionale tra il DPS e il Ministero delle Infrastrutture, con la partecipazione di Regioni e Enti Locali. Per maggiori dettagli si rinvia al paragrafo II.3.5.

Obiettivi di servizio per la politica regionale unitaria 2007-2013

L'Unità di Valutazione ha contribuito con grande impegno, a partire da metà 2005 e per tutto il 2006, nell'ambito della costruzione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, alla individuazione e definizione di un numero limitato di "Obiettivi di servizio" e dei relativi target vincolanti da raggiungere a fine programmazione, quali strumenti per misurare e rendere visibili i risultati delle politiche regionali di sviluppo.

Il lavoro è stato svolto con un forte coinvolgimento partenariale attraverso la costituzione di un Gruppo di lavoro interistituzionale, coordinato dall'UVAL, che ha visto partecipi Amministrazioni Centrali, Regioni del Mezzogiorno e ISTAT. Il

²⁵ Il Gruppo di Lavoro è composto da: UVAL, Servizio Studi e Statistiche del DPS e Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici.

percorso, illustrato in dettaglio nel successivo paragrafo II.1.4, è stato in sintesi articolato in:

- individuazione di aree strategiche su cui focalizzare l'attenzione e per le quali selezionare obiettivi di *policy* e indicatori correlati e misurabili;
- predisposizione di istruttorie tecniche circa i requisiti degli obiettivi e degli indicatori e per la definizione di diverse opzioni per l'attuazione di sistemi incentivanti;
- raccolta, analisi ed elaborazione delle preferenze e dei suggerimenti delle Amministrazioni coinvolte.

I risultati del lavoro svolto sono confluiti nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Le attività proseguiranno per tutto il periodo di programmazione e dovranno avere una prima finalizzazione per l'approvazione, da parte del CIPE, dei meccanismi di incentivazione, del sistema di monitoraggio dei progressi e delle azioni di sostegno necessarie gli obiettivi di servizio stabiliti.

Indicatori e target per la politica regionale unitaria 2007-2013

L'Unità di Valutazione, proseguendo attività già sviluppate nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006, ha predisposto una batteria di indicatori volti all'orientamento delle azioni di *policy* e ad apprezzare l'efficacia delle politiche pubbliche definite nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. L'UVAL ha costituito e coordina un Gruppo di lavoro relativo a indicatori e target della politica regionale, che coinvolge tutte le Regioni del Mezzogiorno, per le quali, oltre alla ampia serie di indicatori di "osservazione" per le priorità tematiche del QSN, relativa a tutti i territori regionali italiani, sono individuati target (ovvero traguardi quantificati) da raggiungere entro la fine del periodo di programmazione.

Le attività condotte dall'UVAL, per una descrizione della quali si rimanda al successivo paragrafo II.1.5, hanno riguardato in sintesi:

- l'individuazione e la ricostruzione in serie storica degli indicatori rappresentativi di tutte le aree di *policy* incluse nel QSN 2007-2013, e approfondimenti tecnici per la definizione di un set di indicatori misurabili e aggiornabili con sistematicità e su metodi di valutazione degli impatti delle politiche;
- istruttorie tecniche sui metodi applicabili per definire target, non vincolanti e non collegati ai meccanismi di incentivazione diretti, da raggiungere entro il 2013.

I risultati del lavoro svolto sono confluiti nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Il lavoro proseguirà per l'intero periodo di programmazione 2007-2013 e sarà esteso con analogo percorso alle Regioni del Centro-Nord.

Progetti di stage formativo presso l'Unità

Nel corso degli anni 2005 e 2006 presso l'UVAL hanno svolto stage complessivamente 19 studenti provenienti da sette diverse Università italiane con le quali il DPS ha in essere Convenzioni di tirocinio formativo e di orientamento. I progetti formativi e di orientamento hanno riguardato temi propri dell'UVAL, quali ad esempio infrastrutturazione delle città e del territorio, politiche regionali per il turismo, sviluppo delle aree rurali, e analisi di strumenti di intervento, quali gli Accordi di Programma Quadro.

In particolare otto studenti hanno svolto presso l'UVAL lo stage previsto all'interno del progetto di Master in "Politiche di sviluppo e coesione e valutazione degli investimenti pubblici". Il Master si colloca nell'ambito del progetto NUVAL promosso dalla Presidenza del Consiglio e dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e affidato per la sua realizzazione al FORMEZ. In qualità di *tutor* responsabili dei progetti formativi sono stati coinvolti undici Componenti di questa Unità. Lo svolgimento dei vari tirocini si è concluso con significativo soddisfacimento degli studenti.

L.3 Area 3: Valutazione di programmi

Profilo dell'Area

L'area valutazione di programma concentra il lavoro su tre aspetti relativi alla valutazione di programmi socio economici: osservazione dei processi di valutazione e orientamento sulla valutazione finalizzati alla crescita di capacità di valutazione (produzione di conoscenza e utilizzo) nell'amministrazione e negli altri soggetti interessati; valutazioni dirette e gestione di ricerche valutative; predisposizione – nell'ambito delle precedenti attività - di fonti informative utili per la valutazione.

COSTRUZIONE DI CAPACITÀ DI VALUTAZIONE

La responsabilità delle attività di costruzione di capacità di valutazione sono implicite nelle diverse norme organizzative dei compiti dell'unità e sono specificate, per quanto riguarda i fondi strutturali e le politiche regionali, dal dettato del QCS Ob.1 2000-2006 e dalle relative delibere CIPE di attuazione. Ulteriori compiti in questa direzione sono stati affidati all'UVAL dalla delibera CIPE di definizione del percorso del QSN 2007-2013. Le attività di costruzione di capacità di valutazione sono finalizzate a realizzare mutamenti nel comportamento della Pubblica Amministrazione ed, in particolare, nel modo in cui essa concepisce la propria azione, favorendo il difficile passaggio dalla focalizzazione sulle procedure, sugli aspetti formali e sull'attuazione finanziaria (la spesa) ad un'attenzione agli effetti derivanti dall'azione. Rendersi conto e rendere conto, attraverso la valutazione, degli effetti della propria azione è fondamentale per l'ammodernamento e l'efficacia della Pubblica Amministrazione. Individuare quali settori di attività sono più opportuni e promettenti e quali, invece, meno consentirebbe, inoltre, di mirare meglio gli interventi, razionalizzando le risorse e raggiungendo, di conseguenza, una maggiore efficienza.

Da tali finalità discendono le caratteristiche salienti dell'azione dell'UVAL, che è innanzitutto rivolta alle amministrazioni (regionali e centrali, e in prospettiva locali) più che ai valutatori. Affinché la valutazione possa produrre un cambiamento è infatti necessario che le amministrazioni acquisiscano consapevolezza della sua utilità ed apprendano come richiederla, come accettare di sottoporsi allo scrutinio del valutatore e, di conseguenza, dei partner istituzionali e sociali e del pubblico, come procedere ad attività di auto-valutazione, come produrre ed interpretare dati e come inserire gli elementi di conoscenza acquisiti nella propria pratica. Amministrazioni sinceramente interessate ad utilizzare i risultati delle valutazioni sono, poi, capaci di innescare proficui rapporti con i valutatori (interni ed esterni).

Coerentemente con l'obiettivo di costruire una diffusa capacità di valutare, quindi, l'UVAL si è impegnata a sostenere processi valutativi presso un numero elevato di soggetti, invece di accentrare lo svolgimento o la gestione delle attività. Inoltre, ha attivato una grande varietà di strumenti per ciascuna delle linee di attività sotto menzionate: guida metodologica, osservazione di processi valutativi, sostegno e affiancamento alle amministrazioni coinvolte nei processi valutativi, animazione del dibattito relativo alla valutazione e ai programmi, formazione, e costruzione istituzionale.

Tali strumenti agiscono non solo sul lato della domanda di valutazione da parte delle amministrazioni, ma anche sull'offerta di valutazione interna alle amministrazioni. L'UVAL ha curato, come si vedrà più avanti, attività tese a creare capacità di offrire valutazioni presso le amministrazioni, in particolare presso i Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici delle Amministrazioni regionali e centrali. Tale orientamento va collegato con l'osservabile crescente consapevolezza nelle amministrazioni stesse dell'utilità di affidare ai Nuclei funzioni di valutazione di programma. Tra i casi osservati vanno menzionati l'affidamento al Nucleo regionale dell'aggiornamento della valutazione intermedia del POR Campania, all'UVAL del compito di realizzare parte dell'aggiornamento della valutazione intermedia del QCS OB.1, e, ad alcuni Nuclei, della valutazione ex ante dei PO per il periodo 2007-2013. Una disposizione generale del CIPE aveva, poi, attribuito ai Nuclei di valutazione e verifica la responsabilità di condurre le analisi ex ante delle proposte di Accordi di Programma Quadro che ha visto in numerose amministrazioni un effettivo riscontro, ma che, soprattutto, nel futuro, potrebbe collegarsi con la richiesta di valutazioni retrospettive.

Nell'ambito della creazione di capacità di valutazione, l'UVAL ha coordinato il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), guidato il Sottogruppo valutazione nell'ambito del Comitato di Sorveglianza del QCS Ob.1 2000-2006, fornito orientamento per la formazione per i Nuclei e contribuito al dibattito internazionale sulle funzioni di valutazione delle politiche regionali. Nel 2006, nel percorso di costruzione del Quadro strategico nazionale 2007-2013, si è poi creata l'occasione di estendere in modo più cogente i requisiti di valutazione al complesso delle politiche regionali e all'UVAL è stato richiesto di guidare il gruppo tecnico incaricato di definire le linee generali dell'organizzazione e dei requisiti dei processi di valutazione per la prossima politica regionale 2007-2013.

Il Sistema nazionale di valutazione e l'orientamento alle amministrazioni

Il SNV è stato costituito dal QCS Ob.1 2000-2006 per sostenere i processi valutativi relativi ai programmi cofinanziati con fondi comunitari, in particolare attraverso un'attività di "valutazione della valutazione" definita nel QCS "valutazione di secondo livello o di seconda istanza". Sin dall'inizio (nel 2001) i documenti che ha prodotto sono stati utilizzati anche da soggetti che operavano al di fuori del QCS (p.e., alcune Regioni del Centro-Nord). Anche la Commissione Europea ha espresso a più riprese apprezzamento nei confronti dell'azione del SNV.

Invece di limitarsi ad un mero esame dei rapporti di valutazione, il SNV ha interpretato il compito di valutazione di seconda istanza come un processo di sostegno ed osservazione critica dei processi di valutazione, focalizzandosi sul ruolo delle amministrazioni in momenti chiave, come l'espressione della domanda di valutazione, l'interazione con i valutatori, la discussione relativa alla valutazione nei Comitati di Sorveglianza, la disseminazione e l'utilizzazione dei risultati delle valutazioni.

Il SNV è costruito in modo da fornire in modo partenariale una guidance unitaria per la valutazione di interventi di sviluppo integrati. Il SNV ha costituito un luogo di dibattito ed armonizzazione, pur nel riconoscimento della pluralità dei metodi e degli approcci. Include, infatti, nuclei di valutazione e strutture di valutazione centrali (p.e., INEA e ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE). Questa caratteristica è risultata particolarmente importante nel contesto dei Fondi Strutturali, fortemente segmentato per fonte di finanziamento, in cui perfino la guidance sulla valutazione risulta disomogenea e a volte contraddittoria.

Un'ulteriore caratteristica dell'attività del SNV è stato l'impulso dato a valutazioni direttamente condotte dai Nuclei. Il SNV ha incoraggiato le amministrazioni a richiedere direttamente valutazioni ai Nuclei, ha sostenuto con forza, nell'interlocuzione con la Commissione Europea, la validità delle valutazioni interne, ha sollecitato i Nuclei ad assumersi tali responsabilità, ha sostenuto metodologicamente il Nucleo di valutazione che ha ricevuto il compito di condurre direttamente l'aggiornamento della valutazione intermedia del PO di riferimento, ed ha calibrato il proprio orientamento metodologico in modo che fosse adeguato ad un contesto misto, in cui valutazioni esterne (condotte, cioè, da soggetti reperiti sul mercato) si accompagnano a valutazioni interne, realizzate direttamente dai Nuclei, ad autovalutazioni e, in generale, ad un diffuso e continuo atteggiamento riflessivo delle amministrazioni.

Nel 2005 il SNV ha prodotto il sesto modulo di Linee guida per la valutazione intermedia dei Programmi Operativi²⁶, che è stato discusso in un seminario il 22 marzo 2005 e presentato al Gruppo tecnico valutazione e monitoraggio del QCS Ob. 1 2000-2006 (vedi oltre). Il modulo è costituito da tre parti distinte, sulle domande di valutazione, sulle indagini di campo e sulle fonti di dati. Tali aspetti hanno caratterizzato la fase di aggiornamento delle valutazioni intermedie. Nella fase di valutazione intermedia (da completarsi entro il 2003), infatti, le valutazioni erano rette da domande mutate dalle richieste della Commissione (espresse nelle linee guida comunitarie), di natura assai generale, e che investivano nella loro interezza programmi

²⁶ Le linee guida sono disponibili sul sito dell'UVAL
http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_metodologici.asp

complessi come i POR, riguardanti interventi in una gamma amplissima di settori (dal settore idrico al turismo, dalla società dell'informazione ai trasporti). Per l'aggiornamento della valutazione (che a norma dei regolamenti andava completato entro il 2005), invece, il SNV ha incoraggiato le amministrazioni a rivolgere ai valutatori domande circoscritte, riguardanti questioni concrete e cruciali, elaborate e selezionate attraverso meccanismi partenariali. Tali domande di valutazione consentono di condurre ricerche più approfondite, condotte soprattutto mediante indagini di campo. Inoltre, avendo riscontrato nelle valutazioni un limitato utilizzo delle fonti già disponibili, il SNV ha creato un catalogo che individua e guida all'utilizzo delle fonti di dati territoriali, in particolare le statistiche di dettaglio più fine. Tali dati sono indispensabili per quasi tutte le valutazioni, come inquadramento dei problemi, orientamento delle domande di valutazione, indirizzo della ricerca, confronto e giudizio. L'UVAL ha curato la pubblicazione del modulo nella collana Materiali UVAL. In collaborazione con la Rete dei Nuclei, il catalogo è stato reso disponibile per la consultazione sulla sito della Rete²⁷.

Il SNV ha, poi, osservato e sostenuto i processi di aggiornamento delle valutazioni, la cui scadenza era il 31 dicembre 2005, sia raccogliendo informazioni sistematiche, sia sostenendo singoli processi valutativi attraverso l'interazione con le amministrazioni, i gestori delle valutazioni (p.e., alcuni Nuclei) ed i valutatori.

Nel 2006, il funzionamento del SNV è mutato, come conseguenza della preparazione della programmazione 2007-2013. L'UVAL, come soggetto coordinatore del SNV, ha promosso nel 2006:

- a) attività finalizzate ad adeguarne la struttura e le responsabilità alle esigenze ed opportunità relative al periodo di programmazione 2007-2013. Innanzitutto, ha coordinato un gruppo tecnico che ha definito, con modalità partenariali, una proposta di testo relativo alla valutazione poi confluito nel QSN. Il SNV si troverà, infatti, a servire un insieme molto maggiore di soggetti (oltre alle amministrazioni centrali, tutte le Regioni e le Province autonome), impegnati nella gestione e valutazione di tutti gli interventi della politica regionale, non solo quelli cofinanziati dai Fondi Strutturali. Il quadro di regole comunitario (recepiti i suggerimenti dei paesi membri, tra cui l'Italia) è divenuto molto più flessibile e suscettibile di adeguarsi all'evolvere delle esigenze conoscitive dei vari livelli di governo e dei partner sociali. Non ci sono più scadenze fisse: le valutazioni saranno richieste quando necessario e quando si verifichino variazioni dell'andamento del programma rispetto a quanto preventivato. Tale impianto, proprio perché lascia molto più libere le amministrazioni (e i loro partner) di chiedere valutazioni, ne aumenta molto la responsabilità, e richiede attenzione da parte del SNV, che dovrà assicurare le funzioni di coordinamento, impulso e guida del sistema. Sarà infatti necessario contemperare le esigenze delle amministrazioni di apprendere per migliorare i programmi con le esigenze dei partner istituzionali e sociali di ricevere informazioni sugli andamenti degli interventi, sui destinatari effettivi, sugli effetti non voluti, positivi e negativi;
- b) orientamento per i processi di valutazione ex ante (vedi paragrafo II.4.1); e

²⁷www.retenuvv.it

- c) collaborazione con il gruppo della Rete delle autorità ambientali e con il Ministero dell'ambiente per guidare i processi di valutazione ambientale strategica.

Il Sottogruppo valutazione

L'UVAL ha coordinato il Sottogruppo Valutazione del Gruppo Tecnico Valutazione e monitoraggio del QCS Ob.1 2000-2006. Il Sottogruppo riunisce tutte le amministrazioni, regionali e centrali, responsabili di PO, le amministrazioni capofila dei Fondi strutturali, le amministrazioni centrali responsabili di funzioni di tutela (p.e., ambiente, pari opportunità) e di politiche trasversali (come definite nel QCS, p.e., internazionalizzazione), i Nuclei di valutazione, i valutatori, la Commissione Europea e il partenariato economico e sociale. Il Sottogruppo costituisce un forum per la presentazione e la discussione dei documenti di guida e degli andamenti dei processi di valutazione. Nel 2005 ha, appunto, costituito il luogo di presentazione e discussione della versione finale delle linee guida, ma nel 2006 (anno in cui le principali attività hanno riguardato la disseminazione e l'utilizzazione dei risultati degli aggiornamenti delle valutazioni intermedie e la preparazione del periodo successivo) la sua rilevanza è andata diminuendo a favore di altri luoghi di discussione. Di fatto, quindi, nel 2006 l'operatività del gruppo Valutazione del QCS OB.1 si è quindi trasferita in sedi più allargate che hanno visto anche la partecipazione di altre amministrazioni.

Il sostegno alla formazione per i Nuclei di valutazione

L'UVAL ha sostenuto direttamente l'offerta di valutazioni condotte dai Nuclei di valutazione fornendo la supervisione scientifica (e l'intervento diretto in aula e nelle discussioni) a due linee di formazione del progetto NUVAL²⁸: quella relativa alla valutazione ex ante degli APQ e quella relativa alla valutazione degli interventi comunitari nel periodo di programmazione 2007-2013. Per quanto riguarda gli APQ, la formazione (sette incontri tra il 2005 e il 2006.) ha inteso mettere i Nuclei in grado di far fronte alle loro nuove responsabilità in materia di analisi ex ante delle proposte. La formazione per la valutazione di programma (sei incontri) ha affrontato i compiti valutativi principali per il 2005 e il 2006, fornendo ai Nuclei gli strumenti necessari per favorire l'utilizzazione dei risultati delle valutazioni nei processi di formulazione delle politiche e per condurre (o gestire) le valutazioni ex ante. Nella prospettiva di un impegno diretto dei Nuclei nelle valutazioni, il programma ha poi fornito conoscenza su metodi ed esperienze relative al contatto e all'interlocuzione con il territorio nella valutazione finalizzata a sostenere pratiche di indagine di campo e valutazioni partecipate.

L'interlocuzione internazionale

Il confronto internazionale collega le esperienze italiane con altre, più avanzate o comunque diverse, consentendo al sistema-paese sia di apprendere, sia di contribuire la

²⁸ Il progetto Nuval opera per la formazione a sostegno della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici operanti presso le Amministrazioni centrali e le Amministrazioni regionali del Mezzogiorno e del Centro Nord. Il progetto è gestito dal Foromez sulla base delle convenzioni stipulate con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

propria esperienza. In Italia, come negli altri paesi dell'Europa meridionale e nei nuovi paesi membri della UE, l'introduzione delle pratiche valutative rientra in uno sforzo continentale di ammodernamento delle amministrazioni in gran parte sospinto dall'Unione europea. L'Italia, in particolare, è partita da una situazione piuttosto arretrata, ma si è recentemente impegnata nel superarla. Si colloca, quindi, in una posizione intermedia tra i paesi di più lunga tradizione, in cui le pratiche valutative sono (con varie modalità) parte integrante dell'azione pubblica (p.e., Regno Unito, Francia, Paesi Bassi) ed i paesi dell'Europa meridionale ed orientale in cui la valutazione appare muovere i primi passi in questi anni.

Proprio questa caratteristica attribuisce valore al contributo dell'UVAL (e italiano in generale) nel dibattito internazionale. L'esperienza dei gemellaggi ha mostrato, infatti, che molti paesi recentemente entrati nell'Unione apprezzano in particolar modo il contributo italiano proprio perché mostra come costruire capacità di valutazione anche iniziando da un punto di partenza relativamente arretrato e da un'amministrazione pubblica di tipo continentale che informa la propria azione più alla regolarità formale che alle questioni di merito ed agli effetti della propria azione. L'esperienza di altri paesi che possiedono, già in partenza, posizioni molto più favorevoli, appare loro meno rilevante per il compito che si trovano ad affrontare.

L'UVAL anche nel 2005 e nel 2006 è intervenuta nel dibattito internazionale, sia con la Commissione, sia con gli altri paesi: ha contribuito a formare la posizione dell'Italia durante il negoziato sui regolamenti comunitari che reggono i Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013, ha partecipato al gruppo tecnico sulla valutazione della Commissione (DG politiche regionali), si è impegnata in progetti di gemellaggio (Polonia, Bulgaria, Turchia), ed ha organizzato a Roma un'occasione di scambio tra soggetti che si occupano di valutazione in Italia e all'estero (Open Days, vedi paragrafo II.5.2) e ha partecipato a convegni internazionali.

Nel negoziato sui regolamenti comunitari per i Fondi strutturali, le norme che regolano la funzione di valutazione hanno assunto nel tempo una rilevanza notevole. Nel contesto dei Fondi strutturali, infatti, la valutazione riveste una duplice importanza: da una parte, costituisce per la Commissione una delle fonti conoscitive più importanti sull'attuazione dei programmi, dall'altra ha l'ambizione di inserire la valutazione nelle pratiche amministrative degli stati membri.

Nel negoziato scaturito nei regolamenti del 2006, si sono affrontate posizioni eterogenee: molti dei paesi più avanzati (che assorbono fonti non ingenti rispetto alle risorse nazionali, e che posseggono strutture e tradizioni autonome di valutazione) hanno spinto per ridurre i requisiti valutativi ed il ruolo di guidance della Commissione Europea, e per restringerne l'applicazione (attraverso il principio di proporzionalità) ai paesi di più recente accessione ed a quelli dell'Europa meridionale. Questi ultimi hanno cercato di opporsi a requisiti di valutazione percepiti come espressione di sfiducia e come forma di controllo. L'UVAL ha contribuito a formare e successivamente affinare una posizione negoziale autonoma per l'Italia, che ha ottenuto appoggi ed una certa influenza, consistente nel sostegno alla funzione di guidance della Commissione nell'ambito di una strutturazione dei processi valutativi più libera e meno formale, che consenta alle amministrazioni locali e nazionali di esprimere e soddisfare le proprie esigenze conoscitive.

I gemellaggi condotti nel 2005 e nel 2006 (paragrafo III.3) hanno incluso una componente legata alla valutazione, che si è tradotta in seminari (in tutti i casi), in affiancamento per la costruzione ed avvio di processi di autovalutazione (Polonia), in affiancamento per l'avvio di processi di costruzione di capacità di valutazione (Bulgaria, Turchia), e, nel caso della Bulgaria, nella conduzione diretta, da parte di un team misto italiano e bulgaro, di una ricerca valutativa attraverso indagini di campo. In quest'ultimo caso, l'oggetto della valutazione (il funzionamento di un sistema di micro-credito rurale) è stato selezionato dagli amministratori bulgari (che avevano partecipato ai seminari che hanno caratterizzato le prime fasi del gemellaggio). L'affiancamento e, soprattutto, la conduzione comune della valutazione hanno rappresentato non solo un'esperienza innovativa di apprendimento su metodi e pratiche, ma anche la produzione di conoscenza suscettibile di incrementare le capacità di entrambi i paesi di leggere lo sviluppo.

L'UVAL ha, sia nel 2005, sia nel 2006, partecipato alle riunioni indette dal Gruppo tecnico di valutazione della Direzione Generale Politica Regionale della Commissione europea (DG Regio), responsabile del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, presentando in modo formale ed informale l'esperienza italiana e animando il dibattito (paragrafo III.3.1).

ATTIVITÀ VALUTATIVE

Nel 2005 e nel 2006 è aumentato il numero delle attività valutative affidate all'UVAL. Ai tradizionali compiti di facilitare l'utilizzazione delle valutazioni esistenti nell'ambito della riflessione sulla programmazione futura e di assicurare la gestione²⁹ delle valutazioni del QCS e del PON ATAS, affidate a valutatori indipendenti, reperiti sul mercato (oltre alla supervisione scientifica di ricerche condotte da StudiareSviluppo, tra cui una sulla governance dello sviluppo locale), si è aggiunta la responsabilità di alcune valutazioni: una parte dell'aggiornamento della valutazione del QCS (vedi paragrafo), indagini sui PIT (affidate a studiosi esterni) e raccolta di dati sui PIT tramite il progetto di "monitoraggio georeferenziato", ricerche valutative su contratti di programma (paragrafo), prestito d'onore ed emersione e l'organizzazione di una riflessione valutativa sulla proposta di policy contenuta nel QSN (Seminario del Laboratorio per le politiche di sviluppo del DPS del 12 luglio 2005).

La valutazione del QCS Ob.1 2000-2006

La valutazione del QCS ha richiesto un forte impegno all'UVAL, sia per la gestione della valutazione indipendente e del suo aggiornamento, sia per la conduzione diretta di una parte dell'aggiornamento della valutazione. L'organizzazione della valutazione del QCS e i suoi principali risultati sono riportati più avanti in un paragrafo di approfondimento (paragrafo II.2.1). Nel 2005 e nel 2006, anni a cavallo tra la conclusione della valutazione intermedia, l'aggiornamento della valutazione intermedia

²⁹ Si definisce gestione della valutazione l'insieme delle attività finalizzate ad esprimere e selezionare le domande di valutazione, a definire l'organizzazione della valutazione (l'ammontare delle risorse, l'ampiezza dell'oggetto, la tipologia, p.e., esterna o interna), ad assicurare l'interlocuzione con il valutatore, in modo da preservarne l'indipendenza e da garantire la qualità del processo, a facilitarne la disseminazione e la fruizione.

e l'inizio della programmazione successiva, si sono intrecciati numerosi compiti: disseminazione dei risultati delle valutazioni, iniziative di definizione partenariale delle domande di valutazione, partecipazione allo Steering Group della valutazione indipendente del QCS, conduzione diretta di parte del lavoro di valutazione e facilitazione dell'utilizzazione dei risultati delle valutazioni nelle discussioni non solo sul QCS, ma anche nella preparazione dei documenti per la fase successiva di programmazione. In questo paragrafo sono riportati solo i compiti che non sono trattati esaurientemente nel paragrafo dedicato all'approfondimento.

Tra le iniziative di disseminazione dei risultati della valutazione indipendente del QCS, esemplare è quella che ha visto, nel 2005, l'UVAL organizzare tre seminari di disseminazione dei risultati della valutazione intermedia del QCS, rispettivamente su ambiente (20 gennaio 2005), risorse culturali (28 febbraio 2005), e su sviluppo rurale (10 marzo 2005). I seminari³⁰ sono stati organizzati in modo da mettere a confronto i risultati della valutazione del QCS con elementi conoscitivi provenienti da altre valutazioni e da studi tematici, in modo da impegnare in un dialogo informato ed approfondito un'ampia platea, composta dai principali attori delle politiche, dal partenariato economico e sociale, e da studiosi. L'esperienza dei seminari, innovativa non solo per il Dipartimento, ma anche per le altre amministrazioni, ha riscosso apprezzamenti, ed ha costituito una base per l'organizzazione dei momenti di discussione per l'elaborazione partenariale delle politiche di sviluppo relative al 2007-2013.

L'UVAL ha, poi, concluso nel 2005 il processo partenariale di individuazione delle domande di valutazione che hanno retto l'aggiornamento della valutazione intermedia, sia della parte affidata al valutatore indipendente, sia di quella condotta dall'UVAL. Oltre al coinvolgimento del Comitato di Sorveglianza del QCS (sede importante, ma che non consente il necessario approfondimento), il processo ha incluso un'audizione delle parti economiche e sociali ed interazioni bilaterali con alcune delle amministrazioni³¹. Anche questo processo di individuazione partenariale di domande specifiche e circoscritte ha rappresentato un'innovazione, peraltro in linea con le indicazioni metodologiche della Commissione, rispetto alla prassi passata.

Nel portare avanti il compito di coordinare l'elaborazione del Documento Strategico per il Mezzogiorno³² durante il 2005, l'UVAL ha facilitato l'utilizzazione dei primi risultati sia della valutazione del QCS, sia di quelli delle valutazioni dei PO. Questo sia nella strutturazione stessa delle interlocuzioni, basate, soprattutto inizialmente, sulla discussione dell'esperienza, sia attraverso ricognizioni sistematiche dei documenti a disposizione.

³⁰ Per dettagli si veda http://www.dps.tesoro.it/uval_linee_seminari_valutazione_qcs.asp

³¹ Il valutatore indipendente del QCS, l'Associazione temporanea di imprese tra Vision&Value e London School of Economics, ha collaborato alle consultazioni procedendo ad intervistare direttamente alcuni degli attori.

³² Il documento, che esprime la posizione delle Regioni del Mezzogiorno su alcuni temi di policy da affrontare collettivamente, è stato elaborato in modo partenariale nel 2005, in preparazione della programmazione 2007-2013.

E' disponibile sul sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_doc_strategico_mezzogiorno.asp

La valutazione del PON ATAS

L'UVAL ha, poi, collaborato alla gestione dell'aggiornamento della valutazione intermedia del PON ATAS, sostenendo l'individuazione delle domande di valutazione e conducendo l'interazione metodologica con il valutatore. Tale interlocuzione si è rivelata particolarmente complessa a causa della natura del programma di assistenza tecnica e azioni di sistema: sebbene la sua attuazione sia particolarmente rilevante per alcuni degli aspetti cruciali della strategia del QCS, in particolare l'avanzamento istituzionale sia delle Regioni, sia delle amministrazioni centrali, la natura delle azioni e dei risultati che il programma consegue, cioè il cambiamento nei comportamenti amministrativi, rende il compito valutativo particolarmente difficile.

1.4 Area 4: Valutazione di progetti

Profilo dell'Area

L'Area Progetti dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici svolge principalmente attività di accumulazione di conoscenza, di analisi settoriale, di istruttoria tecnica, di affiancamento delle amministrazioni nella realizzazione di iniziative progettuali negli ambiti dove i piani, i programmi e soprattutto i singoli interventi rivestono un rilevante interesse pubblico riconducibile allo loro forte interrelazione con l'accumulazione di capitale infrastrutturale e sociale e, in ultima analisi, con le determinanti dello sviluppo economico.

Il coinvolgimento dell'UVAL in tali attività trova fondamento sia in prescrizioni normative, sia in specifiche richieste di supporto da parte di amministrazioni centrali o territoriali, sia anche dal riconoscimento, da parte del DPS, dell'opportunità di seguire l'avanzamento di progetti ritenuti di importanza strategica per lo sviluppo dei territori.

In estrema sintesi, gli obiettivi dell'Area sono identificabili nei seguenti:

- predisporre e diffondere strumenti informativi e metodi di analisi per la valutazione di progetti di investimento da parte dei decisori pubblici;
- svolgere valutazioni e analisi di fattibilità, su aspetti tecnici, economici, finanziari e gestionali, di progetti di investimento in settori di interesse strategico;
- valutare e, ove possibile e opportuno, collaborare a definire i profili di regolazione dei mercati e le modalità di finanziamento degli investimenti nei settori a rilevante fabbisogno infrastrutturale.

Tali obiettivi vengono tipicamente perseguiti con lo sviluppo delle seguenti linee di attività:

- sostegno metodologico alle valutazioni di fattibilità nel ciclo decisionale pubblico e per l'istruttoria valutativa di progetti infrastrutturali di particolare rilievo;
- accompagnamento dei progetti verso la fase attuativa al fine di favorire, anche attraverso sperimentazioni dimostrative, la diffusione di corrette pratiche progettuali;

- sviluppo di strumenti di analisi economico-finanziaria utilizzabili nell'analisi quantitativa dei progetti infrastrutturali;
- apporto alla definizione di metodi di regolazione delle tariffe e della qualità della fornitura per i servizi infrastrutturali, anche in funzione dell'integrazione di questi elementi nel contesto delle azioni rivolte allo sviluppo territoriale.

Grandi Progetti

Il tema dei Grandi Progetti (GP) riveste un ruolo di rilievo nell'ambito dell'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni dell'Obiettivo 1 (QCS). Stanti alcune difficoltà intervenute nell'approvazione dei GP, è stato avviato un confronto tra i servizi della Commissione, l'Autorità di Gestione del QCS, e le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi. Principale esito di tale percorso è stata la redazione di documenti metodologici volti ad agevolare la corretta predisposizione da parte delle amministrazioni della documentazione richiesta dalla Commissione per accedere al sostegno finanziario. Sono state redatte note metodologiche sugli effetti occupazionali dei GP per il periodo 2000-06 e per l'aggiornamento 2007-13 e sui connessi effetti ambientali (per un approfondimento si rinvia al paragrafo II.4.2).

In accordo con il Servizio Fondi Strutturali, sono state sviluppate attività finalizzate ad accelerare l'approvazione dei GP cofinanziati dai fondi strutturali europei, mentre è in via di affinamento una base dati relazionale dedicata all'avanzamento procedurale e alle osservazioni della Commissione.

Valutazione finanziaria delle opere della "Legge Obiettivo"

L'art. 4, comma 134, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge Finanziaria per il 2004), ha previsto che la richiesta al CIPE di assegnazione di risorse a fondo perduto a sostegno della realizzazione delle opere strategiche di cui alla legge n. 443/01 (cd. "Legge Obiettivo") la cui gestione presenti potenziali ritorni economici dovesse essere assistita da un Piano economico-finanziario (di seguito: PEF), predisposto secondo uno schema tipo approvato dal Comitato stesso ai sensi del successivo comma 140.

A partire dalla metà 2004 l'UVAL ha animato e coordinato le attività di un Gruppo di lavoro interistituzionale – a cui hanno partecipato anche il Servizio di Segreteria del CIPE e l'Unità Tecnica Finanza di Progetto – avente il mandato di definire la struttura di base di tale modello, o piano finanziario. L'interazione fra le competenze del Gruppo di lavoro e successivi affinamenti, condotti anche autonomamente dall'UVAL, hanno permesso di pervenire a una versione funzionante di un modello di PEF analitico, realizzata su foglio elettronico e approvata con Delibera CIPE n. 11/2004.

L'esigenza di disporre di uno strumento validato e condiviso per la valutazione finanziaria dei progetti infrastrutturali è stimolata da una domanda crescente che proviene dal mondo dei promotori istituzionali e dai loro consulenti privati, anche in relazione al rilancio degli investimenti in infrastrutture pubbliche orientate allo sviluppo. Lo schema di PEF messo a punto dall'UVAL riveste un carattere generale, ed è perciò applicabile a diverse tipologie di opere. Ne conseguono vantaggi in termini di flessibilità applicativa ma anche l'esigenza di adattamento per permetterne l'impiego

nell'analisi finanziaria di specifiche tipologie progettuali. La metodologia di valutazione del PEF ha formato oggetto di una pubblicazione apparsa su "Materiali UVAL"³³.

Si è in tal modo dato corso alle indicazioni della delibera CIPE del 27 maggio 2004, n. 11, che prevedevano la redazione:

- dello schema sintetico del PEF in cui i promotori dell'iniziativa progettuale riportano in forma sinottica le principali informazioni scaturite dall'analisi finanziaria del progetto;
- della sottostante versione analitica del PEF, da offrire alle amministrazioni proponenti come "strumento di utilità" per le analisi propedeutiche alla compilazione dello schema di sintesi.

La delibera citata invitava le amministrazioni proponenti "*ad utilizzare, in fase istruttoria ed al fine di facilitare la compilazione dello schema sintetico di cui sopra, lo schema di PEF analitico*", prevedendo che esso venisse reso disponibile in formato elettronico sul sito Internet del CIPE. Le amministrazioni erano tenute a compilare la versione analitica del PEF sulla base delle indicazioni metodologiche riportate in allegato alla delibera stessa.

A tale schema di PEF l'UVAL ha fatto ricorso per rispondere alle richieste provenienti dal Servizio centrale di segreteria del CIPE di fornire pareri motivati sulla congruità dei contributi pubblici a fondo perduto per le opere incluse nel Programma di Infrastrutture Strategiche della "Legge Obiettivo" e nella delibera CIPE n. 121/01. Le richieste valutative trasmesse all'UVAL hanno finora riguardato 40 interventi. I pareri sono stati formulati attraverso un giudizio di sintesi declinato secondo 4 possibili livelli di valutazione³⁴; sono stati basati sulla coerenza delle schede progettuali con la normativa di riferimento in termini sia di completezza delle informazioni fornite, sia di adeguatezza per la determinazione dell'entità del contributo finanziario richiesto al CIPE a valere sulle risorse di cui alla legge n. 443/01 e al Dlgs. n. 190/02.

Sulla base della attività di monitoraggio delle opere e delle valutazioni effettuate secondo lo schema PEF, l'UVAL ha fornito rapporti informativi sullo stato delle opere inserite nel programma della "Legge Obiettivo" agli organi istituzionali che ne hanno fatto richiesta, tra cui la Corte dei Conti.

Vanno analogamente richiamati i contributi di affinamento metodologico forniti, su base ricorrente, al Servizio di Segreteria del CIPE nella valutazione della redditività di infrastrutture trasportistiche, e alla Sogesid SpA, società interamente controllata dal Tesoro, nell'analisi di Piani d'ambito e di altre iniziative progettuali nel settore idrico.

³³ R. Cervigni, P. Rubino, S. Savastano, *Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di Piano Economico-Finanziario per l'attuazione della Legge Obiettivo*, Materiali UVAL Numero 11 (Metodi), 2006.

³⁴ I quattro livelli di valutazione sono: A (la scheda è coerente con la normativa di riferimento, o sono state richieste ed ottenute informazioni aggiuntive tali da rendere tale la versione finale della scheda), B (non esistono elementi tali da fare ritenere che le informazioni riportate nelle schede, ancorché incomplete, non siano sufficienti a giustificare la richiesta al CIPE di assegnazione di risorse), C (l'UVAL non è in grado di – o non dispone dei tempi tecnici necessari a – valutare la coerenza con la normativa di riferimento della richiesta al CIPE di assegnazione di risorse) e NA (non applicabile – ad esempio nel caso di richieste di assegnazione di risorse per attività di progettazione non sono applicabili le norme richiedenti la compilazione di un piano economico-finanziario).

Programma Operativo Nazionale Trasporti 2000-2006

L'UVAL segue l'attuazione della programmazione del Programma Operativo Nazionale Trasporti 2000-2006, partecipando alle riunioni del Comitato di Sorveglianza, e monitorando l'avanzamento del programma, soprattutto in relazione ai Grandi Progetti infrastrutturali.

Inoltre, l'UVAL partecipa al tavolo tecnico costituito nel 2004 a supporto del Gruppo di Lavoro "Trasporti", istituito nell'ambito del QCS, con il compito di partecipare alla definizione dell'articolazione e dei contenuti di alcuni studi prioritari, da realizzare con risorse di assistenza tecnica, nonché alla supervisione scientifica degli stessi. In particolare, nel 2006 risultano conclusi gli studi su "*Impatto occupazionale degli interventi sulle infrastrutture di trasporto nel Mezzogiorno d'Italia previsti nell'ambito del QCS e delle altre linee di intervento nazionali?*" ed "*Effetti ambientali indotti dall'attuazione del PON Trasporti e degli interventi trasportistici dei POR*"³⁵.

Partecipazione al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici

L'UVAL nel biennio 2005-2006 ha partecipato alle adunanze della Quinta Sezione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (infrastrutture di trasporto, strade, ferrovie porti). Nel biennio l'UVAL ha redatto diversi pareri, in particolar modo sugli ampliamenti di reti esistenti, autostradali in primo luogo. Nel 2005 ha partecipato al seminario sulla Validazione dei progetti con una relazione sull'impatto delle carenze di piano sulla stabilità e il livello dei costi delle infrastrutture.

Missione Corridoio Otto

L'UVAL ha partecipato nel 2005 alla missione del DPS lungo l'itinerario del Corridoio Otto (Albania, Fyrom, Bulgaria). La missione, i tragitti e gli incontri vengono concordati con le ambasciate; vengono ascoltati nelle loro sedi a Tirana, Skopje, Sofia numerosi Ministri, Viceministri e Direttori ministeriali. Altri incontri altrettanto significativi vengono effettuati a Durazzo (porto) con direttori di agenzie pubbliche, banche e società internazionali di consulenza (BERS, BEI, Bulbank) e negli uffici dell'ICE delle tre città capitali.

Regolazione dei servizi infrastrutturali

La forte connessione fra investimenti in infrastrutture e remunerazione dei servizi erogati con il concorso di queste rende ragione delle attività specialistiche svolte dall'area a supporto delle funzioni di regolazione tariffaria condotte dal CIPE per il tramite del NARS.

³⁵ Sono previsti ulteriori 5 studi. È in via di predisposizione lo "Studio per la valutazione della coerenza degli interventi aeroportuali cofinanziati nell'ambito del QCS 2000-06", mentre ulteriori 4 sono da bandire: "Intermodalità del trasporto merci e logistica nel Mezzogiorno. Valutazione dell'assetto attuale e definizione di orientamenti per le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno"; "Valutazione del contributo del QCS 2000-06 rispetto al sistema portuale del Mezzogiorno con particolare riferimento alle connessioni tra nodi e reti"; "Studio sul sistema ferroviario del Mezzogiorno"; "Scenari di mobilità merci e passeggeri in rapporto all'attivazione della Zona di Libero Scambio Euromediterranea".

II. APPROFONDIMENTI SULLE PRINCIPALI LINEE DI ATTIVITÀ

II.1 La programmazione della politica regionale 2007-2013: il contributo valutativo dell'UVAL.

In attuazione della politica di coesione economica, sociale e territoriale europea per il periodo 2007-2013 e degli impegni presi dall'Italia in supporto degli obiettivi di crescita e occupazione nel processo di Lisbona, nel periodo 2005-2006 è stata avviata la programmazione della politica regionale comunitaria e nazionale. Il percorso seguito dalle istituzioni italiane muoveva dalla necessità di individuare con maggiore chiarezza il contributo che la politica regionale poteva e può offrire alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese e alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno. Si è trattato di un percorso istituzionale e partenariale fra amministrazioni centrali, regionali e locali e parti economiche e sociali, che ha dato vita a numerosi documenti di programmazione strategica e operativa, finalizzati poi nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) e nei Programmi operativi attualmente in fase di preparazione.

A questo percorso l'UVAL ha partecipato in modo diretto:

- a) fornendo elaborati di natura valutativa sull'esperienza della politica regionale 2000-2006, ancora in corso, per orientare le discussioni e la preparazione dei documenti preliminari alla predisposizione del Quadro Strategico Nazionale, sia a livello centrale, sia a livello regionale³⁶;
- b) partecipando all'organizzazione, all'articolazione dei materiali di base e di discussione e, talvolta, all'animazione dei seminari tematici³⁷ che si sono svolti a partire dal luglio 2005 lungo l'arco dell'inverno 2006 e che hanno costituito base per l'individuazione dei fattori di debolezza del sistema economico italiano e delle politiche di sviluppo del Paese e per la discussione dei fattori di possibile successo o delle opportunità da cogliere attraverso la politica regionale;
- c) partecipando e talvolta coordinando i Tavoli Tematici³⁸ della politica regionale 2007-2013 nell'ambito dei quali le amministrazioni centrali e regionali e il

³⁶ I documenti strategici preliminari alla preparazione del QSN, predisposti da Amministrazioni centrali, Regioni e Province Autonome, con il contributo del partenariato economico e sociale sono il Documento Strategico Preliminare Nazionale - Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013 (novembre 2005), il Documento Strategico Mezzogiorno - Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013 (dicembre 2005), e i Documenti Strategici Regionali. I documenti sono disponibili sul sito <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

³⁷ Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo (Roma, 7 luglio 2005); Ricerca e Innovazione per la competitività dei territori: come orientare la politica di sviluppo (Roma, 11 luglio 2005); Risorse naturali e culturali come attrattori (Roma, 28 settembre 2005); Il lavoro e le competenze delle persone: le sfide per lo sviluppo dei territori e la riduzione delle disparità (Rimini, 17-18 ottobre 2005); Ambiente e Energia per lo sviluppo sostenibile (Roma, 11 novembre 2005). La documentazione relativa ai seminari è disponibile sul sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_seminari.asp.

³⁸ Istruzione, formazione, territorio (co-coordinato dall'UVAL); Ricerca e innovazione, banche e aiuti di stato, territorio; Ambiente, risorse naturali e culturali, mercato dei servizi, territorio; Servizi sociali, inclusione, sicurezza e legalità; Reti/collegamenti, territorio; Mercato del lavoro, sistemi produttivi, sviluppo locale; Città, sistemi produttivi (coordinato dall'UVAL); Internazionalizzazione e attrazione

partenariato economico e sociale, riprendendo i risultati delle esperienze di valutazione e dei seminari tematici, oltre che gli specifici contributi di programmazione, hanno prodotto gli indirizzi di strategia poi raccolti nel QSN;

- d) partecipando e talvolta coordinando i Gruppi Tecnici³⁹ di partenariato istituzionale, che hanno svolto un lavoro di approfondimento e sintesi su temi di rilevanza orizzontale per la politica regionale, elaborando contributi tecnici che sono confluiti direttamente nel QSN;
- e) partecipando al Tavolo di concertazione nazionale per la predisposizione del Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale 2007-2013; l'Unità ha contribuito a rafforzare il disegno strategico del Piano e le sue sinergie con il QSN, sulla base dei risultati della valutazione del precedente periodo di programmazione e di un'analisi di contesto territoriale.

La partecipazione dell'UVAL e i suoi contributi sono stati particolarmente importanti, in quanto il processo seguito per la programmazione 2007-2013, e chiaramente indicato nelle Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013 (approvate con intesa della Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005), è stato quello di partire dai risultati disponibili della valutazione dell'esperienza passata per poter decidere nuovi indirizzi o rafforzare, nella continuità, impostazioni della politica già presenti nel 2000-2006. Si è trattato di un processo che ha pertanto fatto ampio uso dei contributi di diagnosi, di analisi e di valutazione predisposti nel corso del 2000-2006 dalla comunità di valutatori e dalla stessa Unità in accompagnamento all'attuazione della politica regionale.

Negli approfondimenti che seguono si presentano alcuni contributi metodologici prodotti dall'UVAL a sostegno della definizione della programmazione 2007-2013 che attengono:

- a) alla finalità di assicurare la coerenza interna fra le scelte di priorità strategica del Quadro Strategico Nazionale e di destinazione territoriale degli interventi della politica regionale e l'allocazione finanziaria delle risorse per priorità strategica e per territorio regionale;
- b) all'obiettivo di misurare per obiettivi quantificati e vincolanti i risultati attesi della programmazione unitaria della politica regionale in settori chiave per il QSN, su cui agisce in modo determinante anche la politica ordinaria con finalità di sviluppo;
- c) alla opportunità di individuare una batteria ampia di indicatori statistici regionali e un insieme selezionato di *target* quantificati quali strumenti di supporto all'orientamento degli interventi nell'arco del ciclo di programmazione, al monitoraggio e alla valutazione complessiva dell'efficacia della politica regionale.

investimenti. I contributi elaborati nell'ambito dei Tavoli Tematici sono disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_tavoli_tematici.asp.

³⁹ Processo unitario di programmazione FAS-FS; Partenariato economico-sociale; Cooperazione-obiettivo 3; Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali (coordinato dall'UVAL); Valutazione (coordinato dall'UVAL); Capacity building e premialità, assistenza tecnica e azioni di sistema; Monitoraggio e controllo; Circuito finanziario e di progettazione; Collegamento tra politica regionale e gli altri programmi comunitari. I documenti elaborati dai Gruppi Tecnici sono disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_gruppi_tecnici.asp.

Si tratta di contributi innanzitutto di metodo e di individuazione di formule allocative atti ad aiutare le decisioni da parte dei responsabili amministrativi e dei decisori politici.

II.1.1 Dal'impostazione strategica alla programmazione della politica regionale comunitaria 2007-2013 per il Mezzogiorno: la formulazione di una proposta sulla ripartizione delle risorse per ambiti tematici

L'unificazione della programmazione della politica regionale comunitaria (co-finanziata dai Fondi Strutturali - FS) con quella della politica regionale nazionale (a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate - FAS) e il conseguente processo di formulazione di priorità strategiche del Quadro Strategico Nazionale (QSN) hanno portato il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) a definire una proposta tecnica sulla ripartizione per ambiti tematici delle risorse aggiuntive complessive delle politiche di sviluppo nel periodo 2007-2013 per il Mezzogiorno – area in cui si concentra la maggior parte delle risorse. Tale proposta è il risultato di un lungo percorso di confronto coordinato dall'UVAL che ha visto una prima fase esclusivamente interna al Dipartimento (oggetto del presente approfondimento) ed una successiva fase di integrazione degli orientamenti emersi nell'ambito del partenariato strategico, in particolare con le Regioni del Mezzogiorno. Questo processo si è sovrapposto a quello già in atto per prevenire ad una ripartizione delle risorse tra le regioni

Allo scopo di facilitare un confronto in merito alle diverse scelte strategiche emerse all'interno del DPS per indirizzare la ripartizione delle risorse aggiuntive 2007-2013 per il Mezzogiorno in base alle dieci priorità strategiche in cui si articola il QSN⁴⁰ è stato effettuato all'interno del Dipartimento stesso un esercizio strutturato. L'esercizio è stato guidato dall'Unità di Valutazione tra aprile e maggio 2006 ed ha coinvolto l'alta dirigenza del Dipartimento (il Capo Dipartimento, i Direttori Generali dei Servizi delle Intese, dei Fondi Strutturali, della segreteria del CIPE e del Servizio Studi ed i Responsabili delle Unità di Valutazione e Verifica).

Confronto interno al DPS con l'ausilio del metodo Delphi

L'esercizio è stato impostato secondo le regole del *metodo Delphi*⁴¹ ed articolato in tre fasi. In ciascuna fase è stato chiesto ai partecipanti di esprimere la propria allocazione finanziaria in termini di distribuzione percentuale tra le dieci priorità del QSN, corredata da una breve motivazione delle posizioni assunte e dal dettaglio relativo al

⁴⁰ Priorità strategiche del QSN: 1) miglioramento e valorizzazione delle risorse umane; 2) promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività; 3) energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo; 4) inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale; 5) valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo; 6) reti e collegamenti per la mobilità; 7) competitività dei sistemi produttivi e occupazione; 8) competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani; 9) apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse; 10) governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci.

⁴¹ Il *metodo Delphi* consiste nel prospettare ad un gruppo di esperti uno o più temi affinché ne forniscano successive valutazioni, di volta in volta modificate mediante un processo di apprendimento che porti all'espressione di una valutazione di gruppo. La convergenza verso una posizione comune va raggiunta attraverso più iterazioni della procedura durante le quali i singoli esperti non devono subire influenze dagli altri esperti del gruppo, evitando il più possibile effetti di *leadership*. Inoltre le valutazioni di ciascuno devono essere fornite agli altri in forma anonima.

policy mix ipotizzato per ciascuna priorità (espresso mediante la quota di incentivi). Sono state organizzate delle occasioni comuni di confronto durante le quali ai partecipanti è stata fornita la sintesi statistica dei risultati ricevuti, trattati in forma anonima (al fine di evitare il più possibile effetti di *leadership*) per valutare congiuntamente la variabilità riscontrata e le motivazioni ricorrenti alla base delle scelte effettuate. L'iterazione nelle diverse fasi ha consentito ai singoli partecipanti di esprimere una eventuale riformulazione della propria allocazione finanziaria effettuata sulla base di quanto emerso dal confronto, senza dover esplicitare pubblicamente la propria posizione rispetto agli altri. Solo nell'ultima riunione la discussione è stata chiaramente orientata a richiedere una motivazione dichiarata delle posizioni più estreme.

I risultati finali dell'esercizio rappresentano una sintesi delle ultime ipotesi di ripartizione espresse dal gruppo dirigente in termini di pesi percentuali. Il valore medio della quota di risorse allocate a ciascuna priorità e il corrispondente campo di variazione consentono un apprezzamento del grado di condivisione degli orientamenti sulla ripartizione finanziaria per ambiti tematici e delle eventuali alternative strategiche. La misura delle diversità dei punti di vista sull'orientamento di massima da assumere per ripartire le risorse per ambiti tematici è diminuita nel corso dell'esercizio in funzione degli approfondimenti sulle informazioni a disposizione (in particolare la ricostruzione delle risorse assegnate nel ciclo di programmazione precedente secondo le dieci priorità del QSN – cfr. Riquadro II.1.1) e del reciproco chiarimento, emerso durante le discussioni collettive, sul contenuto e sugli strumenti ipotizzabili per attuare alcune priorità.

Per alcuni ambiti tematici è emerso un sostanziale accordo del gruppo dirigente del DPS sull'entità di risorse da allocare, che riflettono la volontà di segnare continuità o discontinuità con l'esperienza della politica regionale 2000-2006 e del contenuto specifico delle priorità identificate nel QSN. L'esistenza di giudizi difformi per altre priorità è stato invece ricondotto al diverso peso attribuito dai singoli ad alcuni fattori quali: (a) la rilevanza della priorità nella strategia complessiva, (b) l'efficacia dei programmi di intervento del ciclo 2000-2006, (c) la capacità di assorbimento delle risorse in base all'esperienza del passato e in relazione all'entità della coda del precedente ciclo di programmazione (il *backlog*), (d) la possibile articolazione dei diversi livelli amministrativi che gestiscono le risorse, (e) la strumentazione già disponibile e le idee innovative immaginate per l'attuazione della politica regionale, (f) i contenuti ipotetici delle azioni collegate all'attuazione delle priorità e, infine, (g) l'incertezza in merito agli indirizzi della politica ordinaria a livello nazionale per alcuni ambiti tematici fortemente dipendenti dall'impegno strategico della politica nazionale ordinaria.

Il vettore medio del peso di ciascuna priorità del QSN rispetto alla totalità di risorse da allocare è stato il punto di partenza per fornire delle indicazioni allocative da esaminare in una sede allargata e di cui valutare la coerenza con l'insieme di vincoli esistenti e con le volontà politiche maturate nel corso del tempo. Frutto della discussione in questa fase è stato inoltre una maggiore precisazione della descrizione di alcune priorità nella bozza del QSN e, in particolare, sul contenuto immaginato delle azioni collegate all'attuazione di tali priorità.

II.1.2 La ripartizione programmatica delle risorse della politica regionale 2007-2013 per il Mezzogiorno tra priorità del Quadro Strategico Nazionale, fonti finanziarie e livelli di governo

L'Unità ha prodotto un insieme di strumenti per costruire e valutare scenari di ripartizione delle risorse 2007-2013 destinate al Mezzogiorno (circa 80 per cento del totale), sulla base di diverse ipotesi e volontà politiche. Ciascuno scenario è stato articolato per priorità QSN, per fonte finanziaria (FAS e fondi strutturali, e nell'ambito dei fondi strutturali, per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR e il Fondo Sociale Europeo - FSE) e per livello di governo (risorse gestite da amministrazioni centrali e regionali). Si è inoltre tenuto conto dell'insieme di vincoli esterni sull'ammontare delle risorse per fonte, di eventuali limiti di eleggibilità dei fondi FESR e FSE per alcune priorità e di considerazioni sulle competenze di gestione dei programmi e, per i fondi strutturali, sugli stanziamenti previsti per le regioni dell'Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata in *phasing-out*) e per regioni dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (Abruzzo, Molise e Sardegna). L'esame di vari scenari alternativi ha progressivamente portato il DPS a formulare una proposta completa e coerente.

Al fine di valutarne le implicazioni, la proposta è stata corredata da una ricognizione dell'ammontare complessivo delle risorse aggiuntive disponibili per il Mezzogiorno nel periodo 2007-2013⁴² e da una ricostruzione dell'articolazione delle risorse aggiuntive programmate per il periodo 2000-2006 ri-attribuite secondo le dieci priorità del QSN e secondo i settori tematici propri dei Conti Pubblici Territoriali, oltre che per fonte di finanziamento e livello di governo (cfr. Riquadro II.1.1).

RIQUADRO II.1.1 – RICOSTRUZIONE DELLA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE 2000-2006 IN BASE ALLE PRIORITÀ DEL QSN

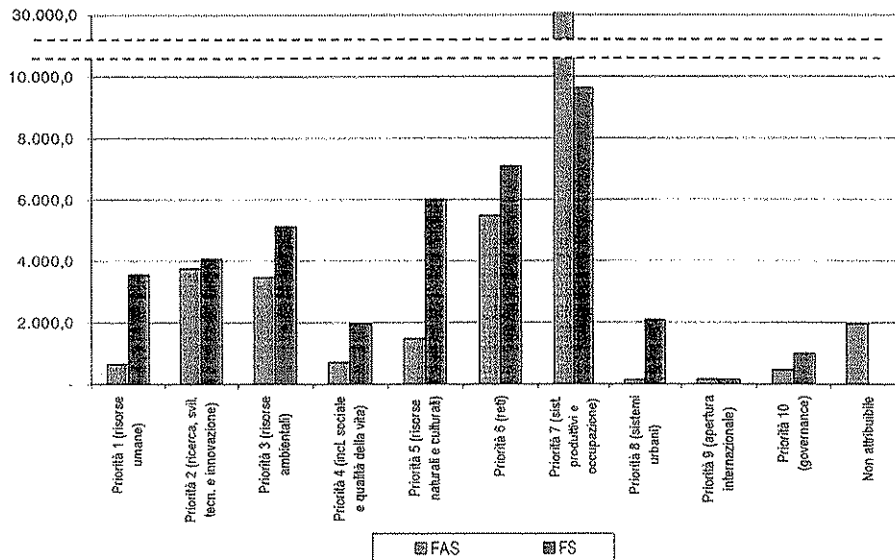
La ricostruzione delle risorse finanziarie aggiuntive per il Mezzogiorno 2000-2006 nelle dieci priorità del QSN ha riguardato la totalità delle risorse di competenza 2000-2006 e la loro articolazione per tipologia (investimenti e incentivi), per fonte finanziaria (FAS/FS e all'interno dei FS, FESR/FSE) e per livello di governo (risorse gestite da amministrazioni centrali e regionali).

Per i FS, l'attribuzione delle risorse 2000-2006 alle priorità QSN si è basata sulle informazioni disponibili a livello di singole "misure" di programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR). Coerentemente con la politica regionale 2007-2013, sono state escluse le risorse FEOPA e SFOP e quelle già disimpegnate a fine 2005. Per il FAS, l'attribuzione si è basata sull'analisi puntuale degli interventi finanziati e inseriti negli Accordi di Programma Quadro (APQ) (per semplicità tutti ipotizzati di competenza regionale) e, per i programmi a titolarità delle amministrazioni centrali, sugli ambiti settoriali rintracciabili dalle Delibere CIPE per l'assegnazione del FAS dal 1998 al 2006. Sono inoltre state incluse le risorse del Programma di accelerazione della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno (Delibere CIPE 19/2004-34/2005-2/2006) e quanto stanziato direttamente con la Legge Finanziaria 2002 a favore dei Crediti d'Imposta.

⁴² Queste includono non solo le nuove risorse comunitarie dei fondi strutturali derivate dalle comunicazioni ufficiali della Commissione Europea sulle Prospettive finanziarie 2007-2013 per l'Italia ed una stima della consistenza del FAS basata sul disegno di Legge Finanziaria 2007, ma anche le risorse aggiuntive liberate nel periodo 2000-2006 e le risorse FAS già attribuite per gli anni di competenza 2007-2009.

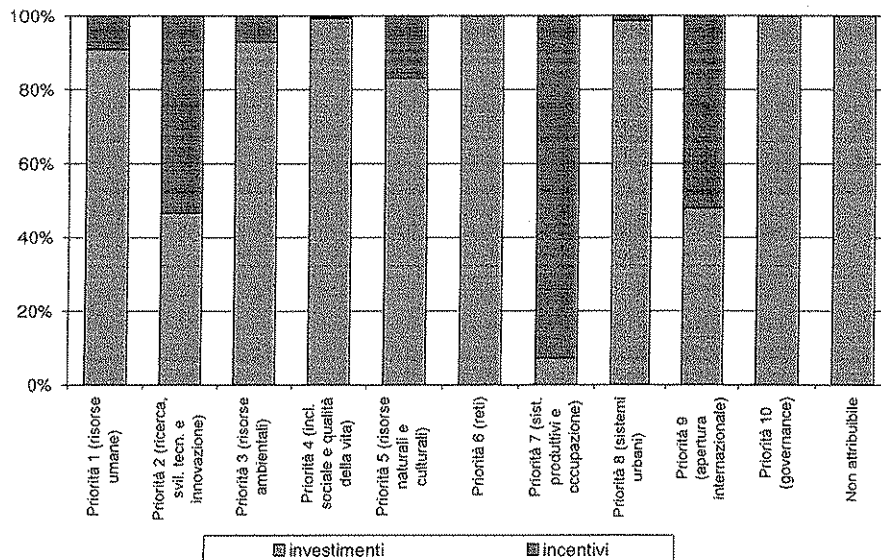
La ricostruzione della distribuzione delle risorse passate fornisce una rappresentazione che, per sua natura, non tiene conto della necessità di strumenti innovativi e tipologie di intervento finora non previsti. La disponibilità di queste informazioni ha tuttavia offerto indicazioni utili sia per quantificare le code di spesa esistenti, riportate alle nuove priorità, e valutare così al meglio, in fase di allocazione delle nuove risorse, eventuali sovrapposizioni di sforzo realizzativo, sia per leggere nelle nuove priorità QSN la precedente distribuzione degli incentivi e orientare il policy mix della futura programmazione.

Figura II.1.1 Attribuzione delle risorse aggiuntive del FAS e dei FS 2000-2006 per priorità del QSN (in milioni di euro).



Fonte: Elaborazione UVAL.

Figura II.1.2 Stima della distribuzione tra incentivi e investimenti delle risorse aggiuntive 2000-2006 per priorità del QSN (valori percentuali).



Fonte: Elaborazione UVAL.

Confronto parteritoriale con le Regioni del Mezzogiorno

A partire dal mese di giugno 2006 il DPS ha avviato un percorso di confronto con le Regioni del Mezzogiorno per affinare la proposta di ripartizione delle risorse della politica regionale aggiuntiva. La proposta finale per la ripartizione delle risorse 2007-2013 è dunque il risultato delle interlocuzioni tecniche di confronto con le amministrazioni regionali e centrali e degli incontri a livello politico fra il Ministro dello Sviluppo Economico e i Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno, che si sono concluse nel mese di dicembre 2006. La proposta di ripartizione riflette le scelte concordate nell'ambito del QSN e va incontro ad alcune richieste del partenariato economico-sociale e istituzionale maturate negli ultimi mesi di tale negoziato.

Il vettore di pesi delle priorità per la programmazione unitaria del QSN è stato parzialmente ri-modulato rispetto a quello iniziale avanzato dal DPS per tenere conto dei fabbisogni espressi dalle Regioni in termini soprattutto di un incremento delle risorse per reti e mobilità e per le risorse ambientali, e di una maggiore quota di risorse a responsabilità regionale diretta (vedi Riquadro II.1.2).

Le tavole che riportano l'articolazione delle risorse per priorità QSN e livello di responsabilità (centrale e regionale) sono state inserite nel testo del QSN trasmesso alla Commissione Europea ed approvato dal CIPE nella seduta del 22 dicembre 2006, previo parere favorevole della Conferenza Unificata Stato-Regioni.

RIQUADRO II.1.2 – LA PROPOSTA DI RIPARTIZIONE DELLE RISORSE 2007-2013 PER PRIORITÀ DEL QSN

Nella proposta del DPS il peso delle priorità del QSN in termini di risorse complessive si caratterizza rispetto alla programmazione 2000-2006, così come ricostruita per i diversi ambiti tematici (cfr. Riquadro II.1.1), per:

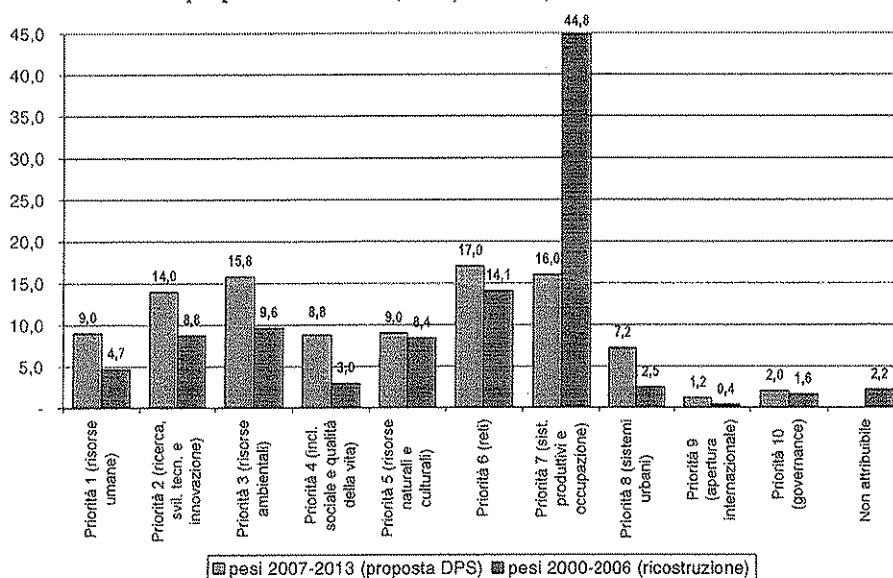
- a) un incremento del peso percentuale attribuito agli interventi di sostegno alla formazione del capitale umano e delle ricerca e dell'innovazione tecnologica;*
- b) una crescita rilevante del peso percentuale attribuito agli interventi a favore dell'ambiente, ivi inclusi gli interventi per le energie rinnovabili e il risparmio energetico;*
- c) un incremento del peso attribuito alla Priorità "inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e la sicurezza";*
- d) un forte decremento degli incentivi alle imprese riflesso nel minor peso attribuito alla Priorità 7 "Sistemi produttivi e occupazione" rispetto a quanto ricostruibile per il passato, sebbene si valuti che l'impatto delle risorse destinate complessivamente al Mezzogiorno a sostegno del sistema produttivo sia comparabile al passato. La riduzione della Priorità 7 è infatti in buona parte motivata dalle modifiche intervenute nei meccanismi di finanziamento legati alla L.488/92 introdotti con la Legge Finanziaria 2006, al finanziamento (a differenza del passato) con risorse ordinarie del Credito d'Imposta contenuto nella Legge Finanziaria 2007 e alla riduzione delle intensità di aiuto per il periodo 2007-2013. Inoltre, gli incentivi settoriali e specificamente destinati alle singole Priorità sono da considerarsi all'interno di queste ultime (come avviene ad esempio per gli incentivi al turismo inclusi nella Priorità 4 e per la ricerca nella Priorità 2);*

e) un incremento del peso relativo della Priorità riguardante alle reti di trasporto e alla mobilità di persone e merci in un'ottica di considerazione dei fabbisogni e di soddisfacimento delle richieste di maggiori risorse per il settore avanzate dalle Regioni del Mezzogiorno, pur in presenza di ampie disponibilità di risorse "liberate" da impegnare in nuovi progetti, rinvenienti dalla rendicontazione sui fondi strutturali europei nel periodo 2000-2006, di progetti con parziale o totale copertura finanziaria su fondi nazionali;

f) un considerevole incremento delle risorse destinate alla competitività e valorizzazione delle città metropolitane e dei sistemi urbani;

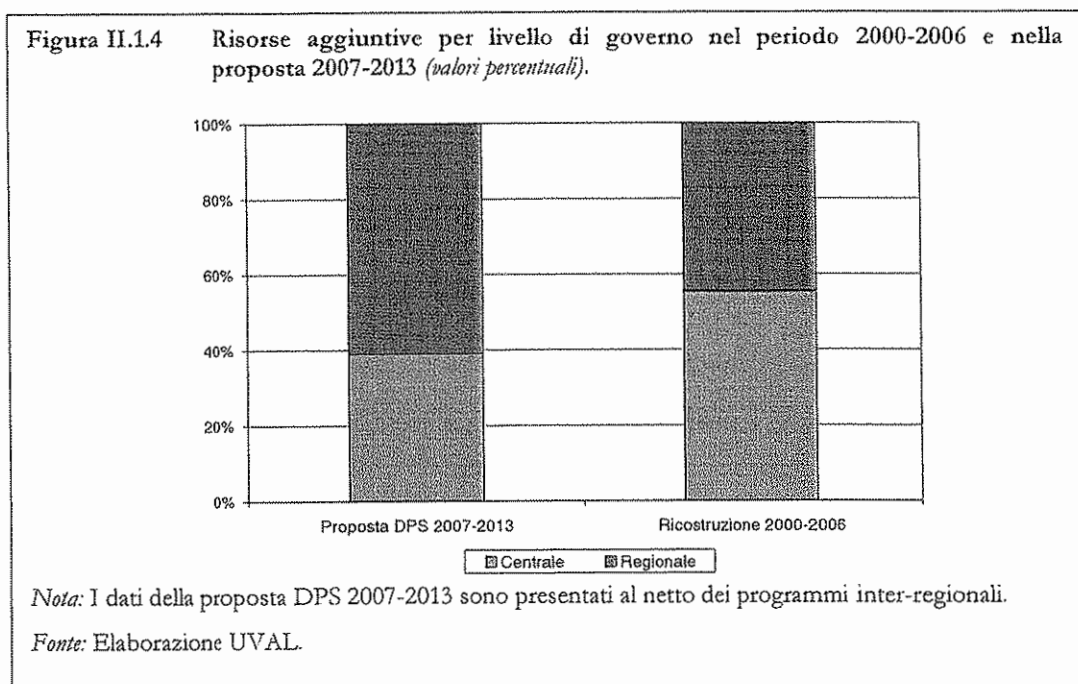
g) un leggero decremento per le azioni di sistema, di governance del progetto e di assistenza ai programmi.

Figura II.1.3 Allocations delle risorse secondo le priorità QSN nel periodo 2000-2006 e nella proposta 2007-2013 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione UVAL

La ripartizione delle risorse per livello di responsabilità centrale o regionale per 2007-2013 segnala un significativo spostamento di risorse a favore delle Regioni (accentuato rispetto alla prima proposta del DPS, che già modificava tale rapporto rispetto alla programmazione 2000-2006) e tiene conto delle richieste poste in sede tecnica e politica da parte delle Regioni. Complessivamente si raggiunge un rapporto pari a circa il 29 per cento Centro — 71 per cento Regioni per i Fondi Strutturali e pari al 38 per cento Centro — 62 per cento Regioni per la totalità delle risorse FAS e fondi strutturali. Tali rapporti sono calcolati al netto dei programmi interregionali, il cui innovativo modello di governance verrà specificato di caso in caso, non prevedendo necessariamente l'attribuzione della responsabilità di gestione né ad una amministrazione centrale, né ad una regionale.



II.1.3 La ripartizione tra Regioni delle risorse della politica regionale 2007-2013

La definizione dei criteri per ripartire le risorse nazionali e comunitarie per lo sviluppo 2007-2013 tra i territori è stata affidata al partenariato istituzionale coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo. All'UVAL è stato affidato il compito di sostenere tale processo e di realizzare l'istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord per il Fondo per le Aree Sottoutilizzate, e tra Regioni dell'Obiettivo Convergenza 2007-2013 (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e Basilicata in regime di sostegno transitorio) per i fondi comunitari⁴³. La proposta tecnica per la ripartizione dei fondi comunitari dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione è stata invece affidata direttamente alle Regioni interessate (tutte le Regioni del Centro-Nord, Abruzzo, Molise e Sardegna in regime transitorio).

Gli indirizzi delle politiche di sviluppo indicano che occorre:

- (1) garantire la concentrazione delle risorse nelle aree del paese dove è maggiore la sottoutilizzazione del potenziale produttivo;
- (2) tenere conto all'interno di ognuna delle due aree del Paese di tutte le risorse che concorrono a determinare il potenziale produttivo di un territorio;
- (3) tenere conto all'interno di ognuna nelle due aree del Paese dello svantaggio competitivo accumulato e prospettico.

Il primo requisito è soddisfatto, nel caso delle risorse comunitarie (e del relativo cofinanziamento), dal riparto stabilito nelle decisioni del Consiglio europeo del 16 dicembre 2005, e nel caso delle risorse nazionali (FAS), dalla chiave di riparto 85 per

⁴³ Il dossier completo relativo all'istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni - Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari Obiettivo 1 (2007-2013) è disponibile sul sito http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_istruttoria_tecnica_riparto.asp.

cento - 15 per cento fra Mezzogiorno e Centro-Nord già adottata nel periodo di programmazione 2000-2006. Gli altri due requisiti devono guidare il riparto all'interno delle macro-aree.

In continuità con il ciclo di programmazione 2000-2006, il riparto regionale delle risorse aggiuntive all'interno delle macro-aree adotta un meccanismo basato su chiari indicatori statistici che riflettono gli obiettivi di riequilibrio e di riduzione dei divari, tenendo conto delle criticità individuate nei documenti strategici propri del nuovo ciclo di programmazione. In sintesi, le chiavi di riparto sono il risultato di un indice della dimensione regionale relativa, corretta con la gravità delle condizioni di svantaggio relativo. Le regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord sono trattate in due blocchi distinti per quanto riguarda il riparto delle risorse nazionali, per le quali si garantisce a monte un'attribuzione dell'85 per cento del totale al primo gruppo di regioni e del 15 per cento rimanente alle seconde. Per quanto riguarda invece le risorse comunitarie, si è considerato solo il riparto tra le quattro regioni l'Obiettivo Convergenza in senso stretto (ossia esclusa la Basilicata che è in regime di transizione di *phasing-out*).

Gli indicatori proposti per definire le quote di riparto delle risorse per il periodo 2007-2013 e condiviso con le Amministrazioni regionali direttamente interessate dalle responsabilità di intervento sul territorio sono:

- per l'indice di dimensione, una media ponderata delle quote regionali di popolazione (al 2004), a cui è dato peso pari al 70 per cento, e di superficie (rilevazione 2003), a cui è dato peso 30 per cento.
- per l'indice di svantaggio, una media ponderata di tre indicatori :
 - prosperità regionale misurata come reciproco del PIL pro capite (tasso medio del triennio 2002-2004), con peso 35 per cento;
 - difficoltà e potenziale del mercato del lavoro, misurati con il tasso di occupazione (peso 20 per cento) e di occupazione femminile (peso 15 per cento) (tassi medi del triennio 2002-04);
 - carenza di disponibilità di servizi collettivi essenziali misurata con l'indice di accessibilità media dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) della regione (peso 15 per cento) e la percentuale dei giovani in età 20-24 anni con almeno una qualifica di istruzione secondaria superiore (peso 15 per cento).

Gli indicatori scelti per costruire l'indice di svantaggio differiscono parzialmente da quelli utilizzati nel precedente ciclo di programmazione per meglio riflettere le criticità evidenziate nel QSN (ad esempio la difficoltà ad usufruire dei servizi nel caso delle misure di accessibilità e livello di istruzione), e gli obiettivi strategici della politica regionale (ad esempio per quanto riguarda l'occupazione femminile).

Per le regioni dell'Obiettivo Convergenza, l'indice di svantaggio è rafforzato elevandolo al quadrato al fine di enfatizzare le differenze relative tra le regioni. Similmente a quanto effettuato nel ciclo di programmazione comunitaria precedente viene introdotta una correzione per lo svantaggio specifico per insularità della Sicilia (pari a 0,2 punti su cento).

Per il riparto delle risorse FAS tra le regioni del Mezzogiorno, similmente a quanto effettuato nel precedente ciclo di programmazione, sono applicate alcune quote

correttive per tenere conto di svantaggi specifici e, in particolare, quote correttive per esternalità di piccola dimensione a favore di Abruzzo, Basilicata e Molise (per un totale di 1,4 punti su cento) e quote correttive per insularità a favore di Sardegna e Sicilia (per un totale di 1,7 punti su cento).

Si è inoltre ritenuto opportuno inserire nel riparto del FAS per il Mezzogiorno un principio di riduzione graduale (*decalage*) da applicare alle regioni fuoriuscenti dall'obiettivo della politica di coesione comunitaria. La misura della riduzione è quantificata supponendo che entro tre cicli di programmazione (a partire quindi dal 2020) la regione raggiunga una quota sul totale delle risorse nazionali dell'ordine di grandezza che essa avrebbe se fosse inclusa nella ripartizione Centro-Nord. Il *decalage* è stato applicato all'Abruzzo (che ha da più di un ciclo di programmazione una titolarità diversa per i fondi comunitari); la quota rimanente è stata destinata alle due regioni che sono fuoriuscite dall'Obiettivo 1 2000-2006, in proporzione alla perdita di risorse pro capite subita rispetto al pro capite medio delle regioni dell'obiettivo Convergenza 2007-2013 e tenendo qualitativamente conto della riduzione subita dalla regione Basilicata rispetto alla iniziale proposta di assegnazione della Commissione europea.

Nel caso del riparto delle risorse FAS tra le regioni del Centro-Nord l'indice di svantaggio è rafforzato elevandolo al quadrato. Similmente a quanto effettuato nel precedente ciclo di programmazione, al riparto ottenuto sono applicate alcune quote correttive per esternalità di piccola dimensione (a favore delle Province Autonome di Trento e Bolzano, della Valle d'Aosta, del Friuli Venezia-Giulia, della Liguria e dell'Umbria per un totale di 0,5 punti su 100). Infine, poiché la variabile di scala per l'indice di dimensione è mutata rispetto al ciclo di programmazione precedente (in cui la popolazione della regione era limitatamente quella ricadente in aree sottoutilizzate), si introduce un *safety-net* per il periodo 2007-2013 per assicurare una maggiore gradualità sui territori dell'impatto causato da tale modifica, e si adottano quote di riparto basate su una media ponderata del nuovo metodo e di quello della precedente programmazione (con pesi pari a 50-50). Tale metodologia di riparto per le regioni del Centro-Nord che spiega il 98 per cento dell'allocazione delle risorse, è stata poi rivista alla luce del confronto politico e integrata nella proposta proveniente dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

II.14 I target di servizio in alcuni ambiti di rilievo per le politiche regionali

Le politiche per lo sviluppo territoriale attribuiscono un ruolo chiave al miglioramento dei servizi disponibili per cittadini e imprese per ampliare le possibilità di sviluppo per gli individui, ridurre le disuguaglianze e creare condizioni favorevoli per la localizzazione di investimenti privati attratti anche dalle opportunità create da servizi più accessibili ed efficienti.

Pertanto, nel Quadro Strategico Nazionale per la Politica di coesione 2007-2013 sono individuati quattro obiettivi strategici per i quali sono stati identificati indicatori misurabili di servizi resi ai cittadini⁴⁴. Per convogliare un forte interesse e il necessario concorso di responsabilità al conseguimento di questi obiettivi, vengono fissati valori quantitativi degli indicatori selezionati (valori *target*) da raggiungere nel 2013 e al cui

⁴⁴ Gli ambiti sono la capacità di apprendimento della popolazione, i servizi di cura agli anziani e bambini, la tutela dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato e al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

conseguimento è collegato un meccanismo di incentivazione per le Amministrazioni regionali e centrali che comprende anche un premio finanziario.

L'Unità di valutazione ha contribuito fortemente alla definizione del tema e alla sua affermazione tra le Amministrazioni regionali e di settore, avviando a settembre 2005 una riflessione sulla necessità di innovare parzialmente l'approccio interpretativo secondo cui gli investimenti pubblici di qualità, costruendo dotazione infrastrutturale e aumentando la qualità di servizi, migliorano le condizioni generali di contesto in cui vivono i cittadini e operano le imprese e quindi l'accessibilità e qualità dei servizi; l'attenzione è stata così riportata sulla finalità ultima delle politiche, esplicitando alcuni obiettivi strategici in termini di servizi offerti e misurando i miglioramenti intercorsi attraverso sistemi cogenti di *targeting*.

Nella nota tecnica⁴⁵ che raccoglie questa prima riflessione sono già delineati alcuni profili delicati per la riuscita di un sistema di incentivazione basato sul raggiungimento di target di servizi e suggeriti temi che vedranno un successivo approfondimento in sede partenariale. Tra ottobre e dicembre 2005 l'UVAL ha sollecitato incontri di discussione del tema relativo agli obiettivi di servizio con tutti i soggetti partecipanti alla definizione della strategia per la politica di coesione regionale per gli anni 2007 – 2013, vale a dire le Amministrazioni regionali e di settore e anche le parti istituzionali, economiche e sociali. Di conseguenza, l'ipotesi di fissare, nel ciclo di programmazione 2007-2013, *target* vincolanti per un numero limitato di obiettivi di servizio, con il fine di accrescere la mobilitazione per il loro raggiungimento, è delineata in entrambi i documenti preparatori del Quadro Strategico Nazionale⁴⁶.

A partire da gennaio 2006, l'UVAL ha coordinato un gruppo di lavoro interistituzionale, a cui hanno partecipato alcune regioni del Mezzogiorno, alcuni Ministeri e l'Istat, con il fine di redigere la versione del documento da inserire nel Quadro Strategico Nazionale, sciogliendo gli interrogativi posti nella nota tecnica dell'UVAL riguardo alle modalità con cui introdurre target vincolanti per obiettivi di servizio oppure prospettando le diverse opzioni per l'attuazione del sistema incentivante.

Nei primi mesi del 2006 le attività del gruppo di lavoro si sono concentrate sui criteri con cui scegliere gli ambiti, in numero limitato, degli obiettivi di servizio e sulle caratteristiche degli indicatori necessarie per poter definire target vincolanti. La riflessione ha condotto all'identificazione di tre requisiti per gli indicatori necessari per accelerare il concorso di mobilitazione ed evitare che si producano distorsioni nei comportamenti a seguito dell'introduzione di un meccanismo di incentivazione finanziaria: gli indicatori devono essere selezionati in modo da rappresentare un miglioramento percepibile e condiviso delle condizioni di vita dei cittadini, essere misurabili (disponibilità dell'informazione statistica) e, infine, devono essere riconoscibili le responsabilità per la modifica degli indicatori in capo ai diversi livelli di governo.

Con l'aiuto di una griglia preparata dall'UVAL, le Amministrazioni hanno esplicitato le proprie preferenze e suggerito temi ed indicatori che sono stati discussi nelle riunioni e

⁴⁵ Cfr. UVAL, "Fissare obiettivi di servizio per le politiche di coesione regionale: nota tecnica per la discussione" (ottobre 2005); disponibile su http://www.dps.tesoro.it/ual_doc_contributi.asp.

⁴⁶ Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale, (capitolo IV.2), e Documento Strategico del Mezzogiorno, (riquadro nel capitolo IV) disponibili su <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

successivamente approfonditi in istruttorie preparate dalle stesse Amministrazioni. La bozza tecnico amministrativa del Quadro Strategico Nazionale licenziata ad aprile 2006 contiene la scelta dei quattro temi strategici su cui introdurre obiettivi di servizio e la lista di indicatori con cui misurarli, insieme ad un'istruttoria approfondita dei profili di misurabilità e responsabilità per ciascun indicatore proposto⁴⁷.

Da aprile a luglio 2006 le attività del gruppo di lavoro sono proseguite, con assetti mirati distinti per obiettivo, per completare i profili operativi mancanti per i quattro obiettivi individuati nel QSN: elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione; aumentare i servizi di cura per i bambini e gli anziani; tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato e al sistema di gestione dei rifiuti urbani. L'UVAL, attraverso il coordinamento dei quattro gruppi, ha sollecitato la presenza dei responsabili di settore delle Regioni e dei Ministeri ma anche il coinvolgimento degli Enti preposti alla rilevazione e misurazione degli indicatori e di Istituzioni che svolgono attività su questi temi. L'esito di questi mesi è stato la condivisione della lista definitiva degli indicatori (che in parte differisce da quella proposta ad aprile), e la stesura di accordi, seppure non ancora formalizzati, per la disponibilità e trasmissione dell'informazione statistica. Nella tavola che segue sono riportati gli indicatori selezionati e i valori assunti nelle regioni del Mezzogiorno, attualmente disponibili.

Sulla base di esperienze pregresse nel disegno e attuazione di meccanismi incentivanti per le politiche di sviluppo regionale, l'UVAL ha proposto un disegno del meccanismo di incentivazione per gli obiettivi di servizio, discusso prima all'interno del Dipartimento di Politiche di Sviluppo e successivamente con tutte le Amministrazioni, i cui elementi principali sono stati inseriti nel Quadro Strategico Nazionale.

Le otto regioni del Mezzogiorno e il Ministero della Pubblica Istruzione (per il solo obiettivo relativo all'istruzione), partecipano al meccanismo competitivo per il quale sono appostati circa tre miliardi di euro delle risorse del FAS. Il meccanismo di incentivazione prevede oltre alla verifica finale dei risultati al 2013 una verifica intermedia alla fine del 2009. Mentre i target del 2013 sono generalmente uguali per tutte le amministrazioni partecipanti, la scadenza del 2009 misura il progresso fatto da ciascuna regione nell'avvicinarsi all'obiettivo finale. Per ogni target raggiunto la Regione avrà delle risorse (premio) destinate allo stesso settore dove l'obiettivo è stato conseguito.

Poiché per i temi selezionati i Ministeri di settore contribuiscono al miglioramento di questi servizi, seppure non hanno una responsabilità diretta nell'erogazione degli stessi, l'Uval ha avviato una riflessione insieme a tutte le amministrazioni per definire le azioni di sistema e di assistenza tecnica che questi Ministeri potranno attuare per sostenere le Regioni a raggiungere gli obiettivi stabiliti.

La descrizione dettagliata del meccanismo di incentivazione, del monitoraggio dei progressi, della verifica dei risultati e delle azioni di sostegno al conseguimento dei target è ancora in corso e sarà contenuta in un documento la cui approvazione da parte del Cipe darà l'avvio al meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio.

⁴⁷ Cfr. Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 – bozza tecnico-amministrativa, aprile 2006 (paragrafo 2.6), disponibile su http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_bozza_tecnico_amministrativa.asp, e Allegato "Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali", disponibile su http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_gruppi_tecnici.asp.

Tavola II.1.1 Indicatori selezionati per gli obiettivi di servizio e ultimi valori disponibili nelle regioni del Mezzogiorno

OBIETTIVO	Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione		Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro		Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione dei rifiuti urbani		Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione del servizio idrico integrato					
	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11	
INDICATORE	Percentuale della popolazione 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione	Percentuale di 15-enni, con al massimo primo livello di competenza nell'area della lettura	Percentuale di 15-enni, con al massimo primo livello di competenza nell'area della matematica	Percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione	Percentuale di bambini tra zero e 3 anni che hanno usufruito dei servizi per anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) sul totale della popolazione in età anziana (65 anni e oltre)	Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani	Percentuale di frazione umida trattata in compostaggi o sulla frazione di rifiuto urbano totale	Percentuale di reflue con trattamento secondario o terziario, in rapporto agli AE totali urbani				
COD IND	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11	
ANNO ATTUALMENTE DISPONIBILE	2006	2003	2003	2004	2004	2005	2005	2005	2005	2005	2005	
Abruzzo	14,7			23,6	6,7	1,8	398,5	15,6	12,1	59,1	44,3	
Molise	16,2			2,2	3,2	6,1	395,1	5,2	1,1	61,4	88,4	
Campania	27,1			30,5	1,5	1,4	304,8	10,6	2,3	63,2	75,8	
Puglia	27,0			24,0	4,8	2,0	453,1	8,2	1,8	53,7	61,2	
Basilicata	15,2			16,8	5,1	3,9	235,2	5,5	0,1	66,1	66,7	
Calabria	19,6			6,6	2,0	1,6	394,7	8,6	0,8	70,7	37,4	
Sicilia	28,1			33,1	6,0	0,8	473,2	5,5	1,3	68,7	33,1	
Sardegna	28,3			14,9	10,0	1,1	389,6	9,9	4,5	56,8	80,5	
Mezzogiorno	25,5	35,0	47,5	39,2	11,3	2,9	395,3	8,7	2,6	62,6	56,6	
Italia	20,6	23,9	31,9	39,2	11,3	2,9	310,3	24,3	20,5	69,9	63,5	
Centro-Nord	16,8	14,9	19,3	47,6	15,5	3,5	263,8	31,8	29,1	73,4	67,2	
Fonte	Istat (Rilevazione continua forze di lavoro)	OCSE-PISA	OCSE-PISA	Istat (Indagine censuaria sui servizi sociali dei Comuni)	Istat (Indagine censuaria sui servizi sociali dei Comuni)	Ministero della Salute (Sistema informativo Sanitario)	APAT	APAT	APAT	Istat (sistema informativo sulle acque)	Istat (sistema informativo sulle acque)	

NOTE: Per gli indicatori S.02 e S.03 sono attualmente disponibili solo i valori delle macroaree

II.1.5 Indicatori e target per il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013

Nel corso del processo di definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) si è confermata l'importanza e l'utilità di disporre di una batteria ampia di indicatori statistici regionali come strumento di supporto all'orientamento delle azioni di *policy*, al monitoraggio e alla valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica. Indicatori che si riferiscono alle criticità e alle potenzialità delle aree di intervento delle politiche regionali aiutano infatti a meglio comprendere le peculiarità dei territori, ad accrescere la consapevolezza dei decisori e contribuiscono ad apprezzare i risultati degli interventi.

L'individuazione di indicatori rilevanti per le politiche di sviluppo e la riflessione metodologica sul loro utilizzo sono attività intraprese dall'UVAL già nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno per l'Obiettivo 1 2000-2006 e continuano tuttora ad essere proposte dall'Unità in maniera pro-attiva nei confronti dei responsabili della programmazione e dei potenziali produttori di dati di base (cfr. anche paragrafo I.1).

In continuità con la creazione di una banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo⁴⁸ del precedente ciclo di programmazione, sono stati innanzitutto individuati elementi informativi, misurati con continuità nel tempo, collegati alla strategia tracciata nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2103, per alimentare delle "tavole di osservazione" in riferimento alle dieci Priorità del QSN, dettagliati a livello regionale e consultabili in serie storica.

Inserire per alcuni degli obiettivi misurati dagli indicatori traguardi quantificati (*target*) cui mirare nell'arco del ciclo di programmazione è stato ritenuto un passo importante per ridurre il grado di indeterminatezza delle politiche stesse, per aumentare il grado di responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nel processo decisionale e per definire una tensione verso l'obiettivo che, se adeguatamente perseguito, può peraltro consentire di per sé di esibire a valle "risultati" concreti. Nel QSN questo avviene a diversi livelli. Quello più cogente riguarda la costruzione di un meccanismo incentivante per il raggiungimento di obiettivi relativi all'erogazione di servizi collettivi, tramite la fissazione di target vincolanti per ciascuna regione del Mezzogiorno, a cui è collegata un meccanismo di premialità (cfr. paragrafo II.1.4). Al contempo si è scelto di esprimere in modo più concreto alcuni degli obiettivi del QSN attraverso un insieme selezionato di traguardi quantificati per alcuni temi comuni alle distinte macro-aree oggetto della politica nazionale e comunitaria⁴⁹. Si tratta in questo caso di target di indirizzo, dunque non vincolanti e non collegati ai meccanismi di incentivazione diretti, che possono tuttavia giocare un ruolo importante per guidare la stessa programmazione, attraverso l'esplicitazione dei canali d'impatto e degli interventi (ovvero di azioni e luoghi specifici,

⁴⁸ La banca dati— che viene periodicamente aggiornata — è consultabile al pubblico sul sito web dell'Istat (<http://www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/azioneB.html>). Creata nel 2000, si è perfezionata nel tempo, anche attraverso il supporto di una convenzione tra l'Istat e il DPS finanziata dal PON ATAS collegato al Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006.

⁴⁹ Gli aggregati territoriali oggetto delle politiche regionali vedono una diversa configurazione e concentrazione di risorse a seconda che si tratti della componente nazionale (ovvero del Fondo Aree Sottoutilizzate, che ha una diversa intensità di intervento nell'area del Mezzogiorno rispetto all'area del Centro-Nord) e della componente comunitaria (che attribuisce risorse con vincoli di ammissibilità e in quantità diversa alle regioni dell'obiettivo Convergenza rispetto a quelle dell'obiettivo Competitività e Occupazione).

con le coperture e dimensioni finanziarie collegate) che possono - secondo i soggetti responsabili - avere un impatto sugli indicatori selezionati.

A partire dal mese di giugno 2006, l'UVAL coordina un gruppo di lavoro relativo a indicatori e target del QSN rivolto alle regioni del Mezzogiorno, per le quali si è concordato - in ragione della dimensione finanziaria delle politiche nell'area - di individuare target cui mirare entro la fine del periodo di programmazione e a livello dell'intera area.

Il gruppo di lavoro ha già selezionato cinque temi comuni e i relativi indicatori per la definizione dei target; si tratta di indicatori che riguardano l'inquinamento delle coste, il turismo non-estivo, la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente, la spesa delle imprese per la ricerca e lo sviluppo e l'irregolarità del lavoro. Le istruttorie a livello regionale, coadiuvate da approfondimenti tecnici sulla natura della misurazione, l'analisi dei fenomeni di interesse e sui metodi di valutazione degli impatti, sono discusse durante gli incontri del gruppo di lavoro per pervenire alla fissazione dei target prima dell'avvio operativo della programmazione 2007-2013. Un simile percorso sarà inoltre avviato con le regioni del Centro-Nord.

Il lavoro comune ha consentito di stabilire che i target siano rappresentativi dell'intera politica di sviluppo 2007-2013 (indipendentemente dalla fonte finanziaria che alimenta i singoli interventi) e che siano costruiti nella maggior parte dei casi sulla base di target regionali (facilitando tra l'altro la possibilità di esprimere sintesi quantitative per aggregazioni territoriali diverse). Il gruppo del Mezzogiorno si è dimostrato proficuo per incoraggiare lo scambio di buone pratiche, di fonti di informazione e di metodi tra le regioni, anche ai fini della definizione di indicatori e target nei propri Programmi Operativi.

L'approccio metodologico adottato in merito a indicatori e a target e le tavole di osservazione per Priorità del QSN vengono presentati nell'appendice del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013⁵⁰.

11.2 La valutazione delle politiche di investimento

Nel biennio 2005-2006 l'UVAL ha affiancato le attività di gestione tecnica di valutazioni e quella di conduzione diretta di ricerche valutative, con la finalità di rendere concrete le ampie potenzialità della valutazione dei programmi e delle politiche pubbliche di investimento: informare le amministrazioni responsabili del coordinamento e dell'attuazione dell'azione pubblica dei suoi effetti sui cittadini e sulle imprese, e quindi porre rimedio agli errori e rafforzare le azioni positive; informare i cittadini e gli organismi democratici dei risultati dell'attività della pubblica amministrazione, in modo da fornire gli elementi per assumere decisioni; consentire un dibattito pubblico più informato sulle politiche di sviluppo.

L'intera Unità è stata impegnata nell'aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni dell'Obiettivo 1. La valutazione ha mirato a restituire un quadro d'insieme dell'avanzamento e dei risultati della programmazione della politica di coesione 2000-2006, basandosi sui dati di monitoraggio degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali, letti alla luce delle

⁵⁰ Vedi <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

valutazioni intermedie, di altri lavori valutativi, dell'esperienza stessa di sostegno alla programmazione dell'Unità.

L'UVAL ha condotto direttamente o coordinato altre ricerche valutative su settori e strumenti specifici della politica di sviluppo, cogliendo le esigenze conoscitive sollevate all'interno dell'Amministrazione ed emerse dal dibattito pubblico. È il caso:

- a) della valutazione delle politiche di sviluppo turistico e di sostegno alla ricerca e all'innovazione, in considerazione della crescente importanza assegnata a tali politiche per lo sviluppo del Paese e, in particolare, del Mezzogiorno;
- b) della valutazione dell'efficacia dei contratti di programma, in considerazione delle elevate potenzialità di impatto sullo sviluppo locale attribuite da Amministrazioni e imprese a questo strumento di natura negoziale di incentivazione all'investimento di grandi imprese e consorzi nelle aree arretrate del Paese;
- c) della valutazione delle politiche sanitarie e sociali nelle aree rurali, seguendo un approccio metodologico innovativo, che consentisse di superare le analisi di tipo settoriale, concentrante sul settore agro-alimentare, e di considerare l'insieme di fattori che influiscono sulla qualità della vita nelle aree rurali.

I paragrafi successivi sono dedicati a descrivere l'organizzazione dei processi valutativi e sintetizzarne i risultati e le lezioni.

Rimane la responsabilità di animare, sui temi oggetto di analisi, il dibattito collettivo sulla funzione delle componenti esaminate nelle politiche di sviluppo. Attraverso queste ricerche si cerca di fornire elementi di direzione non solo alla programmazione 2007-2013, ma anche alla fase finale di attuazione della programmazione 2000-2006.

II.2.1 L'aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le regioni dell'obiettivo 1

In base al Regolamento (CE) 1260/1999, il Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000-2006 per le regioni dell'obiettivo 1⁵¹ deve essere sottoposto a valutazione intermedia e ad un suo successivo aggiornamento. La valutazione intermedia si è conclusa nel 2003 con la trasmissione alla Commissione Europea⁵². La valutazione intermedia è stata aggiornata nel 2006. La struttura della valutazione intermedia del QCS e del suo aggiornamento ha rispettato le indicazioni provenienti dai regolamenti e dalle linee guida comunitarie, ma è anche stata organizzata in modo da affrontare alcune questioni cruciali in modo più approfondito.

Come per la valutazione intermedia, l'organizzazione del suo aggiornamento ha cercato di andare oltre l'impostazione comunitaria della valutazione – in base alla quale la valutazione ha lo scopo principale di informare la Commissione Europea

⁵¹ Il QCS 2000-2006 contiene la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, le regole di attuazione dei programmi di sviluppo per le regioni dell'obiettivo 1. Esso è articolato in sette programmi operativi delle Amministrazioni centrali e in altrettanti delle Regioni per un ammontare complessivo di risorse pubbliche pari a 45,474 miliardi di euro, di cui 23,958 di fonte comunitaria.

⁵² Per questa fase si veda la Relazione del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici del 2003 (paragrafi III.4 e III.5). I diversi rapporti esito delle analisi di quella fase sono disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs_valutazione.asp#inter, nella sezione Risultati della valutazione intermedia.

sull'andamento dei programmi – e di mettere le attività di valutazione in grado di svolgere appieno i propri molteplici compiti, collegati a soddisfare le esigenze informative dei soggetti responsabili dell'attuazione – a sostegno delle decisioni – dei referenti politici, dei partner sociali, e della collettività.

Seguendo l'impostazione del lavoro già adottata nella prima fase di valutazione intermedia, l'UVAL ha contribuito ad un'organizzazione del processo di aggiornamento della valutazione suddiviso per ambiti tematici e per tipologia di compiti valutativi e affidato a diversi *team* di ricerca, interni ed esterni. Invece di richiedere solo l'analisi aggregata del QCS, così come fa il Regolamento citato, si è ritenuto fondamentale mettere in evidenza alcuni campi attraverso ricerche valutative focalizzate che hanno approfondito l'indagine, spingendo i valutatori ad “andare a vedere” quanto effettivamente accaduto nei territori. Inoltre, la segmentazione ha perseguito due obiettivi supplementari, collegati alla ristrettezza e immaturità del mercato della valutazione: a) ridurre, distribuendolo, il rischio che i valutatori non fossero in grado di restituire le informazioni necessarie ad un livello qualitativo adeguato; b) contribuire alla costruzione di un mercato della valutazione meno concentrato. Parte dei lavori sono stati affidati a soggetti interni: la valutazione interna, presenta notevoli vantaggi in termini di conoscenza dei meccanismi e dei programmi, di incisività e trasmissione dei messaggi, e di utilizzazione dei risultati delle valutazioni e, in determinate condizioni, mantiene caratteristiche di credibilità e affidabilità.

Per assicurare la qualità del lavoro del valutatore esterno e sostenerne l'indipendenza rispetto all'Autorità di Gestione, la responsabilità di interloquire con il valutatore su questioni di metodo è stata attribuita ad uno *Steering Group*⁵³, che ha lavorato a diretto contatto con i team esterni che hanno svolto le ricerche tematiche, soprattutto sul campo⁵⁴. L'UVAL ha svolto una funzione di impulso per l'organizzazione dell'aggiornamento e ha svolto funzioni di coordinamento tecnico dell'attività dello *Steering Group*.

L'aggiornamento della valutazione intermedia è stato organizzato in tre parti⁵⁵:

1) sei ricerche valutative⁵⁶, quattro delle quali hanno incluso indagini sul campo, volte a rispondere a domande di valutazione espresse dall'Autorità di gestione del QCS, da altri soggetti istituzionali e dalle parti sociali ed economiche e discusse con il Comitato di Sorveglianza del QCS. Tali ricerche sono state affidate al valutatore indipendente che

⁵³ Rispetto allo *Steering Group* della valutazione intermedia, composto da esperti di valutazione e settoriali, rappresentanti dell'Autorità di Gestione del QCS, della Commissione Europea e dei ministeri interessati (in particolar modo alle ricerche valutative tematiche), quello per l'aggiornamento della valutazione è stato aperto alla partecipazione delle parti sociali e delle amministrazioni responsabili di PO, in particolare regionali.

⁵⁴ Si tratta di un'innovazione rispetto alla consuetudine valutativa nell'ambito dei Fondi Strutturali, in cui generalmente l'interlocuzione avviene con i responsabili delle imprese.

⁵⁵ L'architettura dell'aggiornamento della valutazione intermedia è esplicitata nel documento “L'articolazione della domanda valutativa per l'aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob.1 2000-2006”, giugno 2005 curato nella redazione dall'UVAL per conto dell'Autorità di gestione del QCS a seguito della raccolta delle principali istanze di valutazione e approvato dal Comitato di Sorveglianza del QCS.

⁵⁶ In tema di: Ricerca, Interventi immateriali nei Progetti Integrati Territoriali (PIT), Formazione continua, Trasporti, Società dell'informazione, Sviluppo rurale.

aveva già condotto la parte generale della valutazione intermedia⁵⁷;

2) l'ulteriore aggiornamento (rispetto a quelli già condotti per la valutazione intermedia e in accompagnamento della revisione di medio termine del QCS) della valutazione dell'impatto macroeconomico dell'intervento pubblico aggiuntivo nel Mezzogiorno, affidato ad un *team* di componenti dell'UVVAL, sulla base del modello econometrico utilizzato per la valutazione *ex ante* e aggiornato nella fase di valutazione intermedia;

3) una lettura complessiva ed informata dei dati del sistema di monitoraggio⁵⁸, affidata interamente all'UVVAL.

Questa organizzazione ha sortito risultati nel complesso positivi, soprattutto se si compara con quanto accaduto in passato. La qualità del lavoro è stata gradualmente aumentata grazie all'azione dello *Steering Group*. Inoltre, la partecipazione delle parti sociali allo *Steering Group* ne ha attratto l'attenzione sulla valutazione. Il rischio (sempre presente in questo tipo di lavoro e particolarmente presente in un mercato ristretto come quello italiano) che la scarsa qualità del lavoro infici il valore informativo delle ricerche è stato diversificato. La scarsa disponibilità di risorse per la valutazione interna, tuttavia, ha limitato fortemente il contributo fornito dalle valutazioni interne rispetto a quanto desiderabile, restringendo l'analisi compiuta alla lettura dei dati di monitoraggio ed impedendo di svolgere indagini sul campo.

Il lavoro di valutazione del QCS non è comunque esaurito: oltre ad alcune ricerche e analisi già svolte che contengono riflessioni e suggerimenti ancora da integrare nella riflessione complessiva (per esempio, sui progetti integrati territoriali e sulle agenzie di sviluppo locale⁵⁹) o attualmente in corso (per esempio su alcuni aspetti relativi agli incentivi alle imprese), nuove ricerche si aggiungeranno, anche in relazione alla circostanza che una parte significativa dell'intervento è ad oggi ancora in itinere.

RIQUADRO II.2.1 – IL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OB.1 2000-2006: CONSIDERAZIONI SULLA BASE DELLE VALUTAZIONI

Il QCS OB.1 2000-2006, anche per la fase storica in cui è stato inizialmente concepito, presenta due ambizioni, diverse ma interrelate. La prima, più tradizionale, è quella di delineare una strategia e un apparato di regole indirizzato all'orientamento e al governo dei programmi che espressamente vi fanno capo. A questo scopo, individua obiettivi con ambito tematico e territoriale, da perseguire attraverso il migliore utilizzo delle dotazioni finanziarie dei programmi al fine di innescare processi di accumulazione di capitale pubblico e, in generale, di innovazione nelle tipologie di intervento. La seconda, più ampia, è quella di influenzare e orientare il complesso dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno attraverso la crescita istituzionale delle amministrazioni coinvolte e dei loro partner, e la "contaminazione" derivante da prassi innovative, dagli effetti più generali dell'apparato regolatorio e delle condizioni di attuazione che il QCS prevede per i propri programmi e dalla leva offerta dai requisiti di addizionalità dei fondi strutturali.

⁵⁷ L'Associazione Temporanea di Impresa tra London School of Economics – Vision&Value.

⁵⁸ Il lavoro ha utilizzato i dati provenienti dal sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali (MONIT 2000), letti alla luce delle valutazioni intermedie, di altri lavori valutativi, dell'esperienza stessa di sostegno alla programmazione dell'Unità.

⁵⁹ StudiareSviluppo, Progetto "Azioni pilota in aree Pit", due anni di lavoro sul campo, Relazione per il Comitato di sorveglianza del QCS Obiettivo 1, Novembre 2005 e De Bernardo, V., Natali, A. "Stare sul territorio e dare servizi all'economia locale: Una rassegna di pratiche", StudiareSviluppo, Marzo 2006.

Le valutazioni disponibili e che hanno analizzato l'andamento del programma fino a tutto il 2005 hanno segnalato — in parte come lecito attendersi in un programma così vasto — esiti differenziati tra e all'interno dei singoli programmi, ma anche il mancato innesco di un'azione sistemica sufficientemente forte. I Rapporti di aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Obiettivo 1 2000-2006 hanno evidenziato, infatti, le non poche difficoltà incontrate in relazione alla capacità del programma di raggiungere i propri ambiziosi obiettivi di crescita e di coesione sociale. Se il QCS aveva ritenuto necessario realizzare un forte cambiamento, una "rottura" rispetto al passato, "nei comportamenti e negli atteggiamenti degli operatori economici" identificando a tal fine alcune variabili chiave - "variabili di rottura"⁶⁰ la cui modifica avrebbe dovuto segnalare al contempo sia la capacità del programma di agire con efficacia sia la volontà degli attori di sostenere e precorrere il cambiamento auspicato - l'andamento osservato è stato certamente inferiore alle attese in molti ambiti.

Innanzitutto, la crescita, nel Mezzogiorno nei primi sei anni di attuazione è stata bassa. La valutazione ha evidenziato che tale non positivo risultato, su cui hanno indubbiamente inciso fattori che trascendono l'azione di politica regionale, va però almeno in parte attribuito alla minore azione di policy, in senso innanzitutto quantitativo, avendo il programma realizzato — all'epoca della valutazione — un valore della spesa assai inferiore rispetto alle ipotesi iniziali (e che ha condotto, a metà periodo, a rivedere gli impegni di addizionalità). Migliori, ma non tali da avviare una chiusura dei divari con la media europea, le performance in termini di tasso di occupazione. Più in generale, se le politiche hanno avuto effetti locali anche significativi su aree circoscritte, non si è registrato un avanzamento significativo negli indicatori che misurano lo stato di sviluppo e la capacità competitiva a livello di macroarea.

Lo sforzo da compiersi, in molti ambiti di intervento, presupponeva che molte scelte amministrative, istituzionali, di riforma fossero necessarie precondizioni per l'attuazione della policy e alla sua conseguente capacità di produrre effetti sul territorio. In questo, il QCS ha ipotizzato tempi più veloci di quanto la struttura amministrativa e il sistema consolidato di interessi locali, regionali e centrali fossero in grado di garantire, pur in presenza di un impegno rilevante da parte delle Regioni e dei sistemi territoriali osservabile nei risultati di avanzamento istituzionale (vedi oltre). Tuttavia, solo in alcuni casi (p.e., risorse idriche, rifiuti, energia, inclusione sociale, progetti integrati territoriali) ci sono evidenze di un'accelerazione o di un cambiamento nella natura dell'intervento che confermino che i ritardi nell'attuazione sono dovuti al cambiamento nelle strutture istituzionali o al superamento di difficoltà iniziali. Mentre in qualche caso, le informazioni disponibili non sono sufficienti, in altri ancora, non si riscontra alcuna variazione nella composizione della spesa che possa far ritenere che sia in corso un'accelerazione nell'attuazione di iniziative innovative.

Inoltre, indipendentemente dagli esiti in termini di performance che esse correttamente raccontano, le variabili di rottura si sono rivelate poco idonee a mobilitare l'attenzione diretta di policy maker e amministratori. In prospettiva, quindi, appare opportuno impegnare la promessa strategica su questioni più vicine alla sensibilità e alla capacità di calcolo dei policy maker e degli amministratori, e soprattutto della sensibilità dei cittadini e dell'esperienza di fare impresa.

Più significativi e diffusi sono stati i progressi in termini di sviluppo di capacità istituzionale che il QCS ha deliberatamente perseguito. Nel QCS sono stati introdotti e applicati sistemi di premi e sanzioni finanziarie condizionate al raggiungimento di determinate performance, sono stati introdotti elementi di esplicita condizionalità rispetto all'uso delle risorse. E' stato così promosso il raggiungimento di obiettivi di rafforzamento delle istituzioni regionali in senso ampio (non solo delle amministrazioni, ma anche del sistema di regole di governo dei territori e dei servizi offerti).

⁶⁰ Si tratta di tredici "variabili di rottura" che hanno la funzione di collegare logicamente l'obiettivo generale di sviluppo con gli effetti degli investimenti previsti nel programma. Gli indicatori riferiti a tali variabili di rottura sono calcolati dall'ISTAT e si trovano on line sul sito dell'Istituto.

Esiti positivi nel risultato di tale sforzo sono colti sia dagli avanzamenti negli strumenti di pianificazione, sia da “analisi di campo”, sia dall’accresciuta sensibilità delle amministrazioni sul ruolo delle competenze tecniche e dell’importanza di dialogare tra livelli di governo. Essi rappresentano il patrimonio di capacità accumulate in questi anni e che dovrebbero però meglio sostanzarsi in comportamenti conseguenti e una migliore capacità di non farsi travolgere dalle regole di spesa.

Tranne che in casi limitati, non v’è dubbio, infatti, che la pressione esercitata dalle regole sull’attuazione finanziaria non sia sfociata in un miglioramento della capacità dell’amministrazione di attuare celermente la strategia e di predisporre i necessari completamenti e strumenti adeguati (come nelle intenzioni), ma, piuttosto, nell’utilizzazione, al fine di evitare perdite di finanziamenti, di progetti già disponibili, e quindi in un rinvio delle decisioni che devono sostanziare la strategia. Sempre la stessa pressione della spesa, poi, appare avere in qualche modo “forzato” le amministrazioni a compiere scelte più semplici, realizzando interventi collaudati (e quindi più veloci) ma non necessariamente di impatto.

La valutazione ha anche messo in luce che se una parte cospicua del programma è di fatto ancora da realizzare sarebbe un errore considerare gli anni terminali come una mera fase di chiusura finanziaria. Se la gran parte dei progetti “nuovi” è da completare o da realizzare proprio negli anni di chiusura del programma e che si sovrappongono all’avvio di un nuovo ciclo di politiche (quelle del 2007-2013), andrebbe fatto ogni sforzo per seguirne e sostenerne con impegno l’attuazione dalla cui qualità molto dipenderanno le condizioni che potranno verificarsi sui territori nel prossimo futuro.

II.2.2 Cultura, natura e turismo per lo sviluppo: valutazione dei risultati delle politiche regionali

In considerazione della crescente importanza assegnata alle politiche di sviluppo turistico del Paese, ed in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno, l’Unità di Valutazione, nell’ambito delle attività dell’Osservatorio Risorse culturali e turismo (vedi paragrafo I.2) ha approfondito in più tappe, nel periodo 2005-2006, analisi e valutazioni relative al ruolo economico del settore nelle politiche regionali ed ha promosso collaborazioni istituzionali con altre amministrazioni centrali e istituti pubblici di ricerca sul tema.

Il lavoro è partito nel 2004 con una impegnativa ricostruzione della programmazione regionale a valere su tutte le risorse finanziarie aggiuntive (Fondi Strutturali Comunitari e Fondo per le Aree Sottoutilizzate), volta ed isolare gli interventi destinati alla valorizzazione turistica all’interno della più generale programmazione dello sviluppo territoriale con riferimento al periodo 2000-2006⁶¹. I risultati del lavoro sono stati pubblicati nel XIII Rapporto sul turismo italiano, patrocinato dal Ministero delle Attività Produttive - Direzione Generale del Turismo (ora Presidenza del Consiglio - Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo)⁶².

Nel 2005, l’analisi è stata completamente aggiornata e corredata di indicatori relativi alla spesa effettivamente erogata, con la finalità di verificare quanti degli interventi programmati sui diversi strumenti si fossero concretamente realizzati sui territori e per fornire elementi valutativi per il miglioramento della programmazione e delle relative modalità di attuazione. I risultati del lavoro, pubblicati nel XIV Rapporto sul Turismo

⁶¹ Per un approfondimento di questa attività si rinvia alla Relazione del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici del 2004, paragrafo IV.9.

⁶² Cfr. O. Cuccu, S. De Luca, B. Stratta, “Politiche territoriali e strumenti per il turismo: risorse finanziarie aggiuntive”, in Rapporto sul turismo italiano 2004-2005, Cap. XXV.

Italiano⁶³, sono stati oggetto di discussione, formale e informale, con Regioni e Amministrazioni centrali, nell'ambito del Gruppo di lavoro del QCS Risorse culturali e turismo (vedi paragrafo I.2) e, soprattutto, sono stati di supporto alla riprogrammazione di metà periodo dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, prevista dal Regolamento CE 1260/1999.

Parallelamente, nel 2005-2006 è stata effettuata una approfondita analisi dei dati settoriali di fonte Conti Pubblici Territoriali (CPT) con la finalità di ricostruire ex-post la spesa pubblica per livello di governo nel settore turismo con riferimento al periodo 1996-2003.

La lettura congiunta dei dati storici di spesa nel settore turismo di fonte CPT e degli importi finanziari programmati, per il periodo 2000-2006, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive ha permesso di rendere esplicito il consistente impegno pubblico per lo sviluppo del settore⁶⁴. L'analisi, estesa a tutto il territorio italiano, si è focalizzata in particolare sulle regioni del Mezzogiorno, ed è stata discussa all'interno del gruppo di lavoro costituito, nell'ambito della collaborazione istituzionale avviata dall'UVAL con la SVIMEZ, sul tema del turismo nel Sud Italia. I risultati sono stati pubblicati nel Rapporto monografico sull'industria turistica del Mezzogiorno e sono stati oggetto di dibattito pubblico⁶⁵.

Inoltre, nello stesso periodo, attività sul tema della valorizzazione turistica territoriale, che hanno richiesto un consistente impegno dell'UVAL, sono state portate a termine nell'ambito dell'aggiornamento della Valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006 e delle attività dell'UVAL a supporto del processo di costruzione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (si vedano rispettivamente i paragrafi II.2.1 e II.1).

Una sintesi della valutazione delle politiche territoriali per il turismo e i risultati raggiunti nella programmazione 2000-2006 è stata pubblicata nel XV Rapporto sul turismo Italiano 2006-2007, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri e presentata alla III Conferenza Italiana per il turismo ed è brevemente esportata nel riquadro seguente⁶⁶.

⁶³ Cfr. O. Cuccu, S. De Luca, B. Stratta, "Politiche territoriali per il turismo: risorse finanziarie aggiuntive programmate e spese", in Rapporto sul turismo italiano 2005-2006, Cap. XXIX.

⁶⁴ I risultati delle analisi svolte dall'UVAL sul tema del turismo, delle risorse culturali e naturali sono stati diffusi sistematicamente nelle diverse edizioni del Rapporto annuale del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/documenti_elenco.asp#specificiDPS. Si vedano in particolare le edizioni 2003, 2004, 2005.

⁶⁵ Cfr. SVIMEZ, Rapporto su "L'industria turistica nel Mezzogiorno", Il Mulino, 2006, Capitolo 11, a cura di O. Cuccu, S. De Luca, *Le politiche e gli strumenti di programmazione per il turismo*. Il Rapporto è stato presentato a Napoli, il 25 settembre 2006.

⁶⁶ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri- XV Rapporto sul turismo Italiano 2006-2007, Mercury, 2006, Parte Quarta, Istituzioni e turismo, O. Cuccu, S. De Luca "Politiche territoriali per il turismo e risultati raggiunti nella programmazione 2000-2006". Il Rapporto è stato presentato alla III Conferenza Italiana per il Turismo (Montesilvano - Pescara 30 settembre -1 ottobre 2006).

RIQUADRO II.2.2 – I RISULTATI DELLE POLITICHE REGIONALI PER LO SVILUPPO DEL TURISMO: UNA SINTESI

L'approccio seguito dall'UVAL nelle diverse attività svolte e nelle diverse fasi del processo di valutazione e di supporto alla programmazione ha puntato a rendere più esplicito il forte collegamento tra turismo e valorizzazione delle risorse culturali e naturali, risorse di cui l'intero territorio nazionale è ricco, nella consapevolezza che la vocazione turistica attribuita a molte delle regioni italiane non è di per sé sufficiente a sostenere lo sviluppo del settore.

Dalle numerose analisi condotte sono emersi, in sintesi, i seguenti elementi:

- In Italia, complessivamente, nel periodo 2000-2005 sono state programmate risorse pubbliche aggiuntive (ovvero a valere sui Fondi Strutturali comunitari e sul Fondo Aree Sottoutilizzate) per un totale di circa 14 miliardi di euro, di cui circa 10 miliardi nel Sud, equivalenti al 19 per cento circa di tutte risorse programmate per le politiche regionali di sviluppo.
- Considerando due macrotipologie di spesa, la prima che considera le politiche volte a valorizzare il contesto (in primis le risorse culturali e naturali), la seconda di natura settoriale volte a sostenere le imprese e a realizzare infrastrutture, materiali e immateriali, propriamente turistiche (quali ad esempio i porti turistici), emerge come poco meno della metà delle risorse programmate siano state destinate, in media nazionale, a politiche settoriali e tra queste circa l'80 per cento a incentivi alle imprese;
- L'approccio integrato alla programmazione degli interventi per lo sviluppo turistico, approccio posto come condizione per l'utilizzo dei Fondi Strutturali Comunitari 2000-2006, pur se diffuso, ha scontato, in buona parte, una non adeguata considerazione dei livelli e della composizione qualitativa della domanda turistica, come testimoniano i limitati risultati raggiunti in termini di incremento delle presenze turistiche tra il 2000 e il 2004 (0,4 per cento in media nazionale e 1,2 per cento al Sud contro un incremento medio annuo del periodo 1996-2000 pari rispettivamente a 3,0 e 4,5 per cento).
- In particolare, limitando l'osservazione alle regioni del Sud, è emerso come l'aspettativa di uno sviluppo locale fondato sul turismo abbia interessato troppi territori, anche in assenza di condizioni minime di base (in termini di risorse naturali, culturali e turistiche) necessarie per competere sul mercato nazionale e internazionale. Al riguardo si consideri che quasi la metà dei Comuni che hanno aderito a Progetti integrati territoriali aveva all'avvio della programmazione una bassa vocazione turistica anche in termini potenziali. In altri termini è spesso mancata una valutazione ex-ante delle effettive potenzialità di raggiungere specifici target di domanda turistica.

Questi elementi valutativi sono stati oggetto, assieme ai risultati di numerose altre indagini e studi, di confronto partenariale con Amministrazioni e parti economiche e sociali per la costruzione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. La lezione comune che è stata tratta è come sia necessario mettere in atto strategie, politiche e interventi mirati, concentrazione e selettività degli interventi, soprattutto in un quadro di forte competizione internazionale come l'attuale, che riduce le rendite di posizione e richiede una forte e continua capacità di innovazione.

II.2.3 La valutazione delle politiche di sostegno alla ricerca e all'innovazione

Nel corso del biennio le attività di valutazione dell'UVAL nel campo della ricerca hanno riguardato prevalentemente l'aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Obiettivo 1 2000-2006 (si veda il paragrafo

II.2.1) e lo sviluppo e la conclusione di una ricognizione valutativa sulle politiche della ricerca nel Mezzogiorno.

La ricognizione valutativa sull'impatto della spesa pubblica in ricerca nel Mezzogiorno sulla crescita economica delle regioni, avviata a fine 2003 in attuazione della delibera CIPE n. 17/2003, si è conclusa nel 2005. La ricognizione valutativa, affidata all'esterno e finanziata nell'ambito del Programma di Diffusione delle Conoscenze, ha preso in esame l'impatto della ricerca sui sistemi economici, con particolare riferimento alle regioni del Mezzogiorno, e le condizioni di successo delle politiche della ricerca. L'UVAL ha seguito lo studio, attraverso un gruppo di lavoro *ad hoc* che ha interagito con il responsabile per una migliore definizione dei contenuti e dei metodi e analizzato il rapporto di ricerca.

La ricerca si è articolata in: 1) un quadro teorico con rassegna delle principali esperienze e modelli di valutazione dell'impatto della ricerca; 2) una parte empirica con rilevazione e analisi dei dati descrittivi del fenomeno anche a livello regionale; 3) una parte conclusiva con indicazioni di *policy*.

Fra i temi approfonditi nella parte teorica appaiono di particolare rilevanza: il rapporto fra innovazione e crescita, il rendimento privato e sociale della spesa per ricerca, le esternalità e gli *spillover* di conoscenza e la relazione fra impatti della spesa per ricerca e prossimità territoriale. La parte del lavoro sulle evidenze empiriche ha affrontato i temi dell'indagine utilizzando una grande quantità di dati di diverse fonti e, in alcuni casi, provvedendo alla rilevazione diretta di dati, procedendo alla costruzione di indicatori. In particolare, sono stati costruiti indicatori di intensità di spesa e di efficienza brevettale, quota dei laureati in discipline tecnico-scientifiche per regione, rapporto fra personale tecnico-amministrativo e personale docente/ricercatori per ateneo. Attraverso l'analisi di questi indicatori e l'uso di serie storiche per l'analisi comparativa fra regioni è stato possibile condurre analisi e valutazioni su alcuni aspetti specifici di particolare rilevanza:

- dinamiche di lungo periodo delle diverse componenti della spesa per ricerca disaggregate a livello regionale;
- allocazione della spesa e del capitale umano nel sistema ricerca;
- analisi delle relazioni fra PIL regionali e spesa pubblica e privata in ricerca;
- analisi di impatto della spesa in ricerca sulla produttività per Regione: sulla crescita del prodotto e della produttività del lavoro;
- stima di impatto degli incentivi pubblici alla ricerca industriale, per provincia.

La ricerca ha consentito di trarre una importante indicazione di *policy*, illustrata con l'ausilio della metafora del "secchio bucato": da un lato è ancora necessario "colmare il secchio", vale a dire aumentare le risorse pubbliche destinate alla ricerca nelle regioni meridionali; dall'altro occorre "tappare i buchi", intervenendo sui microprocessi che consentono alla spesa per ricerca di impattare durevolmente sulla crescita economica. I risultati della ricerca sono sintetizzati nel riquadro seguente.

Da segnalare che i risultati dell'indagine, anche nelle fasi intermedie, sono stati utilizzati in una serie di attività del DPS, quali seminari interni e preparazione di documenti e, da ultimo, il seminario "Ricerca e Innovazione per la competitività dei territori: come

orientare la politica di sviluppo” tenutosi l’11 luglio 2005 nell’ambito dei seminari tematici per la preparazione del QSN (si veda paragrafo II.1).

RIQUADRO II.2.3 – I RISULTATI DELLE POLITICHE PER LA RICERCA NEL MEZZOGIORNO: UNA SINTESI

I principali risultati della valutazione sull’impatto della spesa pubblica in ricerca sulla crescita economica delle regioni e le relative indicazioni di policy possono essere così sintetizzati:

- *Sebbene l’evidenza empirica internazionale indichi che la spesa in ricerca e sviluppo (R&S) abbia un ruolo essenziale nella crescita economica, a livello sia nazionale che regionale, non in tutte le Regioni italiane, nell’arco del periodo 1980-2002, la crescita del prodotto lordo è stata associata alla crescita della spesa in ricerca e sviluppo.*
- *Nell’ambito della spesa in R&S la componente che maggiormente è associata alla crescita del prodotto lordo è quella privata, derivante dagli investimenti delle imprese realizzati al fine di svolgere attività innovative e di aumentare la produttività del lavoro e la produttività totale dei fattori.*
- *La componente pubblica della spesa non è automaticamente associata alla componente privata. Solo in alcune Regioni italiane è individuabile un nesso virtuoso tra le due componenti nel lungo periodo.*
- *Le attività di R&S e le attività innovative tendono ad assumere una forte concentrazione geografica, in misura nettamente più marcata rispetto alle attività manifatturiere. Ne risulta una geografia caratterizzata da forti processi di attrazione dei poli forti e marginalità per le aree deboli.*
- *Il nesso tra spesa in R&S, innovazione e crescita economica è tipicamente indiretto e ritardato, e si alimenta di una serie articolata e differenziata di micro-processi.*
- *I micro-processi con i quali la spesa in R&S pubblica aumenta l’incentivo alla spesa privata, traducendosi in aumenti della produttività e, quindi, del prodotto lordo sono influenzati dal contesto istituzionale, a livello nazionale e regionale. Non tutti i Paesi e non tutte le Regioni sono attrezzati per massimizzare l’impatto della spesa sulla crescita economica.*
- *Tra i micro-processi più importanti sono identificabili: a) la costituzione di capitale umano produttivo; b) l’efficienza del sistema di ricerca pubblico e la sua capacità di generare spillover di conoscenza localizzati a livello regionale; c) i processi di cambiamento organizzativo e di introduzione nelle imprese delle tecnologie ICT, al fine di realizzare le complementarità necessarie all’aumento della produttività; d) la natura dei processi imprenditoriali e di generazione di opportunità attraverso la creazione di nuove imprese.*
- *Vi sono evidenze del fatto che il sistema italiano presenti debolezze sistemiche in tutti questi aspetti e che nel Mezzogiorno queste debolezze assumano particolare rilevanza.*
- *Le politiche pubbliche, e in particolare quelle per il Sud, dovrebbero assumere come obiettivo non solo l’aumento di lungo periodo della spesa in R&S, ma anche la creazione delle condizioni sistemiche attraverso le quali:*
 - *la spesa pubblica in ricerca possa aumentare il rendimento della spesa privata, generando effetti di esternalità dinamiche e di spillover localizzati;*

- *la spesa privata possa impattare positivamente, dopo un necessario periodo di aggiustamento, sulla produttività totale dei fattori delle imprese;*
- *la presenza di capitale umano qualificato e di opportunità di mercato favorisca la nascita di nuove imprese innovative, in grado di entrare sul mercato con alti livelli di produttività e valore aggiunto per addetto;*
- *la combinazione di aumenti diffusi di produttività e di turnover virtuoso nella composizione delle imprese generi effetti sostenibili di crescita economica di lungo periodo.*

II.2.4 La valutazione sull'efficacia dei contratti di programma

A fine 2006 si è formalmente conclusa con la redazione di una relazione destinata al CIPE, l'indagine valutativa sull'efficacia dei Contratti di Programma, l'importante strumento di natura negoziale di incentivazione all'investimento di grandi imprese e consorzi nelle aree arretrate del paese. Questa indagine è stata svolta dall'UVAL in collaborazione con la Rete dei Nuclei di Valutazione su mandato ricevuto dallo stesso Comitato Interministeriale con Delibera 16/2003. La richiesta è stata determinata da un crescente interesse conoscitivo, espresso anche a livello politico nelle riunioni del Comitato, per i reali impatti prodotti sul territorio dagli investimenti co-finanziati da questo strumento.

La "valutazione di efficacia economico-sociale" così richiesta, è stata portata avanti nel periodo 2005-2006 attraverso una metodologia composita: ossia è scaturita dalle risultanze di più studi coordinati, ma svolti con metodi differenti. Il nucleo principale di questi studi è stato costituito da 9 ricerche valutative dedicate ad altrettanti investimenti industriali finanziati da Contratti di Programma, affidate ad esperti di politica industriale⁶⁷. Affinché fosse possibile valutare i risultati dispiegatisi nel tempo, questi nove studi di caso hanno riguardato investimenti ammessi al finanziamento nel corso degli anni 90, perciò ormai conclusi. Oltre a quello cronologico, nella loro selezione si è tenuto presente anche il criterio di assicurare una certa variabilità interna al campione in termini territoriali (sono state rappresentate tutte le regioni del Mezzogiorno escluso il Molise), e settoriali (con la copertura di 8 diversi settori industriali).

Pur essendo stati svolti in autonomia dagli esperti, gli studi sono stati coordinati da un comitato inter-istituzionale di supervisione delle ricerche, a cui hanno partecipato, oltre all'UVAL, esperti della Rete dei Nuclei di Valutazione e dell'ex Ministero del Attività Produttive, competente per la gestione dello strumento. L'autonomia di ciascun esperto è stata limitata solo dalla richiesta che ciascuno studio:

- rispondesse alle medesime domande valutative comuni. A tutti gli studi è stato richiesto di esprimersi sull'effettiva addizionalità dell'incentivo, sugli effetti prodotti a livello territoriale e sulle cause che hanno influito sul raggiungimento degli obiettivi prefissi;

⁶⁷ I nove esperti cui sono stati affidati gli studi di caso sono stati selezionati con procedura di evidenza pubblica, in base alla loro esperienza nella valutazione di politiche industriali. Le risorse per l'affidamento di questi incarichi provengono da un apposito progetto operativo previsto a questo scopo nell'ambito del Programma di Diffusione delle Conoscenze.

- calcolasse alcuni indicatori quantitativi comuni utili a valutare l'impatto. Questi erano divisi in tre categorie: indicatori riguardanti l'impresa, il contratto di programma ed il territorio.

Altri studi complementari a quello principale, che hanno contribuito alla formazione del giudizio valutativo complessivo espresso nella relazione al CIPE, sono consistiti in:

- un esame delle caratteristiche dei contratti di programma che hanno finanziato consorzi di imprese, approvati in tempi più recenti. Questa analisi è stata motivata dalla recente evoluzione dello strumento che si è gradualmente sempre più orientato al finanziamento di consorzi di imprese, e non ha investito gli effetti, ma solo il contenuto progettuale dei contratti. Essa ha rivolto particolare attenzione al tema della coerenza territoriale e settoriale dei consorzi finanziati;
- una analisi econometrica degli effetti prodotti su scala nazionale dallo strumento Contratti di programma;
- una meta-valutazione, o valutazione basata su fonti secondarie, del Contratto di Programma che ha finanziato l'investimento FIAT a Melfi. Questo caso ha meritato l'adozione di un approccio differente dagli altri resi oggetto dello studio principale, per le sue dimensioni nettamente superiori agli altri casi e per essere già stato oggetto di un vasto dibattito e di una ricca letteratura.

L'indagine aveva tra i suoi scopi "di migliorare la base conoscitiva per l'assunzione di decisioni". Per questo l'Unità di Valutazione non considera di avere assolto al suo mandato con la trasmissione formale della relazione al CIPE, ma attribuisce una grande importanza alla formazione di una visione condivisa su questo strumento sia attraverso l'intenso dibattito sui risultati emersi avvenuto all'interno del gruppo di esperti interni ed esterni all'amministrazione, sia ad ulteriori modalità formali ed informali con cui si intende diffondere i risultati.

RIQUADRO II.2.4 — LA VALUTAZIONE DEI CONTRATTI DI PROGRAMMA: UNA SINTESI DEI RISULTATI

In termini generali, da quest'indagine valutativa emerge la visione di uno strumento che ha in sé la possibilità di produrre impatti significativi sui territori bersaglio. Centrale alla valutazione di questi effetti è la stima dell'addizionalità dell'intervento pubblico, definita come la capacità dello strumento incentivante di modificare le decisioni di investimento. L'addizionalità degli incentivi concessi a grandi imprese è stata in generale positiva, ma ha riguardato aspetti diversi nei diversi casi esaminati. In almeno due casi l'addizionalità ha riguardato l'intero Paese, in quanto il contratto di programma ha indotto l'impresa a localizzare il suo investimento in Italia piuttosto che all'estero. In altri casi, l'incentivo ha spostato la localizzazione verso aree del Mezzogiorno, od ha influito in positivo sulle dimensioni o sui tempi di realizzazione dell'investimento.

Avendo accertato l'incisività dello strumento, l'indagine ha cercato di valutare in modo separato alcuni aspetti parziali degli effetti complessivi prodotti dall'intervento:

- *Gli impatti di breve periodo sono stati misurati prevalentemente dall'occupazione addizionale indotta dagli investimenti agevolati, che è risultata positiva, con il connesso incremento nei redditi e nei consumi a livello locale. Questo effetto riscontrato negli studi di caso, è confermato dall'analisi econometrica, da cui risulta che a livello nazionale un terzo dell'occupazione prodotta sarebbe strettamente addizionale.*

- *Gli effetti dinamici riscontrati sono più incerti nell'entità, ma nella maggioranza dei casi studiati appaiono anch'essi di segno positivo e passano in primis attraverso una accresciuta domanda di mano d'opera qualificata sostenuta nel tempo.*
- *Sono deludenti, invece, rispetto alle aspettative, i risultati prodotti in termini di rapporti commerciali instaurati con l'economia locale e gli effetti di attivazione su nuove imprese. Questo risultato mancato non sembra però inficiare il radicamento delle grandi imprese nei territori e la sostenibilità nel tempo degli stabilimenti produttivi. Le imprese che hanno completato i loro investimenti, infatti, continuano a trovare conveniente nel tempo la localizzazione prescelta per motivi legati proprio alla qualità ed affidabilità delle risorse umane, o a fattori geografici ed istituzionali di contesto.*
- *Un'altra area di debolezza riguarda le attività ed i centri di ricerca finanziati. Anche gli investimenti che hanno raggiunto i risultati più soddisfacenti dal punto di vista produttivo mostrano problemi con riferimento alla realizzazione delle attività di ricerca ad essi connesse. Spesso interpretata come un adempimento necessario per l'accesso al finanziamento, la componente di ricerca ha dato risultati migliori quando era necessaria per il buon esito della parte industriale dell'investimento.*
- *Esce ridimensionato dalla ricostruzione dei casi il ruolo del negoziato tra la parte pubblica e quella privata nella fase precedente all'approvazione dell'investimento. Interazioni di tipo negoziale sono avvenute in modo informale o non si sono avute affatto, e non vi è traccia documentale di una vera e propria valutazione ex ante di natura tecnica degli investimenti proposti. Le imprese sono state in alcuni casi indotte ad incrementare il contenuto di ricerca e sviluppo dell'investimento proposto o gli obiettivi occupazionali che si prefiggevano di raggiungere, rispetto a quanto avrebbero spontaneamente deciso. L'addizionalità più marcata degli investimenti in ricerca, tuttavia, spesso non si è concretizzata nella realtà, in quanto non sempre le attività previste e finanziate, sono state effettivamente realizzate. Tuttavia, se per quanto riguarda la ricerca, nei casi in cui essa è stata proposta dall'imprenditore solo in risposta alle preferenze della parte pubblica, il suo sostanziale fallimento ha lasciato inalterata l'economicità della parte industriale dell'iniziativa, lo stesso non si può dire per gli obiettivi occupazionali. Il tentativo pubblico di influenzare al rialzo gli impatti occupazionali degli investimenti ha avuto in qualche caso effetti controproducenti. I due casi esaminati in cui il raggiungimento o la salvaguardia di livelli occupazionali hanno rappresentato la motivazione predominante per la parte pubblica, sono anche gli unici fra quelli osservati che non hanno retto alla prova della competitività.*

Conclusioni a parte vengono raggiunte dallo studio in materia di incentivazione agli investimenti di consorzi di PMI. I risultati indicano che solo una parte dei progetti consortili mostrano una coerenza settoriale o territoriale tra le iniziative d'investimento finanziate, rendendo possibile la produzione di beni pubblici o economie di agglomerazione. I due casi esaminati più a fondo, suggeriscono che anche quando questa possibilità esiste, attività comuni sono di difficile realizzazione in settori come la ricerca o i servizi avanzati, mentre risultano più percorribili con riguardo agli aspetti spaziali e logistici della produzione.

II.2.5 Valutare le politiche sanitarie e sociali con approccio territoriale: il caso dell'Umbria

L'UVAL svolge attività di analisi e di valutazione affinché il disegno di politiche in favore dello sviluppo dei territori rurali avvenga in maniera sempre più consapevole. Attualmente, le politiche di sviluppo in favore dei territori rurali si basano prevalentemente su analisi di tipo settoriale, concentrandosi esclusivamente sul settore

agro-alimentare. Considerando che i problemi delle aree rurali sono sempre più collegati ad una serie complessa di fattori, che richiedono un approccio interdisciplinare, e tenendo conto sia del dibattito internazionale, sia che delle lezioni apprese nel periodo di programmazione 2000-2006, l'UVAL ha deciso di svolgere un'analisi pilota per la costruzione di una metodologia di analisi economica con approccio territoriale. Le attività di valutazione della programmazione 2000-2006 hanno infatti fatto emergere la questione fondamentale e irrisolta del miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali. È stata pertanto realizzata una metodologia per la valutazione territoriale della politica sociale e di quella sanitaria, attraverso l'uso simultaneo di strumenti di analisi spaziale e di misurazione, quali gli indicatori.

In particolare, l'analisi si è concentrata sull'accesso e la disponibilità di alcuni servizi essenziali nelle aree rurali da parte di due specifiche categorie di popolazione: le donne e gli anziani. Particolare attenzione è stata rivolta all'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) che, consistendo nell'erogazione di un insieme di prestazioni di carattere sanitario e socio-assistenziale rese al paziente non auto-sufficiente a domicilio, evitando l'ospedalizzazione, rappresenta un servizio chiave nelle aree con problemi di accessibilità (marginali). Partendo dalla constatazione del basso tasso di attività femminile nelle aree rurali e dell'alto livello di disoccupazione giovanile si è deciso di analizzare anche l'erogazione dei servizi di cura dell'infanzia (asili nido). L'analisi ha avuto ad oggetto la regione Umbria, ma è riproducibile per altre regioni e può essere uno strumento importante per il *policy making* nelle aree rurali.

Il lavoro è stato organizzato in due fasi. Inizialmente, si è proceduto a mappare la Regione Umbria in termini di aree urbane e rurali, identificando, all'interno delle aree rurali, differenti categorie di area, ovvero aree rurali peri-urbane, intermedie e periferiche⁶⁸. Questa distinzione ha permesso di caratterizzare le aree rurali in una prospettiva economica e socio-demografica. È stata infatti effettuata un'analisi socio-economica che ha permesso di individuare le "sfide" cui sono sottoposte le aree rurali della regione: perdita di popolazione nelle aree rurali periferiche e intermedie; invecchiamento e tassi di dipendenza particolarmente alti; emarginazione delle donne dal mercato del lavoro. Interessante il caso delle aree peri-urbane, più dinamiche dal punto di vista della popolazione (con un tasso di variazione positivo negli ultimi venti anni), ma dove persiste la difficoltà delle donne a partecipare al mondo del lavoro.

Successivamente, ottenuta una mappa dell'Umbria rurale si è analizzata la disponibilità di due servizi essenziali (accesso agli asili nido e accesso ai servizi sanitari), basandosi su quei bisogni derivanti dall'analisi socio-demografica ed economica delle diverse aree. Per misurare l'erogazione, l'accessibilità e la qualità dei servizi analizzati, nelle aree rurali e urbane, e nelle diverse sottotipologie di aree rurali, l'UVAL ha costruito una batteria di indicatori di offerta, di accessibilità (o copertura).

Il lavoro è avvenuto in collaborazione con la Regione Umbria, che è stata consultata all'inizio della ricerca, soprattutto per l'identificazione dei temi di maggiore interesse e

⁶⁸ Le aree rurali sono state definite secondo due principali criteri: densità della popolazione e accessibilità ai due capoluoghi di Provincia. Applicando il primo criterio a livello di comune, quei comuni con densità minore di 150 abitanti per chilometro quadrato sono stati considerati rurali. L'universo dei comuni rurali, attraverso l'utilizzo di un indicatore di accessibilità e il calcolo del tempo impiegato a raggiungere uno dei capoluoghi di provincia, è stato classificato in sottotipologie di aree rurali (perurbane, intermedie e periferiche). L'UVAL è partita dalla metodologia di territorializzazione dell'OCSE, adattandola alla realtà della regione Umbria. Per maggiori dettagli sulla metodologia applicata, cfr. Materiali UVAL n. 12, 2006.

che ha collaborato attraverso una serie di incontri, interviste e lo scambio di dati, documenti ufficiali e informazioni. I risultati sono stati presentati alla Conferenza OCSE su “Priorità di Investimento per le Aree Rurali” nella sessione dedicata al miglioramento dell’offerta dei servizi di base alle persone residenti nelle aree rurali ed ha destato particolare interesse per l’impostazione metodologica e lo sforzo di misurazione.

RIQUADRO II.2.5: BREVE PRESENTAZIONE DEI RISULTATI DELL’ANALISI

Nel complesso, l’analisi elaborata mostra che la politica sanitaria regionale ha avuto attenzione a tutte le diverse aree del territorio, comprese quelle più periferiche. Sebbene a questo stadio della ricerca non sia possibile misurare l’impatto di tali politiche in termini di “risultati ultimi”, come ad esempio differenze degli impatti delle cure su pazienti residenti in tipologie differenti di aree, è stato possibile constatare un’appropriata modalità di offerta dei servizi sanitari nei diversi territori della regione, basata su una rete di centri di salute e punti di erogazione dei servizi che copre l’intero territorio dell’Umbria. Ciò è stato realizzato con un livello di spesa pro capite sanitaria in linea con la media nazionale. Tuttavia, l’accessibilità ai servizi sanitari, soprattutto agli ospedali, resta una questione di alta rilevanza. Infatti anche se tutti, inclusi coloro che risiedono nelle aree rurali, sembrano godere dell’accesso ai punti di erogazione ed al servizio prestato dai medici di medicina generale, la popolazione più anziana (che rappresenta una parte molto consistente della popolazione rurale) può incontrare particolari difficoltà per raggiungere gli ospedali, qualora abbia problemi di salute e necessità assistenza specializzata. Inoltre, il numero di assistiti attraverso l’assistenza domiciliare integrata è sorprendentemente più basso nelle aree rurali rispetto a quelle urbane. Infine, l’intero quadro peggiora se si guarda agli esiti degli indicatori di qualità. Infatti, solo il 33 per cento dei punti di erogazione che servono le aree rurali offre la gamma completa dei servizi di base (vaccini, prelievi, guardia medica e assistenza sanitaria domiciliare).

Diverso lo stato dell’offerta dei servizi di cura per l’infanzia. A livello regionale si rileva una generale carenza di servizi di cura per l’infanzia, con un livello di copertura che si attesta a circa l’11 per cento dei bambini tra 0 e 3 anni (15 per cento nelle aree urbane e 7 per cento nelle aree rurali), livello comunque superiore alla media nazionale (9 per cento). Ad ogni modo, lo studio permette di evidenziare una situazione di discriminazione territoriale, con le aree rurali che possiedono solo il 35 per cento del totale dei posti di asili nido della regione, pur ospitando il 54 per cento dei bambini tra 0 e 3 anni dell’intera regione. Questa discriminazione è particolarmente alta per quanto riguarda gli asili nido privati, il che significa che c’è spazio per un intervento di politica pubblica per cambiare la situazione nelle aree rurali meno accessibili. Il problema dei costi legati all’offerta di servizi di cura per l’infanzia nelle aree difficilmente accessibili richiede il ricorso a soluzioni innovative (come ad esempio l’uso più efficace di iniziative di volontariato, asili nido “familiari”, introduzione di classi di asili nido nelle scuole già esistenti, ecc.), che richiedono soluzioni migliori di partnership tra privato e pubblico.

II.3 Metodi e strumenti per il miglioramento della programmazione e dell’attuazione degli interventi

Nel corso del biennio 2005-2006 sono state rafforzate alcune attività finalizzate alla diffusione di metodi e strumenti innovativi per accompagnare le Amministrazioni nella definizione delle politiche pubbliche e per sostenerle nel corso dell’attuazione delle stesse, al fine di migliorarne l’azione e la capacità di analisi dei contesti, dei risultati e dei nessi di causalità tra interventi e risultati.

Gli approfondimenti che seguono attengono a tre temi cruciali per il miglioramento dell'azione della Pubblica Amministrazione:

- la definizione di metodi e strumenti per la produzione e la diffusione di basi informative di elevata qualità, nonché per l'accompagnamento all'utilizzazione delle informazioni stesse da parte delle Amministrazioni a sostegno delle decisioni pubbliche (cfr. paragrafi II.3.1 e II.3.3);
- l'elaborazione e l'introduzione di meccanismi di incentivazione mirati al fine del rafforzamento tecnico e organizzativo delle Amministrazioni (cfr. paragrafo II.3.2);
- l'implementazione di sistemi per il monitoraggio costante dell'attuazione delle politiche, al fine di raccogliere informazioni utili per aumentare la consapevolezza dell'Amministrazioni, nonché il sostegno all'utilizzo di tali informazioni per la rimodulazione degli interventi programmati (cfr. paragrafi II.3.4 e II.3.5).

II.3.1 Metodi per la costruzione di conti consolidati regionali e usi per l'analisi e la policy: una Guida ai CPT

Nel corso del 2006 è stata redatta, a cura del gruppo dedicato a tale progetto nell'ambito dell'UVAL (cfr. paragrafo I.1), la nuova *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*: un volume che rende disponibile a tutti gli utenti, compresi i produttori, una ricostruzione organica di obiettivi, metodi e scelte sottostanti la costruzione dei CPT.

La Guida è uno strumento operativo con un doppio obiettivo:

- fornire supporto alla Rete dei Nuclei Regionali CPT che necessitano di un quadro organico e completo per garantire l'applicazione di criteri e metodi corretti ed omogenei;
- sostenere tutti gli utilizzatori delle informazioni, che necessitano, a garanzia di un uso corretto del dato, di un quadro completo della metodologia utilizzata per poter analizzare quanto estratto dalla banca dati e sfruttare le sue (numerose) potenzialità, nonché avere, al tempo stesso, piena consapevolezza dei vincoli che derivano dalla natura del dato, dalle fonti utilizzate, dai criteri metodologici adottati.

La costruzione della metodologia applicata per la realizzazione della banca dati CPT è avvenuta per approssimazioni successive ed è stata accompagnata da una intensa attività di informazione e formazione, di costruzione di capacità tecnica e amministrativa nei confronti delle amministrazioni regionali, dalla predisposizione di strumenti finalizzati al rafforzamento dei singoli Nuclei Regionali (cfr. paragrafo II.3.2) e da uno sforzo di unitarietà operativa della banca dati. Era quindi necessario raccogliere e sistematizzare le scelte effettuate, i criteri utilizzati, le classificazioni adottate e le modalità informatiche di alimentazione e di esplorazione della banca dati, mettendo tutti questi elementi a disposizione di studiosi, ricercatori e analisti per condividerli in modo organico a dieci anni dall'avvio del progetto.

L'obiettivo di una sempre più ampia fruibilità delle informazioni CPT, ha da sempre caratterizzato il progetto, ed è oggi prossimo ad essere raggiunto, garantendo una completa accessibilità dei dati elaborati. La disponibilità di flussi contabili regionalizzati

deve essere tuttavia necessariamente corredata da adeguate informazioni metodologiche di supporto per essere davvero completa e pienamente utilizzabile.

La prima Guida metodologica dei CPT è stata pubblicata nel 1999 ma nel corso degli ultimi anni numerosi sono stati i cambiamenti legislativi e contabili che hanno avuto ripercussioni sulla struttura stessa della banca dati. Il Nucleo Centrale CPT ha cercato, in questi anni, di rappresentare all'esterno le evoluzioni metodologiche applicate, i cambiamenti intervenuti e le novità strutturali della banca dati rendendo disponibili informazioni di dettaglio su un sito internet dedicato, costantemente aggiornato e disponibile anche in lingua inglese per favorire il dibattito teorico nel panorama internazionale. La nuova Guida dà l'occasione di approfondire tutte quelle tematiche lì rappresentate e sarà anch'essa tradotta in inglese.

La redazione della Guida risponde inoltre a un'esigenza da tempo evidenziata, essendo oggi i Conti Pubblici Territoriali un solido strumento di ripartizione territoriale dei flussi finanziari pubblici, a supporto dell'attività dell'analista e del *policy maker*, sia a livello centrale che a livello regionale. Attualmente la banca dati, colmando un vuoto storico delle fonti informative italiane sulla distribuzione territoriale delle spese e delle entrate e rendendo possibile una programmazione più informata e consapevole, è utilizzata per molteplici scopi.

Dal punto di vista della programmazione nazionale, già da diversi anni è utilizzata nel Rapporto DPS, nel DPEF e nella predisposizione del Quadro Finanziario Unico per monitorare le *policy* messe in atto dai decisori pubblici. Fin dal 1994, inoltre, i Conti Pubblici Territoriali vengono usati per la predisposizione delle informazioni necessarie alla verifica del Principio di Addizionalità dei fondi nazionali rispetto a quelli comunitari, così come specificato nei vari documenti dell'Unione Europea. Dal punto di vista della programmazione regionale, invece, sono 11 le Amministrazioni Regionali che utilizzano oggi la banca dati CPT nei loro documenti, siano essi programmatici, che istituzionali, e molte altre regioni stanno lavorando per seguire l'esempio delle prime.

Da non trascurare è, anche, l'intensa attività di analisi settoriale svolta all'interno dell'UVAL stessa a partire dai dati CPT su settori strategici quali i trasporti, il turismo, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, il ciclo integrato dell'acqua, ecc. Queste attività, oltre a far luce sulle modalità di funzionamento di comparti di spesa che sono oggetto di cospicui finanziamenti pubblici, sono estremamente utili alla banca dati stessa in quanto fanno emergere limiti e potenzialità, nell'uso delle informazioni contenute in CPT.

Variegato è, infine, il panorama di analisi svolte da ricercatori, Università, istituzioni pubbliche e private, che usufruiscono della banca dati per rappresentare le diverse sfaccettature di realtà territoriali. Due importanti risultati per CPT sono stati raggiunti sia con la decisione della SVIMEZ di utilizzare, nel suo Rapporto sull'economia del Mezzogiorno, le informazioni relative ai flussi finanziari regionalizzati di fonte CPT, sia l'utilizzo delle stesse da parte della Contabilità Nazionale dell'ISTAT, per effettuare le stime a livello territoriale delle spese per investimenti delle Amministrazioni pubbliche per la costruzione del Conto risorse e impieghi a livello regionale.

11.3.2 Il sistema premiale come incentivo al miglioramento della qualità delle informazioni: il rafforzamento della rete dei Nuclei Regionali CPT

I CPT sono prodotti da un Nucleo Centrale, operante nell'ambito dell'UVAL, e da 21 Nuclei costituiti presso ciascuna regione e provincia autonoma (cfr. paragrafo I.1). La struttura organizzativa scelta, pur costituendo un esempio concreto di progetto federato e di effettiva collaborazione interistituzionale tra diversi livelli di governo del territorio, presenta dei rischi e delle possibili debolezze. Il panorama dei diversi Nuclei è infatti variegato, l'articolazione interna di ciascun Nucleo, il numero di persone che vi sono impiegate, così come le loro specializzazioni, sono lasciate all'autonomia delle singole Regioni. Ciò rappresenta al tempo stesso una fonte di ricchezza e accrescimento per il progetto, così come di vulnerabilità organizzativa, dal momento che il prodotto finale dei CPT è inevitabilmente il risultato del lavoro congiunto di tutti i soggetti che ad esso cooperano.

Particolare attenzione è stata posta, nel corso degli anni, al rafforzamento della Rete dei Nuclei Regionali CPT ed alla attenuazione dei suoi punti di debolezza, sia attraverso il Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica (sia 1994-1999 che 2000-2006), sia, e in primo luogo, attraverso l'introduzione di un meccanismo premiale rivolto all'intera Rete CPT, in considerazione della rilevanza dei CPT come strumento per il monitoraggio delle risorse finanziarie pubbliche che affluiscono a ciascun territorio regionale.

Due sono, al 2006, le riserve premiali destinate alla Rete. La prima riserva premiale, introdotta dalla Delibera CIPE n. 36/2002 a seguito del parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, ha avuto l'obiettivo di ottenere un primo rafforzamento della rete dei Nuclei Regionali, tale da garantire la messa a regime del progetto sia in termini di completezza e qualità dei conti prodotti da ciascuna Regione, sia di tempestività. Oggetto di valutazione per la prima assegnazione delle risorse premiali, conclusasi a dicembre 2005, è stata la consegna da parte dei Nuclei Regionali, secondo un piano di scadenze predefinite, di conti consolidati, certificati e completi con riferimento ai flussi finanziari degli anni 1998-2004. Particolare attenzione è stata posta alla rilevazione di alcune specifiche categorie di enti sub-regionali, quali Enti collegati, aziende speciali e municipalizzate, consorzi, Camere di commercio, Enti/Autorità portuali e Amministrazione Regionale.

L'erogazione dei fondi premiali è avvenuta in due distinte tranches, ratificate dalle Delibere CIPE n.134/2003 e n.6/2006. Le risorse non attribuite alle Regioni, per il mancato raggiungimento del 100 per cento di quanto originariamente stanziato, sono state destinate al Nucleo Centrale sempre per finalità di consolidamento della Rete. A tale scopo è stata realizzata una attività di formazione rivolta a tutti i Nuclei CPT per garantire un comune background di conoscenze su tematiche di finanza regionale. Il Nucleo Centrale ha inoltre finanziato direttamente alcuni percorsi di ricerca volti ad approfondire l'universo del Settore Pubblico Allargato Locale, elemento fortemente caratterizzante la banca dati CPT.

L'analisi degli esiti finali della prima premialità rivolta ai Nuclei CPT, ha segnalato un effettivo rafforzamento della struttura organizzativa: tutte le Regioni hanno infatti costituito un Nucleo CPT effettivamente operativo. Si sono, però, continuati a verificare molti cambiamenti nel personale addetto ai CPT, segnale della persistenza di una certa "fragilità" della Rete stessa. L'obiettivo della completezza dei conti è stato realizzato per

la maggior parte dei comparti previsti dalla Delibera n. 36/2002, pur permanendo, al termine del percorso premiale, alcune sacche di incompletezza, come dimostrato dalla non erogazione della totalità dei fondi disponibili.

Il meccanismo premiale, incentivando la sempre migliore qualità dei conti prodotti dai singoli Nuclei Regionali, ha fatto sì che alcune criticità della rilevazione venissero alla luce. Si è avvertita in modo netto la mancanza di una procedura informatica unitaria che desse la possibilità di leggere i dati in serie storica e di correggere direttamente eventuali anomalie. Il Nucleo Centrale ha raccolto tale esigenza, ed ha investito, con impegno e risorse umane dedicate, nella predisposizione di un applicativo informatico centralizzato che tenesse conto delle difficoltà incontrate dai Nuclei regionali nel corso della prima esperienza di premialità.

L'obiettivo della tempestività dei dati è stato invece raggiunto solo alla scadenza finale della prima premialità. A novembre 2005 sono infatti stati consegnati i conti regionali provvisori relativi all'anno finanziario 2004. L'aver prodotto una sola annualità con tale ridotto *lag* temporale, ha segnalato la necessità di investire ulteriori risorse per garantire la piena replicabilità di tale risultato e per testare i criteri di stima adottati per sopperire alla mancanza di alcuni dati di base, non disponibili prima di circa 24 mesi dal termine dell'anno finanziario di riferimento.

L'analisi degli esiti della prima premialità, ha portato, nel corso del 2006, ad assegnare al Progetto CPT una seconda riserva premiale, sancita dal CIPE con la Delibera 1/2006, “per incentivare la definitiva messa a regime del sistema CPT, tenuto conto dei positivi esiti della prima assegnazione”. Anche in questo caso i criteri da soddisfare riguardano completezza, qualità e tempestività, ma vengono ora declinati in modo più stringente. La nuova fase premiale, la cui erogazione è articolata in due tranche, presenta, infatti, come nuovi traguardi:

- il superamento delle ultime fragilità della rete dei Nuclei Regionali;
- l'ulteriore ampliamento dell'universo sub-regionale a comprendere in maniera sistematica le nuove realtà istituzionali venutesi a creare negli ultimi anni;
- il monitoraggio della nuova procedura informatica per l'introduzione di nuovi controlli di qualità nella produzione dei dati;
- l'ulteriore riduzione del lag temporale di produzione dei conti e il miglioramento dei criteri di stima;
- l'utilizzo della base dati “Conti Pubblici Territoriali” nei documenti di programmazione regionale di tutto il territorio italiano.

II.3.3 Le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio

Nell'ambito della statistica ufficiale la **contabilità ambientale** è la branca che si occupa in maniera sistematica delle interrelazioni tra economia e ambiente. Tali interrelazioni vengono descritte attraverso una pluralità di conti, che sono strettamente connessi con i conti economici nazionali e standardizzati in ambito internazionale⁶⁹. Questo tipo di

⁶⁹ Sono quattro i principali tipi di conti ambientali: i Conti fisici dei flussi di materia a livello di intera economia; i Conti dei flussi di tipo NAMEA (conti economici nazionali integrati con conti fisici

informazioni, specialmente se disaggregate a livello regionale, possono divenire uno strumento prezioso di supporto alle politiche di sviluppo territoriali.

Tali considerazioni sono state il punto di partenza per la realizzazione di un progetto congiunto dell'UVAL e dalla Direzione Centrale della Contabilità Nazionale (DCCN) dell'Istat sulle potenzialità d'uso degli strumenti di contabilità ambientale per finalità di supporto alle politiche di sviluppo. Il progetto, avviato all'interno del "Programma di Diffusione delle Conoscenze" (delibere CIPE 36/2002 e 17/2003) e conclusosi a fine 2005, aveva i seguenti obiettivi:

- a) Definire un quadro concettuale di riferimento complessivo, che illustri le potenzialità di utilizzo delle informazioni di contabilità ambientale per il disegno, monitoraggio e valutazione delle politiche di sviluppo;
- b) Individuare un sottoinsieme di aggregati di contabilità ambientale di particolare rilevanza pratica per le politiche di sviluppo, sulla base delle priorità strategiche degli attuali programmi nazionali e comunitari di sviluppo e dalla fattibilità (in termini finanziari, organizzativi, istituzionali, ecc.) della raccolta ed elaborazione dei dati;
- c) Elaborare, a titolo dimostrativo e sperimentale, le stime di alcuni degli aggregati definiti per una o più regioni pilota.

La collaborazione tra UVAL e Istat è scaturita nella pubblicazione di un documento metodologico dal titolo "Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio" (Materiali UVAL n. 5 – Anno 2005)⁷⁰, che oltre a presentare lo stato dell'arte della contabilità ambientale in Europa ed in Italia, fornisce un quadro concettuale per l'uso di informazioni derivanti dai conti ambientali per le politiche di sviluppo e pone alcune considerazioni sulle priorità per l'elaborazione di tali conti a diverse scale territoriali. In questo contributo vengono presentate, tramite degli esempi basati su dati recentemente disponibili, alcune potenzialità di utilizzo della contabilità ambientale per le politiche di sviluppo, evidenziando il valore aggiunto di queste informazioni rispetto ad altre tipologie di statistiche. Infatti, in un paese che presenta forti disomogeneità territoriali in termini economici, sociali e ambientali, le informazioni fornite dai conti ambientali possono aiutare i decisori a scegliere quali territori, settori economici e comparti ambientali privilegiare e in che misura, fornendo una quantificazione delle sinergie e dei *trade-off* esistenti (vedi Riquadro II.3.1).

Nell'ambito di un seminario su "Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio"⁷¹ la bozza preliminare del documento metodologico è stata discussa da una serie di interlocutori privilegiati tra cui amministratori pubblici responsabili di differenti tipologie di politiche di sviluppo (e quindi potenziali utilizzatori dei risultati del progetto), parlamentari; esponenti del mondo accademico; esperti di valutazione e altri portatori di interesse, anche provenienti da organizzazioni non governative.

ambientali); i Conti delle spese per la tutela dell'ambiente del sistema SERIEE (EPEA e RUMEA); i conti patrimoniali fisici delle risorse naturali. Per l'Italia si dispone di dati di contabilità ambientale, aggiornati annualmente, per un sottoinsieme di conti ambientali che, allo stato attuale, restituiscono un'immagine delle pressioni generate e delle risposte dei diversi soggetti economici per l'intero territorio nazionale.

⁷⁰ La pubblicazione è disponibile in italiano e in inglese e scaricabile anche dal sito del DPS all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/materialiuvall/metodi.asp>.

⁷¹ Vedi http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2005/124135_news_dps-istat.htm.

Sono stati, inoltre, prodotti a titolo sperimentale i seguenti aggregati di contabilità ambientale per la Regione Lazio:

- i dati NAMEA (*National Account Matrix including Environmental Accounts*) delle emissioni atmosferiche - anno 2000;
- i dati relativi alle Spese per la “protezione dell’ambiente” (secondo l’EPEA – *Environmental Protection Expenditure Account*) sostenute dalla Amministrazione regionale – anno 2001, ed aggiornamento della serie storica 1995-2000.

I dati sono disponibili *on-line*, insieme agli altri aggregati statistici prodotti nell’ambito del progetto, sul sito <http://www.istat.it/ambiente/contesto/ambientale/index.html>.

I risultati ottenuti sia sotto il profilo concettuale e metodologico, sia sotto il profilo applicativo, costituiscono una solida base per l’avvio della costruzione di un sistema di conti ambientali per tutte le regioni italiane. A questo riguardo è stato predisposto un piano di lavoro per la produzione di Conti NAMEA delle emissioni atmosferiche per tutte le regioni, attualmente in attesa di approvazione per un ulteriore finanziamento.

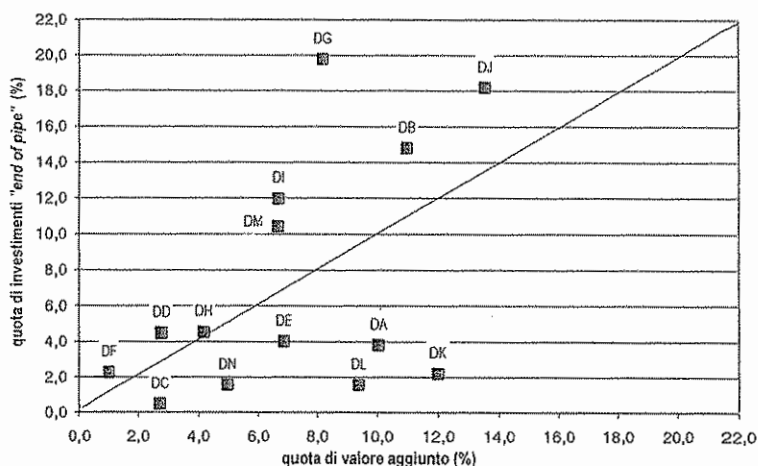
RIQUADRO II.3.1 – POTENZIALE DI UTILIZZO DEI CONTI AMBIENTALI PER LE POLITICHE DI SVILUPPO

I conti ambientali, specialmente se disaggregati territorialmente, consentono di rispondere, come nessun altro strumento statistico, a domande sulle dinamiche che legano le politiche di sviluppo e l’ambiente - effetti negativi sull’ambiente, retroazione negativa sull’economia, interventi di tutela ambientale - tipiche della fase di programmazione degli interventi (e in qualche modo importanti anche nella fase di valutazione).

Ad esempio, è possibile confrontare il contributo percentuale delle industrie manifatturiere, tutte particolarmente inquinanti, al totale degli investimenti di tipo “end-of-pipe” per la riduzione delle emissioni atmosferiche nocive (desunto dai dati di spesa per la protezione dell’ambiente del conto EPEA) con il contributo all’economia delle stesse industrie (vedi Figura II.3.1). I dati rappresentati possono essere utili per individuare, ad esempio, le attività economiche il cui contributo agli investimenti per la protezione dell’ambiente è minore del contributo all’economia in termini di valore aggiunto (punti sotto la diagonale) e per valutare se avviare politiche mirate di promozione degli investimenti in tecnologie “più pulite” proprio in tali settori, visto il loro peso all’interno del sistema economico.

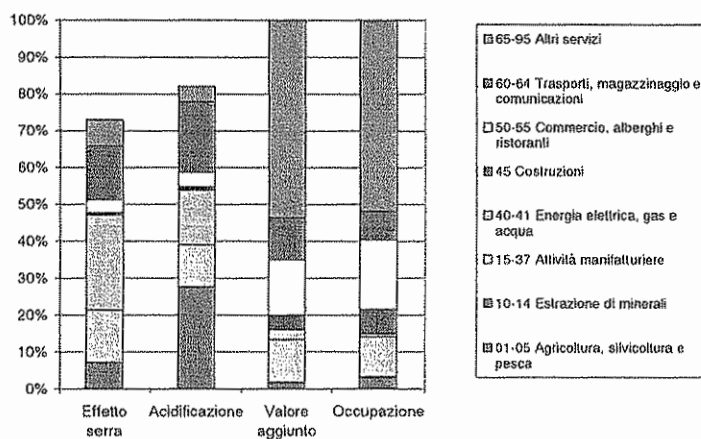
Per quanto riguarda i conti ambientali disaggregati a livello regionale, la NAMEA regionale consente, per esempio, di identificare quali settori economici maggiormente contribuiscono alle pressioni ambientali in un determinato territorio. La Figura II.3.2 rappresenta il peso che le diverse attività economiche hanno nel determinare sia le emissioni atmosferiche che contribuiscono all’effetto serra e all’acidificazione, sia il valore aggiunto e l’occupazione nel Lazio. Questo tipo di dati è una preziosa base per effettuare simulazioni sull’impatto economico e occupazionale di eventuali misure per la riduzione dell’impatto ambientale.

Figura II.3.1 Investimenti “end of pipe” per la protezione dell’aria e clima e valore aggiunto per attività economica del settore manifatturiero (contributo percentuale al totale del settore). Italia – anno 2001



Legenda: DA. Industrie alimentari, bevande e tabacco; DB. Ind. tessili e abbigliamento; DC. Ind. conciari, fabbricaz. prodotti cuoio, pelle e similari; DD. Ind. legno e prodotti legno; DE. Fabbricaz. pasta-carta, carta e prodotti carta; stampa e editoria; DF. Fabbricaz. coke, raffinerie petrolio, trattamento combustibili nucleari; DG. Fabbricaz. prodotti chimici e chimici artificiali; DH. Fabbricaz. articoli in gomma e materie plastiche; DI. Fabbricaz. prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi; DJ. Produzione metallo e fabbricaz. prodotti in metallo; DK. Fabbricaz. macchine e apparecchi meccanici; DL. Fabbricaz. macchine e apparecchiature elettriche e ottiche; DM. Fabbricaz. mezzi di trasporto; DN. Altre ind. manifatturiere

Figura II.3.2 Emissioni atmosferiche per tema ambientale, valore aggiunto e occupazione per raggruppamento di attività economica. Lazio – Anno 2000 (*composizione percentuale*)



Fonte: Elaborazione dati Istat.

Altri esempi sono riportati nella edizione 2005 del Rapporto DPS e nel già citato documento *Materiali UVAL n.5*, nonché in un contributo presentato al III convegno della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica (Bologna 31 gennaio - 1 febbraio 2006) e pubblicato nei relativi Atti.

11.3.4 Il monitoraggio dei Progetti Integrati Territoriali

Il progetto di Monitoraggio geo-referenziato dei Progetti Integrati Territoriali (PIT) è volto a raccogliere e standardizzare informazioni di provenienza regionale, necessarie alla valutazione di questa innovativa modalità di attuazione dei programmi operativi regionali.

Nel portare avanti questo progetto, l'UVAL agisce su mandato del Comitato di Sorveglianza del Quadro Comunitario di sostegno per le Regioni dell'Obiettivo 1 2000-2006 che, con decisione del marzo 2003, le aveva affidato, in collaborazione con la Rete dei Nuclei di valutazione delle regioni Ob.1, "l'architettura e la manutenzione ... di un sistema di monitoraggio geo-referenziato dei PIT".

Le informazioni, messe a disposizione dalle Autorità di gestione dei Programmi Operativi Regionali attraverso i rispettivi Nuclei di Valutazione, riguardano aspetti anagrafici, finanziari e di contenuto dei progetti integrati e degli interventi di dettaglio che essi contengono. Vengono riportati inoltre elementi di sintesi sui modelli di gestione adottati, sul tema dell'idea forza strategica di guida al progetto, e sui partecipanti al partenariato privato di progetto.

Negli ultimi due anni, la frequenza delle riunioni del gruppo tecnico di indirizzo del progetto, a cui partecipano i nuclei di valutazione delle regioni Ob.1, è stata inferiore rispetto a quanto avvenuto nei precedenti anni, in cui sono state decise le caratteristiche fondamentali del sistema ed il suo contenuto informativo. Trattandosi della fase attuativa di un progetto in larga parte definito nelle sue linee generali, ma densa di difficoltà tecniche, nel corso del 2005 si è deciso di affidare responsabilità generali per il raggiungimento degli obiettivi fissati ad un project manager selezionato sul mercato con criteri competitivi⁷².

Le principali attività condotte dall'UVAL nel corso del 2005 e 2006 hanno riguardato:

- La predisposizione ed il perfezionamento di un **modulo elettronico** per il trasferimento dei dati dalle regioni all'Unità Tecnica della Rete dei Nuclei. Questo strumento introduce alcuni controlli ai dati che vi vengono inseriti, minimizzando gli errori nella loro imputazione e favorendo la loro standardizzazione. Esso facilita l'inserimento di alcuni campi di testo previsti, consentendone la selezione da un menu predefinito, ed previene gli errori più gravi come quelli nei codici identificativi degli interventi.
- L'acquisizione al sistema dei **progetti integrati urbani**, per le regioni che non li avevano inizialmente sottoposti a monitoraggio. Questo genere di progetti che hanno caratteristiche analoghe ai progetti integrati territoriali in senso stretto, venivano inviati al sistema da parte di alcune regioni e non da altre, solo in virtù del fatto che queste ultime li denominavano diversamente. In questo modo si veniva a creare una ingiustificata esclusione di alcuni progetti, analoghi ad altri che venivano sottoposti a monitoraggio.
- La firma di **protocolli d'intesa** interistituzionali per l'interscambio dei dati tra amministrazioni regionali, l'UVAL e presidenza della rete dei Nuclei di valutazione.

⁷² La selezione è stata effettuata attraverso la valutazione di più di 200 candidature ricevute in risposta ad un avviso pubblico, seguita da più di 15 colloqui a cui sono stati invitati i candidati che meglio rispondevano alle caratteristiche richieste.

Questi atti costituiscono la base di un reciproco impegno delle istituzioni firmatarie alla condivisione, alla organizzazione sintetica ed alla pubblicazione di un serie di informazioni sui PIT.

- Creazione e caricamento sul sito del monitoraggio di **tabelle di natura socio-economica** riferite alle aree PIT. Sono state progettate quattro tabelle che riportano dati sintetici desunti da fonti pubbliche su quattro ambiti di interesse: la popolazione, i settori industriali, l'agricoltura, ed il turismo. Le quattro tabelle sono state calcolate per ciascuna delle 148 aree territoriali di progettazione integrata e messe a disposizione degli utenti nella sezione del sito dedicata ai singoli PIT.
- Realizzazione di **mappe** a cura dell'ufficio cartografico del DPS che sono state caricate sul sito e divengono visualizzabili nelle sezioni dedicate a ciascun PIT. Esse consentono di localizzare il territorio di attuazione del progetto all'interno della regione di riferimento

Queste attività si sono riflesse in un arricchimento ed in un rafforzamento qualitativo del sistema informativo oggi a disposizione del pubblico sul sito della Rete dei Nuclei di Valutazione che oggi è divenuto completamente operativo, seppure con forte ritardo rispetto alle aspettative. Grazie ad esso sono oggi disponibili sul sito informazioni standardizzate sui progetti integrati delle regioni nell'Ob.1 2000-2006⁷³. Il grado di completezza delle informazioni è da considerarsi accettabile, anche se non perfetto. Le lacune che ancora esistono nei dati messi a sistema, così come parte del ritardo nel raggiungimento dei risultati del progetto, dipendono da difficoltà che le regioni stanno incontrando nell'attuazione dei PIT, che il sistema di monitoraggio si limita a riflettere. Nella consapevolezza che la sostenibilità di questa fonte informativa dipenda molto dal suo grado di utilizzo, negli ultimi mesi del 2006 si è deciso di dare maggiore pubblicità a questo nuovo strumento di monitoraggio nella comunità degli addetti ai lavori, dei valutatori e degli analisti di politiche pubbliche.

Avendo ormai assicurato al sistema gran parte delle informazioni che all'interno della Rete dei Nuclei si era convenuto di monitorare, alla fine del 2006 il progetto ha iniziato ad interessarsi al problema della geo-referenziazione in senso stretto⁷⁴. L'idea di partenza è di predisporre uno strumento che consenta la realizzazione di mappe tematiche ed adattabili a diverse esigenze di analisi e di rendicontazione. Come per le fasi precedenti del progetto, si è deciso di procedere alla progettazione di questa componente del sistema con un approccio partenariale, graduale ed attento ai costi imposti dalle rilevazioni addizionali.

Per questo si è avviato un dibattito tra i Nuclei di Valutazione attraverso l'organizzazione di un seminario tra nuclei di valutazione ed addetti ai lavori esperti di sistemi informativi geografici, in cui sono stati posti a confronto alcuni prototipi di sistemi di georeferenziazione interattivi in grado di visualizzare all'interno di mappe tematiche i progetti complessi ed i relativi interventi. Il seminario, tenutosi il 12 dicembre 2006 ha consentito di apprezzare vantaggi e svantaggi di differenti approcci alla geo-referenziazione, di contemperare le richieste degli analisti settoriali con quelle

⁷³ I dati sono consultabili sul sito http://www.retenuvv.it/utilita/prod_rete/pit/analisi.php.

⁷⁴ Ai fini di questo progetto, per geo-referenziazione si intende la rappresentazione grafica degli aspetti spaziali dei PIT e dei relativi interventi, in interazione con altre variabili territoriali.

degli esperti di informatica, conducendo alla formazione di una visione più chiara del sistema che sarà possibile porre in essere nel corso del 2007.

11.3.5 Il sostegno all'attuazione della Riserva Aree Urbane

La Riserva Aree Urbane (RAU) è stata alimentata da risorse destinate al finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno, stanziata dalla delibera CIPE 20/2004 a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) per 207 milioni di euro. La programmazione della RAU si è sviluppata attraverso un processo iniziato nell'autunno del 2004 quando, con un rilevante contributo dell'UVAL, un Tavolo Inter-Istituzionale convocato dal DPS di concerto con il Ministero Infrastrutture e Trasporti (MIT) e composto da regioni, città, e partenariato ne ha approvato le priorità, criteri e regole di funzionamento⁷⁵.

Al principio del 2005, l'UVAL ha partecipato, con il Servizio Intese del DPS e il MIT, ai momenti di preparazione e istruttoria tecnica degli Accordi di Programma Quadro (APQ) generati dalla RAU nelle otto Regioni del Mezzogiorno. La forte contrazione dei tempi di programmazione imposti dal Programma di accelerazione e dalla delibera, pur assicurando al processo di programmazione una positiva maggiore rapidità, ha comportato una diminuzione complessiva del tempo da dedicare alla predisposizione degli atti alla base della stipula degli APQ (con particolare riguardo alle relazioni tecniche), incidendo in qualche caso sulla qualità, efficacia e rigore tecnico-strategico complessivo delle scelte realizzate.

In questa fase, l'UVAL ha analizzato gli articolati, le relazioni tecniche e le singole schede di intervento proposti dalle Regioni, proponendo modifiche migliorative alle strategie e piani di investimento degli APQ e, in taluni casi, prevenendo l'approvazione di interventi, modalità di attuazione, e schemi finanziari difformi dagli obiettivi e dai criteri stabiliti per la Riserva. L'accompagnamento ha trovato un importante momento negoziale nelle riunioni tecniche preparatorie dove le amministrazioni centrali e regionali (e, in alcuni casi, i Comuni attuatori) hanno discusso i contenuti e i singoli interventi e negoziato le modifiche necessarie.

Sottoscritti gli accordi nel marzo 2005, l'UVAL ha intrapreso un lavoro di analisi e elaborazione dei documenti di programmazione con l'obiettivo di fornire rapidamente al Tavolo Inter-istituzionale e al CIPE un quadro informativo completo sui primi risultati della RAU. Utilizzando i dati dell'Applicativo Intese, l'UVAL ha completato una relazione sul confronto tra obiettivi e risultati di programmazione della RAU, presentata al Tavolo e trasmessa al CIPE nel mese di maggio. La Tavola II.3.1, ripresa dalle conclusioni della relazione, presenta un giudizio complessivo sulla corrispondenza tra gli obiettivi della RAU e quanto emerso dalle decisioni di investimento delle Regioni⁷⁶.

⁷⁵Per approfondimenti su questa fase, si rinvia alla Relazione del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici del 2004.

⁷⁶La relazione "La Riserva Aree Urbane della Delibera 20/04: confronto tra obiettivi e risultati di programmazione" completa è disponibile sul sito:
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Relazione_al_CIPE_Stato_di_Attuazione_RAU.pdf

Tavola II.3.1 Obiettivi e risultati della programmazione RAU (delibera 20/04)

Obiettivo RAU	Grado di Raggiungimento
Partenariato inter-istituzionale	3
Rapidità programmatica	3
Apertura e trasparenza selezione	3
Cooperazione regione, comuni e partner s.e.locali	2
Accelerazione della spesa per investimenti	3
Valorizzare progettazione avanzata	3
Sostegno alla progettazione innovativa	3
Progettazione finanzia di progetto e altra PPP	1
Concentrazione territoriale	3
Concentrazione su interventi	3
Co-finanziamento comunale	3
Valorizzazione strumenti di programmazione	2

Leggenda: 1 = basso; 2 = medio; 3 = Alto

Fonte: Elaborazione UVAL (2005)

In generale, le decisioni di programmazione segnalavano premesse, sulla carta, molto soddisfacenti: i processi e gli investimenti reali parevano fortemente orientati verso gli obiettivi di concentrazione, efficacia e innovazione della RAU. Questo risultato ha contribuito alla decisione del CIPE di prevedere un nuovo stanziamento per la RAU nella delibera 35/2005, incrementato a 240 milioni di euro per il Mezzogiorno, e esteso alle Regioni del Centro Nord (44 milioni di euro).

Anche in seguito alla nuova delibera, l'UVAL ha concentrato le proprie attività sul monitoraggio degli investimenti in realizzazione, raccogliendo informazioni operative e dati finanziari, e realizzando interviste con responsabili regionali e comunali. L'evidenza raccolta ha velocemente ridimensionato alcune delle ottimistiche aspettative emerse in fase di programmazione. Tra le "premesse tradite" identificate dalle analisi, si segnalano in particolare:

- le incertezze e debolezze nel *policy design* regionale, il difficoltoso avvio e, in taluni casi, lo snaturamento dei troppi (e troppo ricchi) piani strategici approvati;
- un sostanziale slittamento dei tempi inizialmente previsti nei cronogrammi fisici e finanziari.

Le analisi svolte hanno anche evidenziato una forte preponderanza di interventi per infrastrutture che, a lavori ultimati, dovrebbero ospitare l'erogazione dei più vari servizi di pubblico interesse (musei, centri sociali o polivalenti, auditorium, etc.). Su tali interventi, le attività condotte giustificano una robusta impressione che le proposte dei Comuni, e le procedure di selezione/approvazione delle Regioni, non trattino con la necessaria profondità e completezza gli aspetti della futura gestione e della sostenibilità finanziaria nel medio-lungo periodo dei servizi pubblici previsti.

I risultati delle attività analitiche hanno rappresentato la base informativa per il contributo dell'UVAL nell'impostazione degli APQ della RAU a valere sulla delibera 35/2005. Con il lavoro istruttorio dell'Unità, il DPS ha convocato nuovamente il Tavolo Inter-Istituzionale (marzo 2006), con riunioni e composizione differenziate per le due macro-regioni oggetto degli stanziamenti del CIPE. Il Tavolo del Centro-Nord ha stabilito che, nel programmare le risorse RAU, le Regioni potranno eventualmente

derogare alle priorità e i criteri previsti per il Mezzogiorno, in ragione delle opportune specificità relative al contesto territoriale e, soprattutto, della dimensione più limitata delle risorse impiegate.

Nella riunione del Tavolo Mezzogiorno, sulla base di valutazioni sugli APQ in attuazione, l'UVAL ha fornito alcune proposte per la programmazione delle nuove risorse, in larga parte accolte dalle decisioni del Tavolo. In particolare, si veniva deliberata:

- l'inopportunità di finanziare nuovi investimenti in piani strategici senza aver valutato lo stato di avanzamento e ipotesi migliorative di quelli già in corso;
- la raccomandazione di orientare le risorse destinate alla progettazione innovativa (il 10 per cento della quota totale in ogni regione) per predisporre progetti in altri settori (ipotesi: housing sociale, partnership pubblico-privato, organizzazione interna delle strutture comunali);
- l'urgenza di garantire una valutazione rigorosa dei profili di fattibilità gestionale e di sostenibilità economico-finanziaria delle proposte di investimento comunale in infrastrutture per la futura erogazione di servizi pubblici.

Nella seconda metà del 2006, nell'accompagnare i processi di programmazione dei nuovi APQ a valere sulla RAU 30/05, nelle riunioni tecniche con le Regioni e analizzando le proposte di accordo e le liste di interventi ricevute dal DPS, il contributo dell'UVAL si è concentrato nel assicurare l'applicazione dei criteri stabiliti; compito non sempre facile per una diffusa resistenza in diverse amministrazioni regionali nell'apportare modifiche alle loro proposte preliminari, anche quando queste ultime prevedano interventi o modalità operative in contrasto con decisioni e regole formalmente sottoscritte per perseguire gli obiettivi strategici e operativi della RAU.

II.4 Le attività di indirizzo metodologico e di costruzione di capacità valutativa

L'UVAL svolge istituzionalmente la funzione di indirizzo metodologico, promozione della qualità nei processi di valutazione e di costruzione di una capacità valutativa diffusa nell'amministrazione, anche in qualità di soggetto di coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione (cfr. paragrafo I.3). In particolare, nel biennio 2005-2006, caratterizzato dall'avvicinarsi della chiusura di un ciclo di programmazione e dell'avvio del ciclo successivo, l'UVAL ha privilegiato l'attività di orientamento a sostegno della qualità della valutazione *ex ante* sia a livello di programma, sia a livello di progetto.

Negli approfondimenti che seguono, si presenta l'attività condotta dall'UVAL a sostegno:

- a) della valutazione *ex ante* dei programmi della politica regionale unitaria 2007-2013, al fine di migliorare, per il tramite di una valutazione di livello sempre più elevato, la qualità e la validità dei programmi e delle scelte strategiche, in considerazione dell'avvio del nuovo ciclo di programmazione;
- b) della analisi *ex ante* dei progetti cofinanziati dai fondi comunitari nei programmi 2000-2006, al fine di superare alcune criticità relative alla adeguatezza delle analisi progettuali e così velocizzare l'approvazione dei progetti e l'attuazione dei

programmi, in considerazione dello stadio avanzato del ciclo di programmazione 2000-2006.

II.4.1 Orientamenti per la valutazione *ex ante* dei programmi della politica regionale unitaria 2007-2013

Come per i precedenti periodi di programmazione dei Fondi Strutturali, anche per il periodo 2007-2013 i programmi cofinanziati dall'Unione Europea devono essere sottoposti a valutazione *ex ante*, quale strumento per migliorare la qualità della programmazione e l'allocazione delle risorse finanziarie (Regolamento 1083/2006/CE, art. 48(2)).

Nel corso del 2006, l'PUVAL è stata impegnata in una intensa attività di orientamento e indirizzo metodologico per la valutazione *ex ante* dei programmi collegati al Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la politica regionale 2007-2013, in qualità di soggetto di coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) e conformemente a quanto previsto dalla Delibera CIPE n. 77/2005⁷⁷.

Le attività sono state volte a fornire un sostegno alle Amministrazioni coinvolte nei processi collegati al QSN e alla comunità di valutatori, al fine di adeguare il processo di valutazione *ex ante* al contesto della programmazione della politica regionale in Italia, caratterizzato per la prima volta dalla programmazione unitaria degli interventi della politica di coesione (con la considerazione del complesso delle risorse finanziarie aggiuntive, sia comunitarie, sia nazionali). In particolare, le pratiche di valutazione *ex ante* che si sono andate consolidando nel tempo, soprattutto in relazione ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari, nonché le indicazioni fornite in merito dalla Commissione Europea⁷⁸, sono state rielaborate al fine di renderle funzionali al conseguimento di un duplice obiettivo: sostenere l'unitarietà della programmazione e soddisfare i requisiti del Regolamento citato per quanto riguarda specificatamente i Programmi Operativi (PO) a valere sulle risorse comunitarie. L'attività di orientamento è stata caratterizzata, inoltre, da una particolare attenzione alla integrazione nella valutazione *ex ante* della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) prevista dalla Direttiva 2001/42/CE, la cui applicazione ai PO rappresenta una innovazione per la prassi della programmazione, e più in generale alla considerazione degli aspetti ambientali nell'ambito della valutazione⁷⁹.

Le attività hanno previsto l'elaborazione di due documenti di indirizzo metodologico, e l'organizzazione e animazione di due seminari di diffusione/discussione. Per prassi ormai consolidata, i documenti di indirizzo sono stati condivisi preliminarmente in

⁷⁷ In base alla Delibera CIPE citata "PUVAL, come soggetto responsabile del coordinamento del Sistema nazionale di valutazione e in cooperazione con gli altri soggetti individuati come responsabili della valutazione dalle Amministrazioni regionali e centrali, opera al fine di: a) fornire riferimenti per l'impostazione metodologica e operativa dell'attività di valutazione secondo criteri condivisi; b) definire i criteri e gli standard di riferimento per garantire la qualità e l'utilizzabilità dei risultati delle attività di valutazione; c) fornire adeguata informazione sull'andamento del processo di valutazione nelle sedi istituzionali preposte; d) individuare e promuovere le azioni più opportune per migliorare l'efficacia della valutazione".

⁷⁸ European Commission, "The new programming period, 2007-2013 – Indicative guidelines on evaluation methods: ex ante evaluation", Working Document N. 1 (August 2006) e European Commission, "The new programming period, 2007-2013 – Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators", Working Document N. 2 (August 2006).

⁷⁹ Su questo tema, gli orientamenti sono stati condivisi con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

gruppi aperti all'esterno, sebbene limitati nel numero di partecipanti. Inoltre, i documenti e i materiali dei seminari sono stati messi a disposizione per la consultazione sul sito dell'UVAL⁸⁰.

Il primo documento (diffuso ad aprile 2006), dal titolo **“Indicazioni per la valutazione *ex ante* dei programmi della politica regionale 2007-2013”**, fornisce indicazioni generali sulle finalità e sulla natura delle attività di valutazione *ex ante*, che deve considerare diversi aspetti del programma: la strategia complessiva in termini di obiettivi, strumenti e risorse, l'adeguatezza degli strumenti per raggiungere gli obiettivi, il contesto di *policy* in cui il programma è inserito. Il documento suggerisce alcune opzioni su come impostare il processo di valutazione per la prossima programmazione, al fine di consentire una proficua interazione tra valutatore e programmatore nel corso dell'elaborazione del programma e, quindi, sfruttare al meglio l'opportunità offerta dalla valutazione per migliorare la qualità delle decisioni pubbliche.

Il secondo documento (diffuso a novembre 2006), dal titolo **“Indicazioni per la redazione del rapporto di valutazione *ex ante* dei programmi operativi 2007-2013”**, descrive i contenuti chiave del rapporto di valutazione *ex ante*, che costituisce il punto di arrivo del processo. Nel documento vengono date indicazioni su come redigere il rapporto di valutazione affinché esso possa svolgere al meglio il suo ruolo di “spiegare” il programma, esplicitandone la teoria e mostrandone oggettivamente punti di forza, debolezze e rischi, soprattutto a beneficio di soggetti non direttamente coinvolti nella programmazione (come la Commissione Europea), e tenendo conto della potenziale utilità del rapporto stesso come riferimento per le decisioni nella successiva fase di attuazione del programma.

I seminari di discussione, tenutisi a Roma il 6 giugno e il 12 settembre 2006 e aperti a tutte le Amministrazioni e ai Nuclei di valutazione coinvolti nei processi collegati al QSN 2007-2013, hanno rappresentato occasioni di riflessione e discussione sulla funzione e sulla organizzazione dei processi di valutazione *ex ante*. I seminari hanno consentito di far emergere le questioni poste alla valutazione dalle peculiarità del processo di programmazione avviato.

Nel periodo di tempo intercorso tra i due seminari, è stata svolta una attività di osservazione dei processi di valutazione *ex ante*, anche per rispondere ad una specifica richiesta della Commissione Europea, attraverso l'elaborazione e la somministrazione di un questionario alle Amministrazioni coinvolte nella programmazione. La ricognizione ha avuto la finalità di identificare le tipologie di organizzazione delle attività e l'effettivo rilievo di ciascuna scelta tra le opzioni possibili, in modo da costruire un quadro di sintesi. Le informazioni così raccolte – e condivise con le Amministrazioni nel seminario del 12 settembre – insieme alle questioni emerse nel corso dei seminari e degli altri momenti di discussione e condivisione meno formali, rappresenteranno la base per impostare le future attività di supporto.

L'insieme delle attività descritte costituisce una prima sperimentale attività del nuovo Sistema Nazionale di Valutazione per la politica regionale unitaria che, per il periodo

⁸⁰ Per i documenti metodologici si veda http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_metodologici.asp, mentre per i seminari si veda http://www.dps.tesoro.it/uval_linee_valutazione.asp.

2007-2013, è chiamato a rinnovare il proprio funzionamento, dopo l'esperienza condotta negli ultimi anni per l'Obiettivo 1⁸¹.

II.4.2 Indicazioni metodologiche per l'analisi ex ante dei grandi progetti infrastrutturali

Ai sensi dell'art. 25 del Regolamento (CE) 1260/1999, i Grandi Progetti sono opere infrastrutturali o produttive, di ammontare superiore a 50 milioni di Euro, la cui realizzazione è prevista dai Programmi Operativi 2000-2006 e cofinanziati dalla Commissione Europea, previo accertamento della convenienza economica e finanziaria. A fine 2006, erano stati presentati 48 progetti, di cui 21 approvati, 11 con processo di approvazione in itinere e 9 ritirati.

In considerazione di una serie di difficoltà registrate nel ciclo di approvazione dei Grandi Progetti, l'UVAL, di concerto con il Servizio Fondi Strutturali del DPS, ha contribuito a velocizzare il processo di approvazione dei progetti presentati attraverso la realizzazione di linee guida, destinate alle Autorità proponenti, su specifici argomenti relativi all'analisi costi-benefici.

In particolare, l'UVAL ha realizzato delle note di approfondimento metodologico su aspetti particolarmente complessi della valutazione dei grandi progetti, e sui quali scarseggiano indicazioni precise negli orientamenti esistenti a livello nazionale o comunitario. Le note riguardano la valutazione delle ricadute occupazionali e delle esternalità ambientali dei progetti infrastrutturali.

La valutazione degli effetti sull'occupazione

Nell'ambito della valutazione dei Grandi Progetti relativamente al settore dei trasporti è emersa, da parte della Commissione Europea, la necessità di approfondire i contenuti delle analisi presentate, con particolare riferimento agli aspetti legati agli **effetti degli investimenti infrastrutturali sull'occupazione**. L'art. 26, comma 1, lettera f) del Regolamento (CE) 1260/1999 prevede che per ogni grande progetto vengano fornite informazioni relative agli *“effetti diretti e indiretti sulla situazione dell'occupazione, possibilmente a livello comunitario”*.

L'UVAL ha realizzato una nota metodologica che, senza pregiudicare gli standard qualitativi del progetto, delinea un processo semplificato e di facile gestione, in grado di consentire agli analisti di stimare l'impatto sull'occupazione a livello di singolo progetto infrastrutturale e, nello specifico, di ricostruire il bacino di provenienza degli occupati. L'obiettivo di questa nota di orientamento alla preparazione dei dossier dei grandi progetti è quello di meglio specificare per il contesto italiano le indicazioni formulate a livello europeo dalla *“Guida all'Analisi Costi-Benefici dei Progetti di Investimento”* adottata dalla Commissione Europea. A tal fine, è stata elaborata una metodologia ed un modello di stima basati sull'utilizzo delle matrici di transizione dell'Istat. La metodologia

⁸¹ Cfr. Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (paragrafo VI.2.3), approvato dal CIPE il 22 dicembre 2006, disponibile sul sito <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

contiene anche un *framework* operativo dal quale si possano agevolmente ricavare le variabili fondamentali per determinare l'impatto occupazionale⁸².

Coerentemente con quanto richiesto dalla Commissione, l'individuazione dei bacini di provenienza della manodopera occupata avviene facendo riferimento alla stima delle quote di occupati provenienti rispettivamente dalla disoccupazione, dall'occupazione informale, dall'occupazione formale, attraverso l'utilizzo delle matrici di transizione tra le diverse condizioni occupazionali dell'indagine ISTAT - Rilevazione Trimestrale delle Forze Lavoro.

I dati utilizzati per sviluppare le ipotesi di lavoro soffrono, tuttavia, dei limiti connessi all'utilizzo di dati aggregati, sebbene riferiti al Mezzogiorno. Questi valori saranno successivamente modificati e saranno oggetto dell'aggiornamento della nota per la nuova programmazione 2007-2013, a seguito dei risultati che emergeranno dalle analisi e dalle indagini di campo sviluppate e rese disponibili dal Ministero delle Infrastrutture, nell'ambito dello specifico studio sull'impatto occupazionale degli interventi sulle infrastrutture di trasporto nel Mezzogiorno previsti nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni dell'Obiettivo 1 e delle altre linee di intervento nazionali.

Approfondimenti metodologici sulla valutazione delle esternalità delle infrastrutture di trasporto

La valutazione economica delle esternalità nell'ambito dell'analisi costi-benefici di un progetto di investimento presenta elementi di complessità di tipo metodologico ed operativo, collegati al fatto che le esternalità non sono, per definizione, all'origine di flussi finanziari.

L'UVAL ha condotto alcuni approfondimenti metodologici al fine di fornire gli strumenti per una migliore analisi degli effetti esterni dei Grandi Progetti di infrastrutture di trasporto, con particolare riferimento agli impatti ambientali (inquinamento atmosferico, emissioni di gas ad effetto serra e inquinamento acustico) e agli effetti sull'incidentalità e sulla congestione.

In una prima fase, è stata svolta una rassegna ragionata della letteratura e degli orientamenti per la valutazione, che ha prestato particolare attenzione alle ricerche realizzate sul tema a livello comunitario. Questa fase è stata condotta nell'ambito del Programma Operativo "Dati, Metodi e Nuovi Progetti", incluso nel Programma di Diffusione delle Conoscenze. Dalla rassegna sono stati tratti i valori unitari di riferimento, più appropriati per i casi italiani, per la quantificazione monetaria degli impatti generati nella fase di utilizzo delle infrastrutture di trasporto (per esempio: valore di una tonnellata di inquinante emesso in atmosfera o valore di un incidente).

Attraverso affinamenti successivi del lavoro, che beneficia del confronto avviato sul tema con la Commissione Europea e con il Ministero delle Infrastrutture, si giungerà nel 2007 alla definizione di indicazioni operative per la quantificazione economica degli effetti esterni delle infrastrutture di trasporto finanziate nell'ambito della programmazione 2007-2013.

⁸² La nota metodologica è disponibile sul sito http://www.dps.tesoro.it/uval_grandi_progetti.asp.

II.5 Attività di diffusione, informazione e confronto accademico

Nel biennio 2005-2006, l'UVAL ha consolidato il proprio ruolo di animazione del dibattito politico-culturale sulle politiche di sviluppo delle aree sottoutilizzate, promuovendo l'apertura verso l'esterno del patrimonio di conoscenza acquisito nel corso dei lavori di analisi e valutazione a sostegno dei processi di investimento pubblico.

In particolare, l'UVAL ha proseguito e intensificato le attività lanciate nel 2004, connesse alla pubblicazione di una propria linea editoriale "Materiali UVAL", per la diffusione di analisi, studi, metodologie di valutazione economica e finanziaria di politiche, programmi e progetti; nonché ad attività di confronto accademico, con la partecipazione a Convegni e seminari.

Inoltre, nel luglio 2006, l'Unità ha lanciato la prima edizione di un'iniziativa di scambio di esperienze di valutazione in ambito europeo, denominata "Italian Evaluation Units Open Days", che ha visto la partecipazione di diversi organismi nazionali ed europei coinvolti, a vario titolo, in attività valutative di rilievo per le politiche regionali.

Il 2006 è stato quindi caratterizzato da un rafforzamento dell'apertura internazionale delle attività dell'Unità, già attestata dalla traduzione inglese dei "Materiali UVAL", sia attraverso l'organizzazione degli Open Days, sia con la realizzazione della versione inglese del sito web istituzionale⁸³.

II.5.1 La collana editoriale "Materiali UVAL"

Nel periodo 2005 – 2006 sono stati pubblicati, sia in lingua italiana che nella versione tradotta in lingua inglese, dieci numeri della collana *Materiali UVAL*, che raccoglie i Working Papers dell'Unità, secondo il piano delle pubblicazioni concordato con il Capo Dipartimento. *Materiali UVAL* è una linea editoriale avviata nel secondo semestre del 2004 e finalizzata a promuovere la circolazione esterna del patrimonio di analisi economico-sociale, metodologica, statistica e istituzionale acquisito da componenti e collaboratori dell'Unità. È articolata in tre sottocollane:

- *Analisi e studi*, dedicata alla diffusione di contributi originali e lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche, con anche comparazioni fra esperienze internazionali o regionali, approfondimenti di singoli casi o studi di "buone pratiche";
- *Documenti*, dove si raccolgono materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità;
- *Metodi*, in cui si propongono contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità.

La diffusione della pubblicazione avviene in forma sia cartacea, con destinatari selezionati tra soggetti istituzionali e non a cui l'UVAL si riferisce o con cui collabora direttamente, sia elettronica all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/materialiuval>.

Le attività del progetto, oltre alla redazione dei singoli contributi da parte dei diversi componenti coinvolti, vedono il sostegno editoriale alla pubblicazione, ovvero revisione dei testi, correzione delle bozze di stampa, standardizzazione dei documenti,

⁸³ http://www.dps.tesoro.it/uval_eng/uval.asp.

predisposizione di testi *ad hoc* per la diffusione elettronica e cartacea, contatti con *referees* esterni per i contributi della sottocollana *Analisi e Studi* e con traduttori per la predisposizione della versione in lingua inglese dei diversi numeri. Nel riquadro II.5.1 si riportano brevi estratti delle pubblicazioni realizzate nel periodo 2005-2006.

RIQUADRO II.5.1 I MATERIALI UVAL REALIZZATI NEL 2005-2006

N.3 – Analisi e Studi – Anno 2005: R. Cervigni, O. Cuccu, R. Miniaci - *Il mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici: opportunità o vincolo?*

Il mercato italiano dei servizi di consulenza per la PA offre livelli di qualità, numero di operatori, conoscenze adeguate? Qual è il livello di concorrenza? Analisi condotta sui dati delle gare per l'aggiudicazione di circa 300 Studi di Fattibilità cofinanziati dal CIPE nel periodo 1999-2002.

N.4 – Documenti – Anno 2005: Sistema Nazionale di Valutazione - *Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa - Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (modulo VI)* (con CD-ROM allegato)

I processi di valutazione di programma e le interazioni con qualità e utilità delle ricerche valutative. Formulazione delle domande di valutazione, vantaggi e limiti della ricerca sul campo, uso e disponibilità di statistiche territoriali. In allegato i precedenti moduli di Linee guida e un catalogo interattivo dei dati statistici territoriali disponibili su web.

N.5 – Metodi – Anno 2005: R. Cervigni, C. Costantino, F. Falcitelli, A. Femia, A. Pennisi, A. Tudini - *Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio*

Ricerca condotta dall'UVAL e dalla Direzione Centrale della Contabilità Nazionale dell'Istat. Analisi delle potenzialità, per le politiche di sviluppo, derivanti dall'uso della contabilità ambientale. Rassegna sullo stato dell'arte della contabilità ambientale italiana ed europea e proposta di priorità operative e di riflessioni metodologiche.

N.6 – Analisi e Studi – Anno 2005: S. De Luca, F. Nusperli, A. Sferrazzo, A. Tancredi, M. Volpe - *Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche*

Analisi territoriale della spesa pubblica con *focus* sul Sud e sulla spesa in conto capitale per settori e categorie economiche e valutazione degli effetti della distribuzione regionale delle risorse. Analisi su dati forniti dai Conti Pubblici Territoriali.

N.7 – Documenti – Anno 2005: S. Lucatelli, A. Monteleone - *Valutazione e sviluppo delle aree rurali: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo*

Riflessioni sugli esiti di un seminario sulle politiche di sviluppo nelle Aree Rurali: il contributo del Quadro Comunitario di Sostegno e la valutazione della sua politica di sviluppo rurale hanno evidenziato la necessità di ottenere un'integrazione strategica tra politica di sviluppo rurale e politica regionale.

N.8 – Metodi – Anno 2006: C. Amati, F. Barbaro, F. De Angelis, M. A. Guerrizio, F. Spagnolo - Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli Accordi di Programma Quadro

Il sistema di previsione della spesa pubblica per investimenti sviluppato dall'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER) al fine di fornire un supporto informativo al processo decisionale con dettagli settoriali e territoriali. Il lavoro propone una prima applicazione agli Accordi del Programma Quadro (APQ).

N.9 – Documenti – Anno 2006: I. Anselmo, M. Brezzi, L. Raimondo, F. Utili - *Il sistema di premialità dei fondi strutturali 2000-2006 - Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento (con CD-ROM allegato)*

Analisi del sistema di premialità dei fondi strutturali 2000-2006 per l'attribuzione di sanzioni e premi finanziari. Il raggiungimento con successo di molti degli obiettivi prefissati ha conseguito l'accelerazione di importanti riforme e al miglioramento delle capacità di amministrazione e gestione delle risorse.

N.10 – Analisi e Studi – Anno 2006: L. Anwandter, P. Rubino - *Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma*

Analisi delle criticità che ostacolano la modernizzazione del settore idrico italiano con particolare riferimento ai conflitti d'interesse a livello locale. Si evidenzia l'utilità di poter disporre di una Convenzione Tipo e un maggior coinvolgimento delle banche per agevolare i finanziamenti privati secondo norme e regole prestabilite.

N.11 – Metodi – Anno 2006: R. Cervigni, P. Rubino, S. Savastano - *Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di Piano economico-finanziario per l'attuazione della Legge Obiettivo*

Descrizione delle metodologie sottostanti al Piano Economico-Finanziario (PEF) dirette a valutare l'entità del contributo pubblico dei progetti infrastrutturali, per condividerle con la comunità dei promotori e degli utenti. Lo schema di PEF analizzato è applicabile a diverse tipologie di opere, consentendo dunque una notevole flessibilità a cui però si associano esigenze di adattamento e conseguente dichiarazione dei vantaggi in termini di flessibilità applicativa che si associano a esigenze di adattamento per le diverse tipologie di infrastrutture.

N.12 – Analisi e Studi – Anno 2006: S. Lucatelli, P. Coccia, S. Savastano - *Servizi socio-sanitari nell' Umbria rurale*

Analisi territoriale degli aspetti caratterizzanti le aree rurali nei paesi sviluppati con una ricostruzione dell'effettiva offerta di servizi sanitari e di cura per l'infanzia nelle aree rurali della regione Umbria, categorizzate in aree rurali peri-urbane, intermedie e periferiche. Il lavoro evidenzia come persistano problemi di accessibilità ai servizi e come risultino ancora evidenti situazioni di notevole disuguaglianza tra territori urbani e rurali.

II.5.2 Italian evaluation units open days

L'UVAL ha lanciato gli *Italian Evaluation Units Open Days* come un'iniziativa annuale che impegna l'Unità e alcune amministrazioni titolari della programmazione della spesa, nel confronto sulla valutazione delle politiche regionali nello spazio europeo. La concentrazione dell'incontro sulle unità di valutazione e programmazione risponde ad una delle caratteristiche dell'assetto istituzionale della valutazione in molti Paesi europei:

la responsabilità per la valutazione appartengono ad unità di valutazione ancora strettamente collegate alle amministrazioni responsabili dei programmi.

L'interesse per uno scambio di esperienze e di risultati sulla pratica della valutazione e del monitoraggio della spesa pubblica era emerso prima dell'organizzazione degli *Open Days*, in particolare durante i gemellaggi tra DPS e nuovi paesi membri e di prossima adesione all'UE. Con gli *Open Days*, l'UVAL ha esteso l'invito a un confronto aperto alle unità di valutazione dell'intera Unione Europea (e Paesi candidati).

La prima edizione degli Open Days si è tenuta dal 3 al 7 luglio 2006 e ha coinvolto 37 rappresentanti di 9 Paesi (Bulgaria, Estonia, Francia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia, Turchia e Ungheria)⁸⁴, una rappresentante dell'Unità di valutazione della DG Politica Regionale della Commissione Europea, nonché 8 organismi italiani responsabili, a vario titolo, di attività valutative di rilievo per le politiche regionali: l'ISFOL (Struttura nazionale di valutazione del Fondo Sociale Europeo), l'INEA (Struttura nazionale di valutazione per i fondi agricoli), StudiareSviluppo, l'UVER, la Rete dei Nuclei di Valutazione delle Regioni e dei Ministeri, l'Autorità ambientale del QCS 2000-2006, un rappresentante delle parti sociali, il Nucleo di valutazione e verifica della Regione Campania. Questa partecipazione allargata è stata originata dal fatto che, in Italia, le responsabilità per la valutazione delle politiche regionali sono differenti per tipologie di valutazione (analisi *ex ante* di programma, di progetto o di contesto e/o ricerche valutative per la comprensione retrospettiva dei meccanismi effettivi della spesa pubblica) e distribuite tra numerosi soggetti di livello nazionale e regionale.

Il programma ha rispecchiato il carattere dell'iniziativa, ispirata ad un serrato confronto sui metodi e sui risultati: dal 3 al 6 luglio 2006 gli incontri si sono tenuti a Roma, presso la sede dell'UVAL. Il 7 luglio, gran parte dei partecipanti sono stati ospitati dal Nucleo della Regione Campania a Napoli. Le delegazioni bulgara e turca si sono invece recate presso le amministrazioni regionali con cui avevano in corso un gemellaggio: rispettivamente la Regione Siciliana, Dipartimento Programmazione, e la Regione Puglia, Assessorato al Mediterraneo.

Questa prima edizione dell'incontro ha avuto come oggetto sia i requisiti valutativi legati ai Fondi strutturali, sia le prospettive di diffusione di pratiche autonome di valutazione sulle politiche regionali e nazionali. Le presentazioni sono state articolate intorno a quattro temi⁸⁵:

- opportunità e difficoltà incontrate nella conduzione diretta di valutazioni *ad hoc* sia di programmi o interventi cofinanziati dalla UE, sia di interventi nazionali. Sono state presentate due ricerche valutative, intraprese con impegni ulteriori rispetto agli obblighi regolamentari, e condotte attraverso metodi di indagini di campo e di ricerca-azione;
- problemi legati alla gestione delle valutazioni appaltate sul mercato della consulenza e ricerca, e svolte quindi da valutatori esterni ;

⁸⁴ Molti di questi paesi non hanno gemellaggi con il DPS. Inoltre, anche nel caso di Paesi che ne hanno avuto uno, i partecipanti non necessariamente erano stati coinvolti nel gemellaggio.

⁸⁵ Disponibili sul sito dell'UVAL: www.dps.mef.gov.it/uval_italian_evaluation_units.asp.

- diversi approcci alla costruzione della capacità di valutazione interna delle amministrazioni che hanno responsabilità di programmazione della spesa pubblica (tra cui l'esercizio di auto-valutazione svolto in Italia);
- problemi legati alla creazione e gestione di sistemi di conoscenza strutturati finalizzati al miglioramento della capacità di programmazione e attuazione delle politiche regionali: monitoraggio, conti pubblici territoriali, indicatori, modelli macro-economici, analisi ex ante di singoli progetti.

Il programma di lavoro è riportato nella tavola II.5.1.

Il confronto sui risultati preliminari di alcune ricerche valutative ha consentito che il dibattito tra i partecipanti entrasse nel merito di alcuni dei problemi più sentiti, di diverso livello, ma tutti rilevanti: il decentramento della gestione della spesa, che pone questioni e sfide rilevanti sulla capacità di comprendere il *modus operandi* e gli effetti finali delle politiche regionali; gli effetti di una maggiore o minore discrezionalità politica nel disegno e nell'implementazione dei programmi; i problemi che emergono per un verso dalla rigidità di parte della programmazione, per altro verso da cambiamenti di impostazione "in corso d'opera" che non sono ancora accompagnati da sufficienti conoscenze empiriche dei problemi attuativi.

Tavola II.5.1 Italian Evaluation Units Open days, July 3-6 2006, Programma degli incontri

DATE	ISSUE
Monday, July 3	Welcome to participants
	Evolution of Uval's work program: from support to evaluation
	Conducting evaluations: The study on large-scale industrial investments
Monday, July 4	Supporting 2007-2013 Programming – Debate on NSRF (National Strategic Reference Framework) – Country interpretations of the Community Strategic Guidelines for 2007-2013
	Country ownership in evaluation systems and the role of the European Commission: Romania, European Commission, Lithuania, Bulgaria, Turkey, Estonia, and Hungary
	Experiences with macro-modeling for assessing policy impacts - Italy and Poland
	The Evaluation of CSF 2000-2006
Tuesday, July 4	Self Assessment: evolution and perspectives
	Conducting evaluations: Integrated Local Projects
	Institutionalization of evaluative activities: the Italian network of Evaluation Units
	Dinner offered by UVAL
Wednesday, July 5	Data for management 1: Data analysis and indicator systems: UVAL work with the Italian national statistic institute (ISTAT)
	Data for management 2: Regional Public Accounts
	Data for management 3: Monitoring of grant schemes
	Strategic Environmental Evaluation (SEA) and environmental issues in program evaluation
	Observing project implementation and conducting project analysis.
	Presentation and debate on lessons from Italy on establishing evaluation units and introducing knowledge in development planning
	Ex ante analysis of large projects
Guided Tour to archeological area Terme di Diocleziano	

III. PARTECIPAZIONI A ATTIVITÀ E PROGETTI INTERISTITUZIONALI

III.1 Il ruolo dell'UVAL nella cooperazione interistituzionale a livello nazionale

Nello svolgimento delle sue funzioni istituzionali, l'UVAL si pone come interlocutore naturale di Amministrazioni, a tutti i livelli di governo, e di istituzioni pubbliche, nonché di una moltitudine di soggetti pubblici e privati coinvolti nella definizione, attuazione e valutazione delle politiche di investimento pubblico. La cooperazione interistituzionale rappresenta un elemento qualificante dell'attività dell'UVAL, che si è andata sempre più affermando come punto di riferimento tecnico, luogo di convergenza di esperienze, sede di dialogo e di analisi, laboratorio per la condivisione dell'informazione e per la progettazione condivisa di soluzioni.

Come evidenziato in questa stessa Relazione, nel periodo 2005-2006, l'UVAL ha partecipato attivamente a numerose attività e progetti interistituzionali, volti alla produzione e condivisione di informazioni di elevata qualità per le decisioni pubbliche, alla introduzione di modelli organizzativi e metodi per l'innovazione dell'azione amministrativa, alla definizione di orientamenti per la valutazione dei programmi e dei progetti di investimento, nonché alla organizzazione e conduzione di valutazioni, alla diffusione dei loro risultati e all'animazione del dibattito per il miglioramento dell'azione pubblica.

Nei paragrafi che seguono sono descritte alcune attività interistituzionali a cui l'Unità ha partecipato. La Tavola III.1.1 riporta schematicamente le attività e i progetti interistituzionali che hanno visto la partecipazione a vario titolo dell'Unità, con l'indicazione del paragrafo di questa Relazione in cui sono trattati, e a cui si rinvia per i dettagli.

Tavola III.1.1 La partecipazione dell'UVAL a attività e progetti interistituzionali

Attività e progetti interistituzionali	Ruolo UVAL	Paragrafo relazione
Tavoli Tematici del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 relativi a: 1) ricerca e innovazione, banche e aiuti di stato; 2) ambiente, risorse naturali e culturali, mercato dei servizi, territorio; 3) servizi sociali, inclusione, sicurezza e legalità; 4) reti/collegamenti, territorio; 5) mercato del lavoro, sistemi produttivi, sviluppo locale; 6) Internazionalizzazione e attrazione investimenti	Partecipazione	II.1
Tavolo Tematico del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 relativo a "Istruzione, formazione e territorio"	Coordinamento (insieme al Ministero del Lavoro)	II.1
Tavolo Tematico del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 relativo a "Città, sistemi produttivi"	Coordinamento	II.1
Gruppi Tecnici del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 relativi a: 1) processo unitario di programmazione FAS-FS; 2) partenariato economico-sociale; 3) cooperazione-obiettivo 3; 4) capacity building e premialità, assistenza tecnica e azioni di sistema; 5) monitoraggio e controllo; 6) circuito finanziario e di progettazione; 7) collegamento tra	Partecipazione	II.1

politica regionale e gli altri programmi comunitari.		
Gruppo Tecnico "Valutazione" del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013	Coordinamento	II.1
Gruppo Tecnico "Obiettivi di Servizio" del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013	Coordinamento	II.1.4
Gruppo di lavoro su Indicatori e Target del QSN 2007-2013 per il Mezzogiorno	Coordinamento	II.1.5
Rete dei Nuclei Regionali Conti Pubblici Territoriali	Supervisione e coordinamento	I.1
Gruppo di lavoro sull'Indicatore Anticipatore	Coordinamento (insieme a UVER)	I.1
Sistema Statistico Nazionale (circoli di qualità "Conti Economici e Finanziari" e "Società dell'Informazione")	Partecipazione	I.1
Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (Conferenza Generale dei Nuclei e Comitato di Gestione della Rete dei Nuclei)	Partecipazione	I.2
Sistema Nazionale di Valutazione 2000-2006	Coordinamento	I.3
Gruppo di Lavoro per l'informazione sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei Fondi Strutturali - QCS Obiettivo 1 2000-2006	Coordinamento	I.2
Gruppo di Lavoro "Risorse Culturali e Turismo" del QCS 2000-2006	Partecipazione	I.2
Gruppo di lavoro "Trasporti" del QCS 2000-2006	Partecipazione	I.4
Rete Nazionale della Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione 2000-2006 e Rete Europea delle Autorità Ambientali	Partecipazione ai gruppi di lavoro	I.2
Gruppo di lavoro interistituzionale sul Piano Economico-Finanziario per le opere strategiche ex L. 443/2001	Coordinamento	I.4
Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (V sezione)	Partecipazione	I.4
Gruppo tecnico di indirizzo del progetto di monitoraggio georeferenziato dei Progetti integrati territoriali	Coordinamento	II.3.4
Tavolo Inter-istituzionale sulla Riserva Aree Urbane ex Delibera CIPE 20/2004	Partecipazione	II.3.5
Convenzioni DPS-ISTAT (Comitato Tecnico Scientifico)	Partecipazione	I.1
Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)	Cooperazione e supporto	III.1.1
Gruppo di Lavoro per il Trasferimento Tecnologico nell'ambito del progetto PRISMA per l'innovazione e lo sviluppo nel mezzogiorno delle aziende	Partecipazione	III.1.2

III.1.1 La collaborazione con il NARS

Nel corso del biennio oggetto di questa Relazione è proseguita, con intensità alterna, la collaborazione inter-istituzionale fra l'Unità e il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), organismo

tecnico a supporto del CIPE e dei Ministeri nel campo della regolazione economica (tariffe, qualità del servizio e investimenti) dei servizi di pubblica utilità nei quali non sono presenti autorità amministrative indipendenti.

Alle attività del NARS ha collaborato un componente senior dell'Unità, dotato di competenze in materia di regolazione economica. Nel corso del 2005 e della prima metà del 2006 tale collaborazione ha principalmente riguardato istruttorie propedeutiche all'emissione da parte del NARS di pareri e raccomandazioni relativi a settori infrastrutturali regolati dal CIPE-NARS, manifestandosi nella partecipazione ai gruppi di lavoro istituiti presso il NARS, soprattutto negli ambiti delle tariffe idriche, aeroportuali e postali. A seguito delle elezioni politiche e del conseguente rinnovo delle cariche fiduciarie di Governo (quale è il ruolo del Coordinatore del NARS, cui il Responsabile della Segreteria Tecnica riporta), l'attività del Nucleo ha preso nuovo impulso. L'impegno è cresciuto anche in termini di assorbimento di tempo del componente UVAL dedicato, in relazione all'avvio di percorsi istruttori nei settori idrico (documento di consultazione), autostradale e aeroportuale (processo di definizione di due specifiche direttive), poi completati dal NARS nella primavera dell'anno in corso.

Sono stati inoltre condotti approfondimenti sia di natura organizzativa, sia circa il possibile ruolo per iniziative partenariali con capitali privati nei settori di competenza del NARS, in collegamento con le attività dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) cui il Nucleo è ora orizzontalmente collegato nel nuovo assetto che vede la Segreteria del CIPE ricadere sotto l'egida della Presidenza del Consiglio.

III.1.2 La collaborazione con INAF e il progetto PRISMA per il trasferimento tecnologico alle imprese del Mezzogiorno

L'Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF) ha promosso, con il supporto del DPS, il progetto pilota PRISMA (Progetto per l'Innovazione e lo Sviluppo nel Mezzogiorno delle Aziende), con cofinanziamento approvato con Delibera CIPE n.35 del 27 maggio 2005. Il progetto prevede attività di sperimentazione di applicazione della ricerca condotta dall'INAF, finalizzate al trasferimento di tecnologie astrofisiche innovative a forte impatto sul tessuto aziendale del Mezzogiorno.

L'INAF si presenta come una delle strutture di ricerca più avanzate nel Mezzogiorno. Trasferire tecnologia alle industrie esistenti o, alternativamente, far crescere nuove industrie in settori capaci di assorbire gli esiti della ricerca dell'INAF, sono le due direzioni che può prendere l'attività di trasferimento tecnologico.

Il progetto nasce dal riconoscimento che lo sviluppo del Mezzogiorno, come quello dell'intero Paese, è legato alla crescita dei settori industriali ad alta tecnologia, attualmente poco presenti, e alla capacità di innovare e sperimentare, al fine di offrire sul mercato, nazionale ed estero, prodotti e servizi di qualità. Le esperienze fatte a livello internazionale dimostrano che il processo culturale dei meccanismi di trasferimento tecnologico presenta tempi di maturazione molto diversi a seconda delle priorità e del tipo di interazioni propri del sistema ricerca, di quello economico e di quello governativo, per ciascuna area geografica di riferimento. In particolare, in Italia la nascita di strutture dedicate a servizi di trasferimento tecnologico risulta un fenomeno molto recente e in fase di espansione, che inizia ad essere percepito come uno strumento

indispensabile per il raggiungimento di posizioni prestigiose dal punto di vista scientifico e competitive dal punto di vista economico.

PRISMA è una proposta integrata di innovazione e trasferimento tecnologico basata sui programmi di ricerca dell'Istituto con rilevanti ricadute nel Mezzogiorno, che coinvolge strutture dell'Istituto e imprese. L'UVAL partecipa al Gruppo di Lavoro per il Trasferimento Tecnologico, insieme a rappresentanti di INAF e dell'Istituto Nazionale di Fisica della Materia. In particolare, l'UVAL fornisce un supporto tecnico per la valutazione della fattibilità economica e finanziaria degli interventi, nonché per la ricerca di finanziamenti e opportunità di interventi sul territorio, garantendo il raccordo tra le attività di trasferimento tecnologico e le finalità proprie della politica di sviluppo territoriale.

Il progetto si articola in due parti: la prima basata su progetti di trasferimento di tecnologie; la seconda relativa alla formazione tecnologica e gestionale post-lauream di giovani laureati e ricercatori. Nell'ambito delle attività di ricerca dell'Istituto⁸⁶, sono state identificate alcune tematiche che meglio si adeguano alle finalità del DPS. Il valore aggiunto che si otterrà attraverso l'attuazione PRISMA è focalizzato sulla attività di coinvolgimento di realtà industriali del Mezzogiorno, con il duplice obiettivo di ottimizzare il raggiungimento degli obiettivi dei progetti e, al tempo stesso, consentire un diretto coinvolgimento nelle attività di sviluppo e realizzazione delle aziende coinvolte.

III.3 Le attività internazionali

III.3.1 Partecipazione al gruppo di valutazione (Evaluation network) della Commissione Europea

L'unità di valutazione della DG Regio organizza riunioni periodiche di un Gruppo tecnico attivo da anni e recentemente ricostituitosi su base più paritaria tra gli Stati membri quale network di istituzioni che presidiano alle attività di valutazione della politica regionale in ciascun Paese. L'Evaluation network è composto di due rappresentanti per ciascun paese, per raccogliere informazioni, confrontare l'andamento dei processi di valutazione nei vari paesi e la costruzione ed utilizzazione delle fonti informative (p.e., sistemi di indicatori, raccolta di dati di monitoraggio), presentare e discutere i propri orientamenti e sottoporre all'attenzione dei paesi membri le proprie attività di valutazione diretta, di cui presenta sia l'idea progettuale, sia gli avanzamenti, sia i risultati. Alle discussioni partecipano anche le unità di valutazione di altre DG della Commissione, in particolare della DG Occupazione (responsabile del FSE), in modo da favorire, all'interno della Commissione, una mutua informazione che possa superare l'attuale frammentazione della guidance sulla valutazione tra fondi strutturali.

L'UVAL ha sostenuto, fornendo feedback e commenti, sia la richiesta diretta di valutazioni da parte della Commissione, sia la guidance della Commissione, che ha parzialmente cambiato natura nel corso di questi due anni, divenendo più flessibile ed

⁸⁶ Le nuove tecnologie sviluppate in ambito INAF riguardano i settori dell'ottica innovativa, della meccanica di precisione, della micro-elettronica e della sensoristica di nuova generazione per applicazioni astronomiche da terra e dallo spazio, della sistemistica spaziale, di sistemi di calcolo di grande potenza.

adottando alcuni dei principi utilizzati a livello nazionale. In particolare nel corso del 2006 sono stati forniti contributi specifici diretti ad apportare il contributo della riflessione nazionale sul documento di linee guida della Commissione Europea relativo all'impostazione della valutazione *on going* nel ciclo 2007-2013.

III.3.2 Comitato per le Politiche di Sviluppo Territoriale dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

Il Comitato per le Politiche di Sviluppo Territoriale (*Territorial Development Policy Committee - TDPC*) è un forum internazionale che raggruppa alti funzionari ed esponenti politici dei diversi Paesi OCSE⁸⁷ (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) con il duplice obiettivo di analizzare le problematiche territoriali nei Paesi OCSE e assistere i Governi nell'identificazione di strategie, politiche e strumenti di *governance*, capaci di rafforzare i vantaggi comparati di specifiche regioni, aumentando allo stesso tempo la coesione tra di esse⁸⁸.

L'Italia ha avuto la presidenza del Comitato dal 1999 al 2006. Sin dal 1999, l'UVAL supporta il DPS nel coordinamento della partecipazione italiana alle attività del Comitato e dei suoi tre Gruppi di lavoro: 1) Indicatori territoriali; 2) Politiche Territoriali nelle Aree Rurali; 3) Politiche Territoriali nelle Aree Urbane. Componenti dell'UVAL partecipano alle attività dei tre gruppi di lavoro.

La partecipazione attiva ai lavori del Comitato e la condivisione di alcuni principi fondamentali alla base delle nuove politiche di sviluppo, hanno consentito all'Italia negli ultimi anni di consolidare il proprio ruolo di interlocutore di un gruppo di Paesi all'avanguardia nell'elaborazione di nuove strategie e politiche di sviluppo e di assumere un ruolo di primo piano nella determinazione dell'allocatione finanziaria e nella definizione degli indirizzi generali e delle priorità strategiche alla base della programmazione di medio-lungo periodo (2007-2013) della politica regionale europea.

Gruppo di Lavoro sugli Indicatori Territoriali

Nel corso del 2005 il gruppo di lavoro sugli indicatori territoriali ha lavorato principalmente sul tema dell'identificazione delle determinanti di crescita nei diversi territori e sul processo di acquisizione dell'informazione e suo utilizzo per le scelte di politica economica. L'UVAL ha partecipato attivamente, sia contribuendo alla costruzione di un importante evento di confronto internazionale (Simposio internazionale "Diagnosing the capacity of regions to be competitive", Parigi, giugno 2005), sia attraverso la presentazione di un lavoro che illustrava il caso italiano sul tema⁸⁹. Nel corso del 2006 sono state effettuate le scelte riguardo ai temi da

⁸⁷ La Commissione europea, la Banca Mondiale e l'UNIDO figurano come invitati permanenti ai lavori del Comitato.

⁸⁸ Nell'ultimo quinquennio, l'impatto del Comitato si rileva nella pubblicazione di undici *Territorial Reviews at the National Level* (esame OCSE delle politiche regionali di sviluppo nei diversi Paesi membri, tra cui Canada, Francia, Italia, Finlandia, Ungheria, Giappone, Corea, Messico) e circa trenta *Reviews at Regional Level* (sono un esempio le città di Montreal, Melbourne, Mexico City, Seoul, Oresund, Berlino, Vienna, Stoccolma, Milano).

⁸⁹ Barca, M. Brezzi, F. Terribile, F. Utili, "Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale", Materiali UVAL N. 2, anno 2004, disponibile sul sito <http://www.dps.tesoro.it/materialiuvval/indice.asp>.

approfondire e le statistiche regionali da sviluppare per la pubblicazione “*Regions at glance*”, che orientata all’approfondimento delle caratteristiche delle possibili fonti di crescita delle regioni. Infine, il P’Unità ha fornito un prezioso contributo per la definizione metodologica del progetto “*Regional equity of health systems*”, il cui fine è un confronto su l’equità territoriale dei sistemi sanitari pubblici nei Paesi OCSE che hanno sperimentato forme di decentramento della politica sanitaria.

Gruppo di Lavoro sulle Politiche Territoriali nelle Aree Rurali

Questo Gruppo analizza i problemi delle aree rurali con un approccio territoriale, esaminando i loro bisogni e le soluzioni di politica economica in un’ottica interdisciplinare. Nel periodo 2005-2006, l’UVAL ha partecipato al lavoro del Gruppo intervenendo alle riunioni e agli incontri internazionali, organizzando incontri bilaterali tra Paesi OCSE e predisponendo lavori di analisi e, nel 2006, è stata eletta Membro del Bureau (direttivo) del Gruppo di Lavoro.

Nel 2005 l’UVAL ha svolto un’attività di supporto al Capo Dipartimento del DPS per l’elaborazione delle Conclusioni della Conferenza OCSE “*Designing and Implementing Rural Development Policy*” (Oaxaca, aprile 2005)⁹⁰. L’UVAL ha partecipato attivamente ai lavori OCSE sul tema del coordinamento tra le politiche di sviluppo rurale e quelle agricole, che sono sfociati in un secondo incontro internazionale. L’UVAL ha mediato la sessione dei lavori dedicata al confronto dell’esperienza di una serie di Paesi, dove è emersa la necessità di migliorare la conoscenza degli impatti territoriali delle politiche agricole e di disegnare politiche agricole più attente alle esigenze dei diversi territori⁹¹.

Nel 2006, l’UVAL ha svolto il ruolo di “*peer reviewer*”, seguendo e supportando l’OCSE nell’elaborazione dello “*Studio Paese del Messico Rurale*”⁹². L’UVAL ha partecipato alla delegazione Italiana che è stata invitata ad un incontro, organizzato dalla Presidenza del Governo Messicano per presentare il modello italiano delle politiche regionali. Inoltre, su sollecitazione dell’OCSE, l’UVAL ha organizzato un incontro per condividere, con il Ministro dello Sviluppo Rurale della Scozia, l’esperienza della gestione e dell’applicazione delle politiche in favore dei territori rurali della Regione Emilia Romagna⁹³.

L’UVAL ha elaborato un’analisi dell’offerta dei servizi alla persona nelle aree rurali dell’Umbria, che è stata presentata alla Conferenza OCSE su “*Rural Development Policy: Investment Priorities for Rural development*” (Edimburgo, ottobre 2006) (cfr.

⁹⁰ Le Conclusioni della Conferenza di Oaxaca sono state pubblicate in “*The New Rural Paradigm*”, TDCP Chairman’s Statement, OCSE, Parigi 2006. I Paesi OCSE hanno concordato, in tale Conferenza, sulla necessità di abbandonare una concezione gerarchica e settoriale dello sviluppo rurale, in favore di nuove soluzioni di *governance*, che implicino maggiore coordinamento orizzontale e verticale tra i diversi livelli di governo e il miglioramento delle relazioni tra attori privati e pubblici dello sviluppo.

⁹¹ I risultati di questi lavori sono stati pubblicati in “*Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*”, OCSE, Parigi 2006.

⁹² Si sottolinea l’esistenza, in questo Paese, di una Commissione Interministeriale per lo Sviluppo Rurale Sostenibile, cui partecipano i diversi Ministeri che hanno politiche e programmi in favore dei territori rurali. Questo tipo di coordinamento orizzontale è ancora totalmente assente nella maggior parte dei Paesi dell’Unione Europea.

⁹³ Numerosi gli aspetti interessanti di questo modello: dall’esistenza di diversi livelli di decentramento delle politiche, all’approccio di filiera e la centralità della valorizzazione dei prodotti alimentari fino al Rapporto di collaborazione reciproca tra la Regione e l’Università di Bologna.

paragrafo II.2.5). La Conferenza ha concluso i lavori sottolineando come le regioni rurali, nei diversi Paesi, costituiscono un potenziale importante, non sempre sufficientemente sfruttato per la partecipazione alla crescita economica degli stessi.

Gruppo di Lavoro sulle Politiche Territoriali nelle Aree Urbane

Il ruolo crescente dell'esperienza italiana nell'analisi di *policy* che il Comitato e il Gruppo di Lavoro svolgono sulle aree urbane è ben esemplificato dalle richieste e inviti dell'OCSE per contribuire allo sviluppo di azioni e riflessioni in questo settore. In particolare, l'UVAL ha presentato i propri lavori analitici su *"Development policies for urban competitiveness: highlights from current Italian experiences"* alla conferenza internazionale sulla competitività urbana a Santa Cruz di Tenerife (marzo 2005) e su *"The feeding and making of 2007-13 urban programming"* nella riunione del Gruppo a Bilbao nel giugno 2006.

Inoltre, su invito del Segretariato OCSE, nel 2005-2006 l'UVAL ha partecipato come *"peer reviewer"* alla Territorial Review della Città-Regione di Newcastle (UK), contribuendo al rapporto finale con un'analisi della finanza pubblica inter-governamentale nelle politiche regionali inglesi, e di Istanbul (Turchia). Per il futuro, l'Unità è stata formalmente invitata a partecipare alla Territorial Review di Madrid che inizierà al principio del 2007. Nello stesso spirito, per un invito del governo del Messico, l'UVAL ha condotto un seminario a Città del Messico sulle politiche regionali e sulla progettazione integrata comunale (agosto 2006)⁹⁴.

Per le attività istituzionali del Gruppo, l'UVAL ha fornito indicazioni sui programmi di ricerca presentati annualmente dal Segretariato per la considerazione e approvazione del *plenum* del TDPC. Ad esempio, tra gli studi proposti per il 2007-2008 in questo settore, l'UVAL ha indicato come di particolare interesse quelli sulla valorizzazione delle competenze degli immigrati nelle aree urbane, su indicatori di servizio e premialità a livello sub-nazionale e sulla cooperazione transfrontaliera tra città. L'Unità ha inoltre segnalato l'opportunità di una maggiore focalizzazione del programma di ricerca, oggi disperso su un numero di iniziative troppo numerose e frammentate, evidenziando la necessità di una maggiore attenzione alla qualità e agli effetti nei Paesi membri (e committenti) dei numerosi studi prodotti, nonché alla discussione aperta e al confronto di politiche tra Stati membri.

III.3.3 Network on fiscal relation across levels of government dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

Il *Network on fiscal relations across levels of government*, costituito alla fine del 2003, ha l'obiettivo di creare un luogo per l'analisi e lo scambio di esperienze in materia di relazioni finanziarie tra i livelli di governo e di fornire supporto ai governi nazionali per le scelte di *policy* su un tema centrale nel dibattito sulle riforme in molti Paesi OCSE. Il Network e il suo Gruppo Statistico si riuniscono una volta l'anno e organizzano seminari di approfondimento e di supporto ai lavori del meeting annuale sui temi inseriti nel programma di lavoro.

⁹⁴ Si segnala che tutti i costi di missione e eventuali oneri accessori delle attività che precedono sono interamente sostenuti dalle organizzazioni ospitanti.

L'Italia è uno dei 15 Paesi OCSE finanziatori del Network. L'UVAL fa parte della delegazione italiana e partecipa attivamente alle riunioni annuali del Network, alla definizione dei programmi di lavoro e a tutte le attività coordinate dallo stesso nel corso dell'anno. In particolare, l'Unità assiste il DPS nell'assicurare il supporto dell'Italia al Segretariato del Network nella preparazione di relazioni sul Paese per i temi selezionati, nella strutturazione e compilazione di questionari, nella condivisione e revisione di dati statistici.

Nel biennio 2005-2006, l'UVAL ha partecipato alle riunioni annuali del Network, nel corso delle quali si sono tenuti dibattiti e confronti su temi quali: l'allocazione del potere di imposizione fiscale, il decentramento della spesa pubblica, le regole per la disciplina fiscale, l'equità e l'efficienza dei sistemi fiscali. L'Unità ha inoltre partecipato al lavoro del gruppo statistico finalizzato alla creazione di una base di dati e informazioni quantitative e qualitative sulle relazioni finanziarie tra i livelli di governo (entrate, spese e regole per disciplina fiscale) e ha presentato al seminario di approfondimento su "*Efficiency of sub-central government spending*" (Parigi, maggio 2006) l'esperienza italiana di costruzione di indicatori di performance per lo sviluppo regionale.

III.4 L'attività di trasferimento di esperienze ai nuovi Stati dell'UE dell'UE e ai Paesi Candidati: Gemellaggi Turchia e Polonia

I programmi di gemellaggio istituzionale sono lo strumento con cui la Commissione Europea, a partire dal 1998, ha inteso rafforzare la capacità amministrativa e istituzionale dei paesi in via di adesione all'Unione Europea per consentire loro il graduale avvicinamento all'*acquis* comunitario.

I progetti di gemellaggio quindi, non forniscono solo assistenza amministrativa ai paesi beneficiari ma, come le esperienze più recenti dimostrano, pongono sempre più le basi, per un sistema di relazioni solide e durature tra paesi membri, fondato su rapporti di stima e credibilità tra istituzioni.

In questo ambito di intervento, l'UVAL è stata sempre impegnata con funzioni di responsabilità, sin dalla prima partecipazione e impegno del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e di Coesione a progetti di questo tipo. Nel corso del biennio 2005-2006, l'Unità ha assunto, attraverso i suoi componenti, un impegno diretto nei progetti di gemellaggio realizzati con la Polonia e la Turchia.

Il progetto di gemellaggio Italia-Turchia

Il gemellaggio riguardante il *Sostegno allo State Planning Organization per il rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa* ha rappresentato sinora l'unico progetto di gemellaggio realizzato in Turchia sulle politiche regionali e di coesione (corrispondenti al Capitolo 22 nell'ambito dei negoziati per l'adesione all'Unione Europea). Si è trattato di una collaborazione tra due istituzioni omologhe, la State Planning Organization (SPO) e il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione, affiancato dalle Regioni Emilia Romagna e Puglia.

Avviato operativamente nella primavera del 2005, il progetto è terminato a fine 2006, con una durata complessiva di 18 mesi. L'impegno dell'Unità, sia in termini di

responsabilità dell'intero progetto che di risorse umane impegnate è stato particolarmente importante.

Il progetto ha avuto tre obiettivi fondamentali:

- supporto alla definizione/nuova organizzazione del quadro istituzionale per le politiche di sviluppo e coesione (*institutional building*);
- supporto alla migliore capacità di gestione, controllo e valutazione delle politiche regionali (*capacity building*);
- supporto all'avvio delle Agenzie di Sviluppo Regionali, istituite per legge a inizio 2006 (in un contesto in cui non esistevano entità amministrative di livello regionale di livello Nuts II).

L'esperienza italiana nel coordinamento, programmazione, gestione e valutazione degli investimenti pubblici finalizzati a ridurre le disparità tra le due macro-aree del nostro Paese (Mezzogiorno e Centro-Nord) ha rappresentato un possibile paradigma per la Turchia, che si trova ad affrontare simili problematiche (avendo al proprio interno forti disparità Est-Ovest) e che si confronta con gli approcci e le metodologie proprie della programmazione comunitaria, nonché con l'esigenza di un rinnovamento dell'organizzazione e capacità istituzionali.

Il gemellaggio ha fornito le basi per organizzare un efficace meccanismo di coordinamento interministeriale per le politiche regionali, soprattutto a livello di Comitato di Sorveglianza per il nuovo strumento di preadesione IPA. In misura aggiuntiva, si è predisposta una strategia di organizzazione delle risorse umane adatta a rendere efficiente il nuovo quadro per le politiche di sviluppo regionale.

Nell'ambito delle attività inerenti alla migliore capacità di gestione, monitoraggio e valutazione delle politiche regionali, il Gemellaggio ha contribuito a creare una cultura della valutazione degli investimenti pubblici, ponendo le basi per l'ottimizzazione dei sistemi di monitoraggio esistenti e per l'organizzazione del sistema di valutazione, riguardante in prospettiva non solamente i progetti comunitari, ma le politiche regionali turche nel loro complesso.

Relativamente all'istituzione delle Agenzie di Sviluppo Regionale, il progetto ha contribuito alla costituzione di meccanismi efficaci ed efficienti di coordinamento istituzionale verticale e di generazione di iniziative di sviluppo locale in linea con le prassi comunitarie.

In misura aggiuntiva, si sono predisposte le basi per una efficace strategia di comunicazione su scala interna, interistituzionale e regionale.

La considerazione e il credito guadagnati nel corso del progetto si riflettono nell'azioni e nelle decisioni, anche di tipo strategico, adottate dalla controparte turca, caratterizzandone da ultimo anche la linea e il modo con cui lo SPO ha ufficialmente discusso lo Screening del Capitolo 22 del Trattato di Adesione alla UE (Coordinamento delle politiche regionali e degli strumenti strutturali).

Il progetto di Cooperazione Bilaterale, sottoscritto in data 17 novembre 2006, riguardante l'avvio operativo delle prime due Agenzie di Sviluppo Regionali pilota (Smirne e Adana/Mersin) testimonia la solidità delle relazioni di stima reciproca che le Amministrazioni hanno costruito nell'ambito del gemellaggio.

Il progetto di Gemellaggio Italia–Polonia

Il progetto di gemellaggio *Implementation of the Integrated Regional Operational Programme on central and regional level* ha seguito dall'avvio e per quasi due anni (giugno 2004 - aprile 2006) l'attuazione del più importante Programma cofinanziato dai Fondi Strutturali in Polonia nel periodo di programmazione in corso (4 miliardi di Euro per il triennio 2004-06), il Programma Operativo Integrato Regionale. Il Programma copre tutte le 16 regioni polacche, con interventi di tipo infrastrutturale, di sostegno alle microimprese e di qualificazione delle risorse umane.

Il gemellaggio ha risposto all'obiettivo di trasferire le esperienze di attuazione e gestione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali maturate in Italia (leader del progetto) e Francia (junior partner). Tale obiettivo si è realizzato attraverso il contributo di funzionari ed esperti in attività di assistenza tecnica e formazione ai colleghi polacchi del Ministero dello Sviluppo Regionale, responsabile del Programma a livello centrale, e delle istituzioni delle 16 regioni coinvolte nell'attuazione. In due anni, il gemellaggio, con un budget di 2 milioni di Euro, ha attivato oltre 1200 giornate di funzionari e esperti, l'80 per cento delle quali fornite dai partner italiani: oltre al DPS, il Formez e le Regioni Basilicata, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia (con le agenzie ad esse collegate Sviluppo Italia Basilicata, ERVET e Informest).

Il DPS, e in particolare l'UVAL, ha assicurato il coordinamento del progetto. Il responsabile UVAL ha infatti svolto funzione di *project leader*, mentre un componente è stato *resident adviser* e coordinatore delle attività in Polonia per l'intera durata del progetto. Altri nove componenti UVAL sono stati inoltre coinvolti in missioni di breve periodo in Polonia, per un totale di circa 90 giornate nei due anni di durata del progetto.

Le attività del progetto sono state di vario tipo:

1. contributo alla finalizzazione delle procedure di attuazione del Programma (in particolare gestione e controllo, previsioni finanziarie, monitoraggio e valutazione), attraverso l'affiancamento dei colleghi polacchi del Ministero dello Sviluppo Regionale;
2. organizzazione di più di 60 eventi (seminari, workshop e sessioni di training) su diversi temi relativi alla attuazione del Programma (procedure di attuazione, ma anche temi più specifici quali cultura e sviluppo, società dell'informazione, riqualificazione urbana, monitoraggio del mercato del lavoro), con un totale di oltre 2000 partecipanti provenienti da tutte le istituzioni coinvolte nella attuazione del Programma in Polonia;
3. creazione di un sito web per la condivisione di documenti e esperienze, con una sezione library e una sezione forum (www.twinning-regions.org);
4. contributo alla preparazione dei nuovi Programmi Operativi Regionali per il periodo 2007-2013, attraverso la partecipazione di esperti del progetto alle attività di coordinamento del Ministero dello Sviluppo Regionale.

Il contributo dell'UVAL in queste attività ha riguardato in particolare alcuni temi: metodi di analisi e selezione dei progetti, indicatori di contesto e di programma, valutazione e autovalutazione di programma, attuazione di alcune politiche

(valorizzazione delle risorse culturali, politiche urbane, progetti integrati territoriali), realizzazione del principio del partenariato nella programmazione e nell'attuazione.

Il bilancio del progetto di gemellaggio è positivo sia per l'Italia sia per la Polonia, come dimostra la volontà di entrambe le parti di continuare la cooperazione attraverso un accordo bilaterale tra Ministro dello Sviluppo Economico italiano e Ministro dello Sviluppo Regionale polacco firmato nel novembre 2006.

La possibilità di un confronto diretto e continuo nella fase di preparazione ed avvio della programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 con un nuovo Stato Membro di peso come la Polonia è molto rilevante per il DPS, in quanto offre l'opportunità di:

- promuovere una cultura comune nell'ambito delle politiche di coesione, attraverso lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche, al fine di accrescere l'efficacia di tali politiche e di riaffermarne la centralità a livello europeo;
- favorire l'apertura internazionale dei sistemi produttivi locali italiani, in particolare del Mezzogiorno, attraverso l'accesso ad informazioni sulle opportunità offerte dai fondi strutturali in Polonia, la promozione della cooperazione territoriale ed il trasferimento di modalità di attuazione di politiche di sviluppo locale;
- rafforzare le capacità professionali dei funzionari del Dipartimento attraverso la sistematizzazione delle conoscenze, l'esposizione a contesti diversi, il confronto con i colleghi polacchi.

IV. I DATI SULL'ATTIVITÀ DELL'UVAL

IV.1 I documenti prodotti nel biennio 2005-2006

Le Tavole che seguono riportano l'elenco dei documenti metodologici, dei rapporti e dei contributi di analisi predisposti dall'UVAL, o da gruppi di lavoro a cui l'Unità ha partecipato, nello svolgimento dei propri compiti istituzionali nel biennio 2005-2006. Per l'approfondimento dei temi trattati nei documenti qui elencati si rinvia ai pertinenti paragrafi di questa relazione. Le Tavole non riportano i documenti pubblicati nell'ambito della Collana Materiali UVAL, per i quali si rinvia al paragrafo II.5.1 e il contributo dell'UVAL alla redazione delle edizioni 2005 e 2006 del Rapporto Annuale del DPS.

Tavola IV.1.1 Documenti prodotti dall'UVAL

Documenti	Paragrafo Relazione
Gruppo di lavoro DPS-UVAL-Rete dei Nuclei - Relazione di monitoraggio sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei fondi strutturali, 2005	I.2
UVAL, Development policies for urban competitiveness: highlights from current Italian experiences, marzo 2005	III.3.2
Tavolo interistituzionale FAS - Riserva Aree Urbane - La Riserva Aree Urbane della Delibera 20/04: confronto tra obiettivi e risultati di programmazione, maggio 2005	II.3.5
UVAL - Fissare obiettivi di servizio per le politiche di coesione regionale: nota tecnica per la discussione, ottobre 2005	II.1.4
UVAL - Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali (allegato alla bozza tecnico-amministrativa del QSN 2007-2013), aprile 2006	II.1.4
UVAL - Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni - Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari Obiettivo 1 (2007-2013), aprile 2006	II.1.3
UVAL - Indicazioni per la valutazione ex ante dei programmi della politica regionale 2007-2013, aprile 2006	II.4.1
UVAL - Nota Metodologica sulla Valutazione degli Effetti Occupazionali dei Grandi Progetti, maggio 2006	II.4.2
UVAL - The feeding and making of 2007-13 urban programming, giugno 2006	III.3.2
UVAL - Aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni dell'Obiettivo 1 2000-2006, novembre 2006	II.2.1
Sistema Nazionale di Valutazione - Indicazioni per la redazione del rapporto di valutazione ex ante dei programmi operativi 2007-2013, novembre 2006	II.4.1
UVAL - Indicatori e target per la politica regionale unitaria 2007-2013 (appendice al QSN 2007-2013), dicembre 2006	II.1.5
UVAL - Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale, 2006	II.3.1

IV.2 Unità di valutazione in cifre

Tabella IV.3.1 Sette anni di attività: i numeri fondamentali dell'Unità di valutazione

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Componenti dell'Unità di valutazione	26	28	28	28	24	23	24	29	26
di cui:	24	26	26	26	22	20	21	26	24
componenti esterni alla p.a.	1	2	3	2	0	0	1	1	1
componenti part-time	27	4	1	2	1	2	2	4	1
nuovi ingressi	1	2	1	2	5	3	1	0	4
usciti nell'anno	3,120	6,720	6,720	6,720	5,760	4,596	5,148	5,620	5,277
Componenti: giorni di lavoro totali	213	370	428	395	350	328	227	226	184
di cui:	195	336	392	364	312	258	154	132	119
in territorio nazionale	18	34	36	31	38	70	73	94	65
all'estero	12	30	36	41	45	49			
Linee di attività classificate									
Capo del Nucleo di valutazione e verifica	da 6/98	Barca	Scognamiglio	Scognamiglio	Barca	Barca	Barca	Barca	Barca/Sappino
Responsabile dell'Unità di valutazione	da 9/98	Batzella	Pancheri	Pancheri	Pancheri	Raimondo	Raimondo	Raimondo	Raimondo
Personale dipendente	8	9	9	9	9	15	17	17	17
di cui:	6	6	6	6	6	12	13	10	10
personale UVAL, fascia A, B	2	3	3	3	3	3	4	7	7
personale UVAL, fascia C	6	6	6	6	6	12	14	15	15
operativo (segreteria, cd)	2	3	3	3	3	3	3	2	2
ausiliario (scrivani, altro)	880	1,980	1,980	1,980	1,980	2,582	2,617	2,658	3,014
giorni di lavoro totali	28%	29%	29%	29%	34%	56%	51%	47%	57%
giorni personale / giorni componenti	1	3	3	4	5	7	6	4	4
Collaboratori (numero di contratti)	0	2	2	7	9	8	13	13	6
Travaglianti (numero di stagisti)	Area 1	Area 2	Area 3	Area 4	Altre attività				
Percentuale giorni lavorati per Area	24.7	30.3	14.3	16.2	14.5				

PAGINA BIANCA

UNITÀ DI VERIFICA
DEGLI INVESTIMENTI
PUBBLICI

PAGINA BIANCA

INDICE

UNITÀ DI VERIFICA INVESTIMENTI PUBBLICI

1. INTRODUZIONE: L'UVER E IL "VALORE PUBBLICO"
2. OSSERVAZIONI GENERALI SULLA REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI IN ITALIA
 - 2.1. La lentezza della spesa: conoscenza, verifica, intervento
 - 2.1.1. *La capacità delle Amministrazioni*
 - 2.1.2. *Le relazioni fiduciarie all'interno del ciclo del progetto*
 - 2.1.3. *La qualità dei progetti*
 - 2.1.4. *L'incompletezza della regolamentazione*
 - 2.2. Gli aspetti critici della Legge Obiettivo
 - 2.2.1. *I suggerimenti dell'UVER*
 - 2.3. Alcune proposte operative
 - 2.3.1. *Le conferenze dei servizi*
 - 2.3.2. *La rilevanza del progetto preliminare*
 - 2.3.3. *La gestione delle risorse economiche*
 - 2.3.4. *La validazione del progetto da parte delle imprese*
 - 2.3.5. *L'azione di tutoraggio*
 - 2.4. L'informazione è sufficiente? L'integrazione delle banche dati
 - 2.4.1. *Il Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio*
 - 2.4.2. *La necessità di una "anagrafe dei progetti"*
 - 2.4.3. *La razionalizzazione dei sistemi di monitoraggio: verso un "sistema conoscitivo-Paese"*
3. LE AREE DI ATTIVITÀ DELL'UVER
 - 3.1. L'Area Verifica
 - 3.1.1. *L'area in sintesi*
 - 3.1.2. *L'azione di accompagnamento e assistenza*
 - 3.1.3. *Il Catalogo UVER*
 - 3.1.4. *Tutoraggio o commissariamento? Uno studio sulle performance delle attività di verifica*
 - 3.2. L'Area Monitoraggio e Statistica
 - 3.2.1. *L'Area in sintesi*
 - 3.2.2. *Un sistema di monitoraggio e previsione che produce conoscenza operativa*
 - 3.3. L'Area Valutazione d'Efficacia
 - 3.3.1. *L'Area in sintesi*
 - 3.3.2. *Una valutazione d'efficacia sempre più vicina ai bisogni dei cittadini*
4. I GRANDI PROGRAMMI DI INVESTIMENTI PUBBLICI
 - 4.1. La legge obiettivo
 - 4.1.1. *Il programma accelerazione*
 - 4.1.2. *L'andamento insoddisfacente del programma*
 - 4.1.3. *Le concause della mancata accelerazione*
 - 4.2. I completamenti
 - 4.2.1. *L'andamento del programma*
 - 4.2.2. *Le previsioni di spesa*
 - 4.2.3. *Gli interventi ultimati: la valutazione di efficacia*

4.2.4. *Quattro casi oggetto di valutazione ex-post dell'efficacia*

4.3. La programmazione regionale tramite accordi di programma quadro

4.3.1. *La previsione della spesa degli APQ*

4.3.2. *Interventi critici: metodo e risultati delle verifiche*

4.3.3. *Tipologia degli interventi: l'indice di propensione allo sviluppo*

**5. LE ATTIVITÀ DI VERIFICA IN MATERIA DI FONDI STRUTTURALI
COMUNITARI**

5.1. **Le verifiche sull'andamento della spesa dei Fondi Strutturali comunitari – QCS
2000/2006**

5.2. **Il programma di verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del
PON ATAS 2000-2006**

6. STRUMENTI PER LA DECISIONE STRATEGICA

6.1. **Il Ranking dei livelli di governo**

6.2. **Bandi di gara della P.A. e territorializzazione degli investimenti pubblici**

1. INTRODUZIONE: L'UVER E IL "VALORE PUBBLICO"

L'Unità di Verifica (UVER) è l'Unità tecnica che fa parte del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero dello Sviluppo economico.

La funzione dell'UVER è di seguire l'attuazione del ciclo del progetto, concentrandosi soprattutto sulle fasi *cd in itinere ed ex post*. "Durante" e "dopo" sono le due colonne d'Ercole in cui sono racchiuse le attività di verifica, monitoraggio e valutazione d'efficacia svolte dall'UVER.

La verifica di un investimento pubblico può limitarsi al controllo della regolarità formale con cui esso è svolto. Può limitarsi a produrre informazioni sul suo stato di avanzamento. Può infine effettuare una valutazione a posteriori, slegata dal contesto.

Negli anni, sfruttando l'integrazione operativa tra le professionalità che compongono l'UVER e tra essa e le competenze delle altre strutture del Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, si è cercato di orientarla alla verifica dell'effettiva generazione di "valore pubblico" da parte degli investimenti effettuati.

Obiettivo di ogni investimento pubblico sul territorio è infatti quello di rispondere al meglio ai bisogni dei cittadini e delle collettività attraverso la generazione di valore pubblico, cioè di servizi che i cittadini stessi desiderano utilizzare e per i quali sono disposti a sostenere dei sacrifici.

A fronte di una crescente domanda di servizi, ma anche di bilanci sempre più contenuti, il tema della valutazione dei risultati raggiunti in termini di impatti sulla collettività rispetto alle risorse impiegate assume una rilevanza centrale.

Il tema del valore pubblico è a tutt'oggi inesplorato nella pratica della gestione amministrativa italiana: il nuovo corso dell'UVER, avviato nel 2003, ha puntato a realizzare una valutazione organica dell'investimento pubblico che ne collocasse il risultato nel tempo e nello spazio.

Far ciò significa seguire il ciclo del progetto, analizzandone l'andamento nel tempo, intervenendo attivamente su tale variabile, misurando infine il "valore pubblico" dell'investimento una volta completato e messo a disposizione del concreto contesto territoriale in cui è inserito.

L'introduzione di queste variabili amplia il campo di osservazione alla complessità della genesi e della storia di un'opera, ma anche alla sua inscindibilità dal contesto geografico, economico e amministrativo nel quale nasce e si sviluppa.

Le tre aree attive all'interno dell'UVER contribuiscono – ciascuna per la propria parte, che sarà di seguito sinteticamente illustrata – a una visione unitaria, che esamina il ciclo del progetto nel suo evolversi, attraverso sia verifiche dirette sia analisi delle informazioni, e poi nel suo risultato, ancora una volta attraverso verifiche dirette e analisi delle informazioni riferite al contesto in cui il progetto è localizzato.

La convinzione, maturata in anni di prassi operativa, che dalla capacità istituzionale dei soggetti pubblici dipende l'utilizzo proficuo delle risorse della collettività e la crescita delle comunità di beneficiari dell'investimento ha portato l'UVER:

- ad accentuare sempre più – nell’ambito delle tradizionali funzioni di verifica – l’elemento costituito dal “tutoraggio” nei confronti degli enti pubblici incaricati dell’attuazione dei progetti;
- a dedicare particolare attenzione alla qualità complessiva della *governance* del progetto, dall’identificazione di un bisogno del territorio alla messa in esercizio dell’opera finita;
- a costruire strumenti conoscitivi utili a prevedere/anticipare sia le traiettorie di spesa degli interventi (i tempi di realizzazione delle opere sono indicatori non solo di efficienza, ma anche di efficacia), sia i comportamenti di spesa dei livelli di governo coinvolti, la cui conoscenza preventiva può contribuire a orientare le decisioni di spesa;
- a proporre, in ultima istanza, una sanzione per quei comportamenti omissivi, o inerti, o deresponsabilizzanti che vengono riscontrati.

I segnali che vengono dal territorio sono sovente poco incoraggianti, e richiedono un aiuto puntuale: ma ancor di più serve, oggi, una voce competente e autorevole che, attraverso affermazioni nette e circostanziate, trovi ascolto all’interno dei processi decisionali fornendo quei dati concreti e quegli strumenti conoscitivi che rappresentano la base di ogni pianificazione strategica.

Fig. 1. L’UVER: le tre aree operative coordinate e i rispettivi obiettivi

<p><i>Area “Verifica dei progetti”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ assistere in modo mirato le amministrazioni responsabili al fine di accelerare l’avvio, l’ultimazione e l’entrata in funzione dei progetti finanziati; ✓ raccogliere e diffondere dati di prima mano sull’avanzamento dei progetti oggetto di verifica; ✓ identificare casi di eccellenza e criticità al fine di fornire al DPS indicazioni per il miglioramento della gestione del ciclo di progetto. <p><i>Area “Monitoraggio e statistica”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ fornire indicazioni sull’affidabilità degli attuali sistemi di monitoraggio e proporre eventuali azioni correttive; ✓ integrare le informazioni provenienti dai principali sistemi di monitoraggio interni ed esterni al DPS, delineando un quadro conoscitivo utile ad orientare l’attività degli organi politici e tecnico-amministrativi. ✓ costituire il primario riferimento metodologico e operativo del DPS per in tema di analisi e previsione, anche su base territoriale, delle informazioni sugli investimenti pubblici. <p><i>Area “Valutazione d’efficacia”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ realizzare analisi e valutazioni di efficacia degli investimenti pubblici a partire da indagini di tipo microeconomico e valutazioni sul territorio; ✓ formulare proposte per orientare l’allocazione delle risorse sulla base dei risultati effettivamente riscontrati in termini di impatto e fruibilità degli investimenti. <p><i>Un progetto unitario</i></p> <p>Le tre aree operative, frutto di un progetto unitario, sono state pensate per lavorare in modo strettamente coordinato e sinergico, tramite meccanismi reciproci di feedback. In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ i risultati delle verifiche, per quanto numericamente limitati, costituiscono un importante campione di confronto per i dati elaborati in sede di monitoraggio e suggeriscono nuove possibili chiavi di lettura dei dati stessi;
--

- ✓ l'area monitoraggio e statistica, attraverso la produzione di analisi e previsioni, contribuisce alle attività di verifica e di valutazione d'efficacia producendo conoscenza operativa sui rispettivi potenziali campi di azione;
- ✓ la valutazione di efficacia completa l'analisi del ciclo di progetto, a partire dalle risultanze delle verifiche e del monitoraggio, e restituisce indicazioni conclusive sull'esito degli investimenti.

2. OSSERVAZIONI GENERALI SULLA REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI IN ITALIA

Ciascuna delle attività messe in campo dall'UVER, di cui si parlerà con maggiore dettaglio nel prosieguo del documento, ha prodotto informazioni sui progetti e, in ultima analisi, indicazioni finalizzate al miglioramento dell'efficacia degli investimenti pubblici sul territorio.

Quelle che qui di seguito si riportano sono osservazioni a carattere generale. Esse sono maturate a seguito dell'attività di verifica svolta, che evidentemente non può abbracciare l'intero sistema di realizzazione degli investimenti pubblici, ma riguarda solo le aree di competenza del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione – di cui l'UVER fa parte – e quindi le politiche destinate al riequilibrio territoriale; e, in tale ambito, i settori di elezione dell'attività dell'UVER, concentratosi dal 2003 a oggi soprattutto sulla realizzazione di investimenti in infrastrutture materiali.

E tuttavia, il tipo di approccio seguito e la metodologia cui si fa ricorso fa ritenere che molte delle osservazioni sviluppate abbiano una valenza generale: in quanto tali sono messe a disposizione del Parlamento.

2.1 *La lentezza della spesa: conoscenza, verifica, intervento*

Si parla in questo paragrafo di lentezza della spesa perché obiettivo istituzionale del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, e quindi dell'UVER che di esso è articolazione amministrativa, è realizzare gli interventi volti al riequilibrio economico-sociale e allo sviluppo economico delle aree sottoutilizzate del Paese, ed è quindi l'andamento della spesa in conto capitale in queste aree il fenomeno che il Dipartimento osserva e su cui interviene. È tuttavia evidente che questa nozione coincide pienamente con quella di esecuzione delle opere e degli interventi, e che la lentezza della spesa e dell'avanzamento fisico sono due modi di esprimere la stessa realtà: i tempi eccessivamente lunghi con cui nel paese si porta a compimento il ciclo del progetto.

Una delle caratteristiche dell'UVER è la grande attenzione dedicata al fattore "tempo". Esso è, in tutta evidenza, un elemento di efficienza. Ma non è una variabile indipendente se si guarda al risultato finale del singolo progetto, in termini di benefici per la collettività e non solo di output fisico, e agli effetti macro che le politiche si propongono. Il migliore dei progetti può rivelarsi inutile e troppo costoso se realizzato in un tempo troppo lungo.

L'UVER verifica il rispetto delle tempistiche progettuali di spesa (e quindi dei tempi di realizzazione) da parte delle Amministrazioni titolari dei poteri di programmazione e di quelle responsabili dell'attuazione. Lo fa attraverso verifiche dirette, sul campo, che

riguardano lo specifico intervento e attraverso analisi ed elaborazioni condotte sulle banche dati di monitoraggio disponibili. In più parti di questo documento vengono fornite molte informazioni di dettaglio su attività, metodi e risultati conseguiti dall'UVER su questo tema.

È generalizzato il mancato rispetto delle tempistiche originariamente indicate, tanto che le stime effettuate dall'UVER sui tempi necessari al completamento dei progetti sono quasi doppie rispetto a quanto dichiarato.

Ciò trova fondamento in due elementi: da un lato l'eccessivo ottimismo delle tempistiche originarie, dall'altro lo scarso livello di affinamento progettuale che genera ritardi dovuti alla redazione e/o approvazione di perizia di variante.

La conseguenza principale è un blocco delle risorse su progetti che non generano spesa.

Ma la conseguenza secondaria – e non meno grave – è una diffusa perdita di credibilità delle tempistiche progettuali. Ciò comporta deresponsabilizzazione del soggetto titolare dell'attuazione che, nella misura in cui non “crede”, egli per primo, nei “suoi” tempi di realizzazione, non li considera obiettivi a cui tendere. E deresponsabilizza gli altri soggetti che interferiscono nel ciclo del progetto, che non si sentono a loro volta impegnati al rispetto delle scadenze, che considerano una variabile indipendente dai propri comportamenti.

Qui di seguito si tratteggiano in modo distinto alcuni elementi che producono tale tendenza. In realtà essi non sono separabili, ma assai compenetrati. Né la lista che si propone segue un ordine di gerarchia logica o di priorità.

2.1.1 La capacità delle Amministrazioni

La capacità istituzionale di un ente pubblico è ovviamente funzione di diverse variabili: stabilità e qualità del ceto politico, efficienza e professionalità dell'apparato burocratico, opportunità e rischi legati alle caratteristiche del territorio, capacità finanziaria, regolamentazione assecondante.

Dall'insieme delle attività svolte dall'UVER emerge con chiarezza una relazione diretta stabile e permanente fra capacità istituzionale generale del soggetto pubblico e velocità di realizzazione del ciclo del progetto. Amministrazioni con scarsa qualità del capitale umano semplicemente non sono in grado di portare avanti progetti di investimento di una certa complessità. Vi sono evidenze empiriche, confermate dalle analisi sulla *governance* dei progetti ultimati (vedi in particolare 0), che la “capacità” dell'ente (qualità del personale, caratteristiche strutturali, situazione finanziaria) dev'essere proporzionale alla “complessità” del progetto della cui attuazione l'ente è incaricato. L mostrano in modo evidente tale correlazione.

Uno dei progetti cui si sta dedicando l'UVER è dunque la costruzione di un vero e proprio *ranking* delle Amministrazioni: un'attività di classificazione dei livelli di governo in relazione al comportamento rilevato in merito alla realizzazione di investimenti pubblici, tenendo conto sia delle caratteristiche degli interventi (dimensione, settore, ecc.), sia del contesto territoriale di riferimento, che permetta una più ottimale individuazione – da parte dell'ente che programma – del livello istituzionale più adeguato per l'attuazione (vedi 0).

2.1.2 Le relazioni fiduciarie all'interno del ciclo del progetto

Che i soggetti pubblici siano capaci ed efficienti non garantisce che facciano convergere i loro sforzi. E che quindi gli impegni possano essere rispettati.

Come dimostra in particolar modo il caso del Programma Accelerazione (vedi 0), la sfiducia fra enti pubblici, con particolare riguardo alla fase di stanziamento/concessione/erogazione del finanziamento, produce effetti moltiplicati di ritardo e allontanamento dei tempi di conclusione delle opere, a causa di atteggiamenti connotati da diffidenza, inerzia e passività.

Alle costanti preoccupazioni sull'andamento dei conti pubblici che inducono spesso l'Amministrazione centrale a dilazionare i trasferimenti di risorse, corrisponde un atteggiamento iperprudenziale a livello burocratico: anche quando potrebbero permetterselo, gli enti non "anticipano" mai o quasi mai operazioni di tipo finanziario.

Quella che viene considerata una vera e propria imprevedibilità del "pagatore" di ultima istanza (lo Stato) determina un rallentamento generale di tutto il sistema di commesse che dovrebbe invece essere messo in moto dalla decisione iniziale di investire.

2.1.3 La qualità dei progetti

La qualità generale della progettazione non appare all'altezza degli obiettivi di velocità attuativa e di spesa.

Le verifiche e analisi fatte in particolar modo sugli interventi inseriti negli Accordi di programma quadro (quindi: un gran numero di interventi, differenti per settori e di dimensione generalmente "regionale") rivelano in modo diffuso questo fenomeno (vedi 0) sebbene, (ma in modo più articolato) ciò possa valere anche per le opere della cd. Legge Obiettivo (vedi di seguito 0).

Sostanzialmente i progetti non rispettano che sporadicamente le tempistiche originariamente indicate, tanto che i tempi necessari al loro completamento non di rado raddoppiano rispetto a quelli di progetto. Ciò trova fondamento, oltre che nell'eccessivo ottimismo delle tempistiche originarie, in uno scarso livello di affinamento progettuale. La conseguenza è un blocco delle risorse su progetti che non generano spesa e che per oltre il 50 per cento si trovano ancora nella fase di progettazione.

Questi i più frequenti fattori alla base dei ritardi:

- difficoltà di carattere finanziario (flussi e coperture finanziarie);
- incompletezza e/o carenza della progettazione;
- mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni;
- inadeguatezza o inerzia dell'ente attuatore.

In realtà, le criticità relative alla copertura finanziaria e al mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni sono spesso conseguenza di una progettazione incompleta e/o carente.

Assai frequente è la sottovalutazione dell'impatto del progetto sul territorio, con conseguenti continui adeguamenti e elevato rischio di contestazioni e proteste da parte delle comunità interessate dai lavori.

Gli interventi al di sotto dei 5 milioni di euro hanno poi in genere una durata ridotta, con tempi di realizzazione pari alla metà rispetto agli interventi di maggiori dimensioni.

In generale, la durata della progettazione assorbe circa il 50 per cento del tempo necessario al completamento dell'intervento, mentre i c.d. tempi "burocratici" (ad es. tra la fine della progettazione preliminare e l'inizio della progettazione definitiva), che non sono praticamente mai considerati nelle tempistiche, rappresentano un ulteriore 30 per cento del tempo totale per gli interventi di maggior importo, e fino a oltre il 40 per cento per gli interventi di minor importo.

Velocizzerebbero l'intero processo, quindi, sia una selezione degli interventi che favorisse quelli con una progettazione in fase più avanzata, sia un fermo e automatico collegamento tra il rispetto dei tempi e il mantenimento del finanziamento.

2.1.4 L'incompletezza della regolamentazione

Parlare di incompletezza della regolamentazione potrebbe apparire paradossale, considerata la numerosità e minuziosità delle regole dettate negli ultimi anni in materia di opere e contratti pubblici.

E tuttavia la regolamentazione è incompleta nel senso economico del termine: non consente cioè una automatica e stabile regolazione degli interessi. Viceversa, è continuo il ricorso a decisori terzi per la risoluzione di controversie che nascono durante il ciclo del progetto.

Nell'economia di queste osservazioni, è sufficiente far cenno a tale problematica. E ciò al fine di sottolineare che la proliferazione di ricorsi giurisdizionali, al netto di altre considerazioni, produce due effetti negativi in ordine all'efficienza e all'efficacia della spesa per investimenti.

Da un lato, infatti, riserve e contenziosi generano un aumento dei costi, spesso nemmeno correlati a effettive lavorazioni, a detrimento dell'efficienza interna dell'investimento.

Sotto un altro profilo, lo stallo conseguente a procedure contenziose viene vissuto dai soggetti come una variabile indipendente. L'allungamento dei tempi dovuti al contenzioso non produce in genere alcun comportamento "attivo", ma anzi una fatalistica attesa della definitiva risoluzione. In molti casi, l'UVER stessa si vede costretta a considerare *giustificati di diritto* certi ritardi in quanto causati dall'attivazione di contenziosi giurisdizionali.

In tal senso, merita attenzione il tema della valutazione dei costi derivanti dai contenziosi, che per la diffusione crescente, la notevole entità, e il manifestarsi anche oltre l'entrata in esercizio dell'opera, meritano senz'altro di essere incorporati nel concetto di "rischio d'impresa/d'amministrazione".

Una tale valutazione dovrebbe, tra le altre cose, identificare gruppi/categorie di livelli di governo (e di società appaltatrici) che più probabilmente saranno a rischio contenzioso, al fine di mettere in atto per tempo tutte le attività di tutoraggio necessarie a minimizzare tale rischio.

2.2 *Gli aspetti critici della Legge Obiettivo*

La Legge Obiettivo ha costituito uno strumento legislativo diretto a risolvere e superare alcune delle problematiche sopra indicate.

L'UVER non ha una competenza diretta sulle procedure di programmazione e attuazione. Tuttavia ha posto entro il proprio campo di osservazione numerose opere del Programma Infrastrutture Strategiche e molti procedimenti sotto il dominio della Legge Obiettivo, maturando quindi alcune considerazioni che pare opportuno esprimere.

In quanto strumento attraverso cui programmare, finanziare e facilitare la realizzazione degli interventi infrastrutturali strategici per il Paese, la Legge Obiettivo mantiene una sua validità intrinseca. Si riportano però di seguito alcuni degli aspetti, spesso esterni allo specifico contesto normativo, che ne hanno in parte ridotto l'efficacia:

- la selezione delle opere è stata effettuata senza procedere ad una sistematica e dettagliata valutazione *ex ante* di carattere economico e territoriale, e senza predefinire criteri oggettivi e rigorosi che fissassero il requisito di strategicità delle opere inserite nel programma;
- la sovradimensione del programma rispetto alle possibilità finanziarie del sistema-Paese ha reso più difficoltosa la selezione che si è scontrata con le aspettative dei proponenti;
- l'approvazione cd. "in linea tecnica" dei progetti, effettuata dal CIPE nei casi di mancanza di copertura finanziaria completa, ha generato una lista di progetti in "stand-by" senza che venisse individuato uno strumento per la gestione di tale lista utile per rispondere alle aspettative degli enti proponenti;
- la procedura attuata ha determinato quindi l'ammissione al finanziamento di opere non ben delineate dal punto di vista del livello progettuale, con una spesso inadeguata definizione dei costi e dei possibili ricavi futuri, così compromettendo la partecipazione da parte dei capitali privati;
- la scelta di velocizzare l'iter procedimentale ha poi di fatto ridotto i momenti di condivisione tra le Amministrazioni, sia che queste fossero interessate come esponenziali degli interessi territoriali sia che lo fossero tecnicamente. Ciò ha prodotto decisioni di approvazione, ma spesso con un'entità di prescrizioni tecniche da apportare ai progetti, tali da inficiare le indicazioni temporali ed economiche su cui si basavano le approvazioni stesse;
- l'effettiva disponibilità di risorse ha portato all'attivazione di singoli lotti, e quindi al differimento nel tempo dell'ultimazione dell'intera opera e all'aumento dei costi relativi ai lotti non finanziati;
- il finanziamento delle opere tramite l'accensione di mutui ha anche comportato la necessità di monitorare costantemente la compatibilità delle politiche di sviluppo con gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal Programma di stabilità;
- l'istituzione del *General Contractor* non è stata seguita, in taluni casi, da un adeguamento organizzativo delle stazioni appaltanti tale da consentire una corrispondente gestione del procedimento;
- le procedure burocratiche sono rimaste più veloci solo negli intenti: infatti, dai ritardi nella pubblicazione delle delibere CIPE, che hanno comportato ritardi per l'incertezza giuridica circa la effettiva disponibilità delle risorse, alle procedure per la concessione e stipula dei mutui, vi sono stati aspetti – considerati forse marginali – ma tali da vanificare gli obiettivi di celerità.

2.2.1 I suggerimenti dell'UVER

L'Italia sconta un rallentamento ormai ultradecennale nella realizzazione di infrastrutture di base. Su questa circostanza si innesta oggi una più articolata e sensibile domanda di servizi che proviene dalle autonomie territoriali.

Alle grandi opere di interesse nazionale, cioè, si aggiungono quelle la cui valenza è legata a macroaree, ad aree di dimensione regionale o a sistemi territoriali particolari. In tale contesto, una programmazione di lunghissimo periodo e diretta a colmare una domanda consistente e assai articolata (quale quella che si riprometteva il Programma Infrastrutture strategiche) va coniugata con criteri cogenti di ordinamento delle priorità che influenzino le scelte di progettazione e la velocità e certezza di attuazione.

I livelli decisionali centrali, nel loro ruolo di individuazione e perseguimento delle linee di sviluppo strategiche del Paese, hanno identificato nodi e segmenti infrastrutturali il cui tardato ammodernamento o potenziamento mette oggi il Paese dinanzi al rischio di saturazioni e strozzature. È quindi di vitale importanza dare carattere prioritario, facendoli emergere dal “mucchio” degli interventi, le grandi infrastrutture di collegamento alle reti TEN europee, assicurando al contempo i collegamenti orizzontali e verticali tra le diverse aree dell'Italia.

Questo anche al fine di migliorare la mobilità dei fattori produttivi e ridurre i sovraccosti che il sistema industriale sconta per la scarsa efficienza della logistica in alcune aree e per la ridotta accessibilità delle stesse.

A tali interventi andrebbe riconosciuto, in modo condiviso dai livelli di governo interessati, un carattere di assoluta priorità, in nome della quale gli altri interessi, pur meritevoli di attenzione, debbano in qualche modo cedere il passo.

Gli aspetti legati all'efficienza della spesa e alla tempistica di realizzazione devono quindi entrare tra i criteri di selezione in modo da coniugare il rispetto di queste priorità con le esigenze connesse alla programmazione delle risorse che alimentano la spesa in conto capitale.

È necessario qualificare la pianificazione dei grandi interventi attraverso una più chiara e puntuale identificazione delle priorità e rafforzando i requisiti di qualità progettuale già previsti dalla vigente normativa atti a consentire l'approvazione da parte del CIPE (per le opere “strategiche”) e, in generale, da parte degli enti titolari dei poteri di programmazione.

Altrettanto importante appare l'adozione di criteri trasparenti per scandire il ritmo delle approvazioni e finanziamenti. Un metodo come quello seguito nel caso del Programma di accelerazione finanziato con i fondi del Fondo Aree Sottoutilizzate (vedi 0), implica anche un effetto-sanzione a carico dei progetti che non riescono a rispettare la cantierabilità e quindi la possibilità di una gestione efficiente dei fondi che non restano improduttivi.

2.3 Alcune proposte operative

2.3.1 Le conferenze dei servizi

L'analisi del procedimento relativo alla realizzazione delle opere strategiche così come disegnato dalla Legge 443/2001 pone in evidenza la necessità di ottimizzare il momento

partecipativo da parte degli Enti interessati dalle opere affinché le principali prescrizioni e le eventuali condizioni ostative vengano scontate in una fase il più possibile anticipata.

La Conferenza dei Servizi effettuata sul progetto preliminare, ad esempio, potrebbe portare in evidenza l'effettivo grado di condivisione istituzionale sull'opera in questione e, a seconda degli esiti e delle eventuali prescrizioni, suggerire un percorso più attendibile per l'attuazione delle successive fasi o per l'eventuale stralcio.

È infatti ormai evidente come la realizzabilità di un'opera infrastrutturale sia profondamente e necessariamente legata al suo inserimento territoriale, rimanendo la fattibilità tecnico/economica una condizione necessaria ma certamente non sufficiente.

2.3.2 La rilevanza del progetto preliminare

L'esperienza del PIS ha fatto emergere la criticità relativa alle prescrizioni sul progetto, un istituto di garanzia pensato per la tutela degli interessi delle realtà locali.

Le prescrizioni si traducono, sul lato pratico, in un adeguamento del progetto che può richiedere risorse aggiuntive oltre a provocare un allungamento ulteriore dei tempi necessari alla progettazione e alla realizzazione delle opere. Sarebbe opportuno valutare le prescrizioni in termini di impatto temporale ed economico, avendo a riferimento dei valori soglia tali da consentire l'approvazione del progetto ovvero la sua revisione o stralcio.

L'entità delle prescrizioni deve inoltre essere tenuta a riferimento nella scelta della strategia contrattuale, prevedendo, ove necessario, oltre all'appalto integrato e al General Contractor, anche l'appalto ordinario sulla base del progetto esecutivo.

2.3.3 La gestione delle risorse economiche

La gestione delle risorse economiche destinate alla realizzazione delle opere strategiche costituisce un punto nevralgico del sistema pensato per le "Grandi Opere". Una grave patologia da evitare è quella relativa alla allocazione di risorse economiche su progetti che per vari motivi (progettazione non sufficientemente avanzata, opposizione da parte degli enti locali, ecc) non riescono a produrre spesa in tempi brevi, a danno di opere che potrebbero invece generare spesa immediata se opportunamente finanziate.

Occorre pensare ad un sistema idoneo a compensare i disallineamenti di cassa che possono generarsi presso i singoli enti attuatori.

2.3.4 La validazione del progetto da parte delle imprese

Problema endemico nella realizzazione dei lavori pubblici in genere è quello legato al contenzioso in fase esecutiva.

Evidenze raccolte dall'UVER e dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici convergono nel rilevare che le cause del contenzioso risiedono nella progettazione che spesso non viene attuata con la necessaria profondità. La validazione del progetto, sotto l'aspetto tecnico oltre che del Responsabile Unico del Procedimento, potrebbe essere posta in capo all'impresa aggiudicataria/concorrente che dopo avere analizzato il progetto sotto tutti gli aspetti, dovrebbe dare un'accettazione irreversibile, che di fatto eliminerebbe il contenzioso in circa il 90 per cento dei casi.

2.3.5 L'azione di tutoraggio

Come più ampiamente argomentato in 0, le figure commissariali, legate a una dimensione di emergenzialità, non hanno dato i risultati sperati. Più utile appare una permanente azione di tutoraggio sistematico per dare impulso al procedimento di realizzazione delle opere, garantendo la governance dello stesso in tutte le fasi del procedimento.

2.4 *L'informazione è sufficiente? L'integrazione delle banche dati*

Un luogo comune porta spesso a lamentare l'assoluta mancanza di informazioni sull'andamento dei progetti di investimento finalizzati allo sviluppo. La realtà è più vicina a una situazione di "muta sovrabbondanza" di informazioni, il cui risultato è una non-conoscenza dello stato di attuazione e dei tempi di completamento effettivi delle opere finanziate.

La disponibilità di una mole di informazioni più o meno aggiornate, complete o attendibili, e comunque non integrate tra loro, non riesce a restituire una conoscenza adeguata dell'andamento degli investimenti (specie a fronte del livello di stanziamenti deciso in sede politica) tale da costituire un "Sistema Informativo-Paese", utilizzabile da tutti i livelli decisionali, a partire da quelli di rilevanza strategica.

Le numerose banche dati che "osservano" oggi gli investimenti pubblici, come i numerosi sistemi di monitoraggio adottati da una molteplicità di soggetti che, per il raggiungimento dei propri obiettivi, organizzano, gestiscono banche dati relative agli investimenti pubblici e ne "trattano" le informazioni, nascono con finalità conoscitive specifiche: benché una parte dei dati raccolti sia la stessa, quindi, ciascuna banca dati presenta peculiari caratteristiche e punti di vista, oltre che un diverso livello di periodicità, dettaglio, aggregazione, ecc.. Il tutto con un diffuso problema di qualità dei dati in termini di errori di immissione, ritardi, se non di veri e propri "buchi" informativi.

L'UVER ha avviato un lavoro di integrazione delle banche dati in grado di far convergere un patrimonio informativo frammentario, disperso e disomogeneo all'interno di un quadro conoscitivo unitario capace di produrre conoscenza operativa e aperto ad analisi anche di tipo previsivo in grado di prefigurare scenari alternativi utilizzabili nei processi decisionali di medio-lungo periodo.

È tuttavia sempre più urgente la necessità di pervenire a una conoscenza delle opere che si caratterizzi come unitaria fin dall'origine, dalla raccolta dei dati: non si tratterebbe, tuttavia, di un ulteriore soggetto di raccolta, ma di un'armonizzazione di tale raccolta attorno a criteri precisi, probabilmente affidata ad uno dei soggetti già operanti, reso in grado di collegarsi da un lato ai nuovi sistemi di identificazione univoca degli interventi, dall'altro ad un sistema di produzione di conoscenza operativa dal forte carattere di anticipazione e dall'immediata utilizzabilità ai fini dell'individuazione/correzione delle politiche di sviluppo.

2.4.1 Il Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio

All'integrazione delle banche dati e alla razionalizzazione del sistema di acquisizione delle informazioni di monitoraggio l'UVER lavora da tempo.

La molteplicità delle fonti, da un lato, e l'assenza di un riferimento informativo unico, dall'altro, per quanto riguarda il mondo degli investimenti pubblici rende stringente la necessità di integrazione delle informazioni disponibili al fine di passare da un sistema a "compartimenti stagni" (le banche dati che non comunicano) ad un sistema "permeabile" (le banche dati che comunicano attraverso chiavi di lettura comuni) e quindi di maggiore portata informativa. Questo passaggio è fondamentale affinché il sistema delle conoscenze sugli investimenti raggiunga la maggiore completezza possibile e possa essere efficacemente impiegato per scopi operativi. L'UVER ha sviluppato diversi progetti che impiegano le informazioni contenute nelle banche dati sugli investimenti, utilizzando in via prototipale singole banche dati ma con l'obiettivo finale di estendere i metodi messi a punto all'universo "ricostruito" degli investimenti.

L'obiettivo strategico è quello di ottenere, attraverso il massimo sfruttamento delle informazioni di dettaglio sugli investimenti pubblici presenti in banche dati diverse, quadri conoscitivi e previsivi che possano essere utilizzati per le decisioni politiche, ed anche per consentire un controllo fine del ciclo del progetto e interventi di verifica mirati e tempestivi.

Presupposto del sistema di analisi e previsione è l'integrazione di informazioni sugli investimenti presenti in banche dati diverse e la loro analisi e rielaborazioni in modelli di previsione. Il sistema punta successivamente a estendere l'universo di applicazione delle previsioni ed effettuare una analisi delle performance degli interventi per la costruzione di indici di *benchmark*.

All'interno della casistica completa di incompatibilità, disomogeneità ed errori riscontrabili nelle banche dati, il *Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio* si occupa in particolare di due tipologie di temi:

1. la necessità di un codice univoco che identifichi lo stesso progetto che permetta di effettuare elaborazioni di dati presenti in diverse basi di dati senza dover ricostruire con strumenti evoluti l'identità del progetto;
2. l'utilizzo nelle varie banche dati di unità di rilevazione differenti deriva dalle diverse necessità di monitoraggio che caratterizzano le varie basi di dati: esse osservano i progetti o gli appalti, gli interventi complessivi o i singoli lotti, ecc.

2.4.2 La necessità di una "anagrafe dei progetti"

Per le attività svolte, l'UVER si confronta ogni giorno con la necessità di raccogliere e armonizzare i dati sparsi tra le varie fonti, trasformandoli in informazioni unitarie e coerenti. Un momento chiave di tale armonizzazione è l'assegnazione a ciascun progetto un identificativo preciso e univoco, costituendo, di fatto, una sorta di "anagrafe dei progetti".

L'approccio dell'UVER al tema dell'identificazione univoca dei progetti, principalmente informativo, è complementare e convergente a quello normativo, finalizzato alla trasparenza amministrativa, seguito dalle procedure MIP (Monitoraggio investimenti pubblici) e CUP (Codice unico di progetto) che prevedono l'assegnazione a ciascun progetto di un codice identificativo univoco e hanno origine in precise normative di riferimento (L.144/99 e Reg.24/04).

L'utilizzo generalizzato del CUP incontra ancora oggi resistenze e comportamenti elusivi. Ciò ha spinto da tempo l'UVER ad attivarsi seguendo l'approccio informativo, mantenendo tuttavia fermo il punto della necessità dell'attribuzione del CUP a ciascun progetto che si candidi a ottenere risorse pubbliche, condizione irrinunciabile perché si possa produrre quella conoscenza operativa in grado di far assumere scelte politiche consapevoli ed efficaci.

La progressiva costruzione di una vera e propria "anagrafe dei progetti", unitaria e condivisa da tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte è un risultato che va categoricamente perseguito e preteso ogni volta che si decida di finanziare un progetto o una intera categoria di investimenti pubblici.

Per arrivare a questo risultato è richiesta, da parte dei principali livelli di governo coinvolti, una forte volontà diretta a favorire il processo di conoscenza strutturale degli investimenti lungo il loro naturale percorso procedurale (progettazione, appalto, aggiudicazione, realizzazione, collaudo, entrata in esercizio).

2.4.3 La razionalizzazione dei sistemi di monitoraggio: verso un "sistema conoscitivo-Paese"

Efficaci procedure di identificazione univoca dei progetti, pur auspicabili e necessarie, non danno accesso di per sé alla conoscenza completa e dettagliata dei progetti di investimento.

Un ulteriore scoglio è rappresentato dall'attuale proliferazione di sistemi di monitoraggio, che si traduce in informazioni ridondanti, asistematiche e, dato non trascurabile, insopportabilmente costose per i terminali ultimi dei processi di programmazione degli investimenti, come i Responsabili Unici del Procedimento, spesso persone fisiche gravate da molti oneri e con scarsi mezzi.

Appare indispensabile razionalizzare, semplificare e quindi economizzare sul sistema di acquisizione delle informazioni, con l'obiettivo di fornire ai numerosi ma polverizzati operatori sul campo (RUP, direttori di lavori) una interfaccia il più unitaria possibile.

Non si fa qui riferimento a un ulteriore soggetto/banca dati che abbia l'esclusiva della raccolta delle informazioni: si tratta invece di sensibilizzare i principali fornitori-utenti di informazioni perché procedano al rafforzamento degli sforzi tesi a favorire l'integrazione delle fonti esistenti, evitando inutili e costose duplicazioni.

Saranno poi le fasi di condivisione e di elaborazione delle informazioni a poter essere distinte in funzione delle specificità delle Amministrazioni, delle loro finalità conoscitive e dei loro sistemi di intervento.

Attualmente, per la sua posizione e il suo ruolo all'interno della PA, è l'AVCP (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, già AVL), e in particolare l'Osservatorio dei contratti pubblici operante al suo interno, l'unico soggetto "prenditore" di informazioni ad avere visibilità generale sui progetti di investimento, visti sotto la particolare lente dei contratti che fanno seguito agli appalti.

Progetti e contratti sono due modi diversi di vedere la stessa cosa: l'utilizzo del CUP all'interno della banca dati AVCP sarà in grado di ricongiungere sotto un unico identificativo di progetto i vari spezzoni contrattuali nei quali essi si suddividono, con un

benefico risultato di arricchimento della conoscenza e la migliore applicabilità dei metodi previsivi sull'andamento della spesa elaborati dall'UVER:

Inoltre, in considerazione della natura di Autorità con compiti di vigilanza sul percorso di spesa degli interventi, ha il vantaggio di poter far valere l'obbligatorietà della raccolta dei dati, esercitando così, in virtù del potere sanzionatorio già in natura riconosciute, la massima coerenza possibile.

L'UVER ha nel tempo avuto modo di utilizzare i dati AVL/AVCP, come del resto viene fatto dai soggetti e *stakeholder* istituzionali con i quali l'Autorità si rapporta selezionando e ridistribuendo le informazioni raccolte: Ministero dello Sviluppo, Ministero dell'Economia-RGS, Ministero delle attività produttive, Ministero dell'Interno, Ministero della Salute, Ministero delle Infrastrutture, Ministero del Lavoro, ecc..

Una rete informativa tra soggetti di tale numero e rilievo, all'interno dei quali la quasi totalità degli investimenti pubblici viene decisa e gestita, è a un passo dal configurarsi come un vero e proprio Sistema Conoscitivo-Paese.

In tal senso, l'UVER si propone come soggetto tecnico propulsore che favorisca la formazione di una volontà comune da parte dei soggetti interessati in direzione del superamento della dimensione "informatica" e "informativa" della raccolta dati a favore di uno stabile processo di produzione di "conoscenza operativa" fortemente integrata con i processi decisionali in atto, anche strategici, sul tema del futuro del Paese e in grado di orientare l'attività degli tecnico-amministrativi e degli organi politici.

3. LE AREE DI ATTIVITÀ DELL'UVER

3.1 L'Area Verifica

3.1.1 L'area in sintesi

L'Area Verifica cura lo svolgimento delle verifiche dirette sugli investimenti pubblici che rientrano nella competenza dell'Unità.

Le verifiche dirette, *in loco* perché consistono in accessi ai luoghi di esecuzione degli interventi, sono mirate ad asseverare lo stato d'avanzamento dei progetti e ad individuare gli eventuali limiti operativi (tecnici, amministrativi, finanziari, ecc.) alla loro realizzazione.

Attenta anche all'osservanza del quadro economico della spesa e ai suoi effetti socio-economici, la verifica si caratterizza, oltre che per le procedure di tipo ispettivo, per una vera e propria attività di "accompagnamento e assistenza": una sorta di tutoraggio nei confronti dei soggetti attuatori, con i quali vengono configurate e proposte, se necessario, le possibili iniziative da adottare per agevolare la risoluzione dei problemi riscontrati.

I dati e le informazioni acquisite in sede di sopralluogo vengono poi utilizzati dall'UVER all'interno delle attività di monitoraggio di programmi e progetti, con l'obiettivo di fornire ai competenti organi decisionali elementi attendibili e tempestivi ai fini

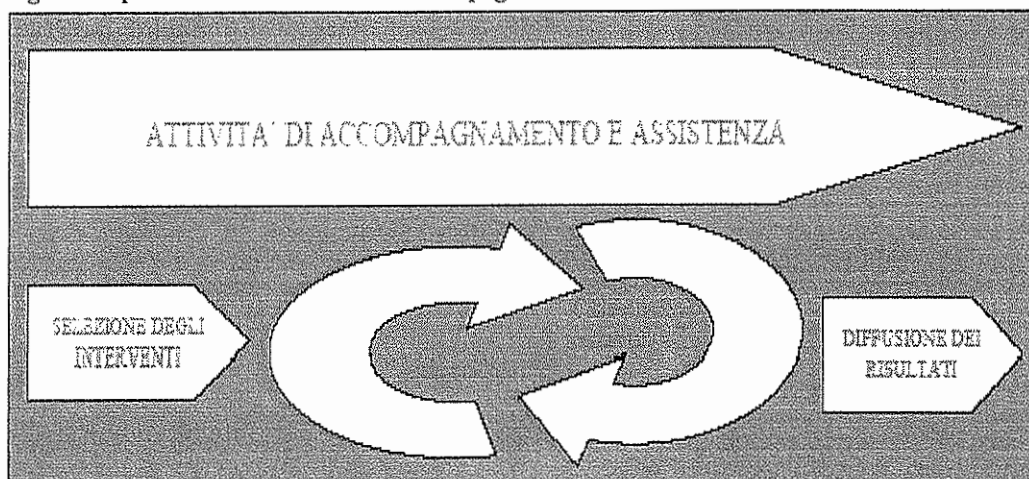
dell'adozione di misure (correttive o innovative) in sede di programmazione economica degli investimenti pubblici sul territorio.

L'attività di verifica dell'UVER si caratterizza e distingue rispetto ad attività meramente ispettive perché si basa di norma su un processo collaborativo articolato nelle seguenti fasi:

- selezione, anche su proposta degli stessi enti attuatori, degli interventi da sottoporre a verifica;
- organizzazione e successiva realizzazione delle verifiche in loco ai fini dell'accertamento dell'avanzamento procedurale del progetto e della rilevazione degli eventuali limiti operativi alla realizzazione dello stesso;
- collaborazione continuativa che si concretizza nella formulazione da parte dell'UVER di possibili soluzioni che consentano il superamento della criticità;
- diffusione dei risultati.

Il processo collaborativo di accompagnamento e assistenza si caratterizza per la ciclicità delle azioni verifica in loco, che si ripetono fino alla completa entrata in esercizio dell'opera.

Fig. 2. Il processo collaborativo di accompagnamento e assistenza



Naturalmente l'attività di verifica viene organizzata secondo il tipo e la finalità delle verifiche stesse, variando tale schema in funzione degli obiettivi specifici di rilevazione che vengono dati.

Degli esiti di tale attività si darà conto nel prosieguo di questa relazione.

3.1.2 L'azione di accompagnamento e assistenza

In generale, l'azione permanente è quella definita esplicitamente "di accompagnamento e assistenza". Gli interventi oggetto di tali verifiche sono quelli localizzati nelle aree sottoutilizzate, relativi, in particolar modo, ai settori delle risorse idriche e dei sistemi di trasporto, coerentemente con le priorità indicate nella Legge 24-12-2003 n. 350 (Finanziaria per il 2004), in riferimento al programma di accelerazione della spesa (su cui vedi anche 0).

Ulteriori interventi sono stati selezionati sulla base di una procedura sistematica e concertata, basata su due criteri guida:

- la “significatività”, che tiene conto, tra l’altro, della localizzazione, del settore d’investimento, della dimensione finanziaria dell’intervento, del bacino d’utenza e della domanda che l’intervento si propone di soddisfare;
- la “performance”, che sintetizza l’avanzamento procedurale, fisico e finanziario.

Bacini privilegiati da cui selezionare nuovi interventi sono costituiti dalla banca dati degli Accordi di Programma Quadro (APQ) e dal novero degli interventi oggetto della manovra di accelerazione della spesa in conto capitale del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) di cui alle delibere CIPE n. 21/2004 e 98/2005, risorse FAS, dai vari DPEF e dai Completamenti (delibere Cipe n. 52 e 135 del 1999).

Si forma così una lista – aggiornata nel tempo – di circa 100 grandi opere che l’UVER segue in modo continuativo, raccogliendo informazioni da tutti i soggetti competenti, e in particolar modo dal Responsabile unico del procedimento (la figura che in base alla legge sui lavori pubblici racchiude in sé le più importanti responsabilità e poteri in ordine all’esecuzione), valutando e intervenendo sulle situazioni che di volta in volta si producono.

Grazie a questa attività si sono elaborate analisi e sviluppati i suggerimenti e indirizzi, che si ritiene abbiano validità per tutto il settore degli investimenti pubblici, esposti nel capitolo 0.

Soprattutto è nel corso di questa attività che si dispiega tutto il potenziale connesso ad un’azione di “tutoraggio” come quella svolta dall’UVER. Tanto, infatti, la nostra azione riesce ad accompagnare il ciclo realizzativi del progetto e a intervenire tempestivamente allo scopo di fluidificare e facilitare il superamento dei fattori critici, tanto è possibile un intervento positivo – non meramente sanzionatorio – diretto a velocizzare i tempi di esecuzione o a ottimizzarne l’efficacia.

Il caso esposto in “Un esempio di accompagnamento e assistenza: il Sistema Irrigazione Salento” è esemplificativo di quanto sia importante un intervento autorevole, non scevro dal potere di minacciare la sanzione della revoca, per rendere efficienti e convergenti, e non confliggenti, i comportamenti amministrativi. Nel paragrafo 0 si esporranno i risultati di una prima analisi dell’impatto che la nostra azione di impulso e facilitazione può conseguire sull’andamento del ciclo del progetto.

3.1.3 Il Catalogo UVER

Per dare visibilità e accessibilità alle informazioni così raccolte, l’UVER ha creato una base di dati che, a partire dal mese di giugno 2006, è stata resa accessibile via Internet a tutti gli utenti interessati: il Catalogo UVER, disponibile all’indirizzo web <http://www.dps.tesoro.it/uver/uver.asp>, al 31/12/2006 risultava composto da 150 schede, concernenti:

- interventi “Legge Obiettivo” già oggetto di specifico finanziamento da parte del CIPE;
- interventi di Completamento ex Lege 208/1998 già seguiti dall’UVER nell’ambito dell’attività quadrimestrale di monitoraggio;
- interventi selezionati dalla banca dati degli Accordi di Programma Quadro.

Di ciascun intervento sono riportate localizzazione, descrizione, beneficiari, costo, stima di entrata in esercizio, andamento del progetto e stato di avanzamento.

Si mette così in condizione l'operatore qualificato, ma anche il cittadino interessato, di avere informazioni ragionevolmente aggiornate sullo stato delle opere che abbiamo definito "significative".

Il Catalogo costituisce anche un ambiente ideale per la valorizzazione dei casi di eccellenza, finalizzato al trasferimento delle buone pratiche, nei casi in cui, per merito delle Amministrazioni e/o con il contributo dell'UVER, l'intervento procede nei tempi e nei modi previsti.

L'inserimento in Catalogo di un intervento è in grado di portare molteplici vantaggi alle Amministrazioni interessate: dall'accesso ad una serie di servizi di assistenza tecnica, fino alla ricaduta positiva sull'immagine delle Amministrazioni stesse derivante dalla grande visibilità offerta dal Catalogo stesso.

Un esempio di accompagnamento e assistenza: il Sistema Irrigazione Salento

Il progetto "Irrigazione Salento" per l'adduzione e la distribuzione idrica ad uso irriguo nei comprensori di competenza del Consorzio di Bonifica dell'Arneo (province di Taranto, Brindisi e Lecce) è stato oggetto di numerosi finanziamenti a partire dal 1976, con la Cassa per il Mezzogiorno, fino ad impegnare oltre 267 milioni di euro tra stanziamenti statali (Fondo Investimenti per l'occupazione, Casmez/Agensud, Ministero dell'Agricoltura), regionali e comunitari.

Potenziati beneficiari dello sviluppo economico conseguente alla accresciuta disponibilità di risorse idriche sono gli operatori agricoli dei territori attrezzati della provincia di Lecce. La chiusura dei numerosi pozzi privati (autorizzati e non) attualmente utilizzati per l'irrigazione avrebbe l'ulteriore vantaggio di limitare il processo di salinizzazione delle falde acquifere (e quindi dei pozzi) utilizzate nel Salento come principale fonte di approvvigionamento di acqua potabile. È da evidenziare che il comprensorio dell'Arneo rappresenta il maggior utilizzatore di pozzi privati per uso irriguo nell'area pugliese.

L'intero schema è costituito da una condotta adduttrice principale della lunghezza di circa 56 km, dall'invaso Pappadai, con funzione di serbatoio destinato al fabbisogno irriguo stagionale e dalle opere irrigue e di regolazione. Nella sua visione originaria, lo schema costituiva il proseguimento della "canna del Sinni", punto terminale dell'impianto gestito dall'Ente irrigazione e trasformazione fondiaria per la Puglia, la Basilicata e l'Irpinia (EIPLI).

Nonostante gli ingenti finanziamenti concessi nel corso degli anni, e l'obiettivo importanza e utilità per le popolazioni interessate, l'opera risulta a tutt'oggi completata (e in parte collaudata) ma non in esercizio a causa di una progettazione e una programmazione originarie carenti e di breve respiro. L'opera è stata infatti progettata e finanziata senza tener conto, tra l'altro, di un vincolo sostanziale: la disponibilità dell'acqua da far passare nella condotta è condizionata all'utilizzo di una infrastruttura, la "canna del Sinni", gestita da un soggetto terzo, quale è l'EIPLI.

Ciò che rende emblematica questa vicenda è che il vincolo era esistente e conoscibile dal Consorzio fin dal primo momento. L'ente attuatore ha quindi definito il progetto da un punto di vista puramente ingegneristico, ottenendo finanziamenti su numerose leggi di spesa, e realizzando effettivamente l'opera, nel sostanziale rispetto dei tempi e dei costi, ma senza curarsi dei vincoli idraulici e gestionali esistenti.

L'UVER, verificata la situazione, nel 2003 ha seguito da vicino tutta la vicenda, sollecitando le numerose amministrazioni interessate e formulando proposte tecniche atte a superare l'impasse.

A seguito di solleciti formali e informali da parte dell'UVER, la Direzione Generale delle Reti del Ministero delle Infrastrutture, unitamente all'Assessorato alle Opere pubbliche della Regione Puglia, hanno avviato una serie di incontri, tenutisi tra giugno ed agosto 2006, giungendo alla firma di un protocollo contenente una serie di impegni:

- quello dell'EIPLI, ente gestore della canna del Sinni, a effettuare verifiche tecniche per superare il vincolo idraulico e gestionale esistente;
- quello dell'Acquedotto pugliese a studiare in concreto soluzioni di utilizzo della condotta principale per il vettoriamento di acqua verso un potabilizzatore da realizzare al centro del Salento, in modo da limitare l'emungimento di pozzi anche per l'utilizzo potabile;
- quello ad ultimare (con rescissione in danno dell'appalto) i lavori di ampliamento dell'invaso del Pappadai, con capacità inferiore ma sufficiente e ad avviarne entro il 2007 la progressiva sperimentazione funzionale;
- quello tra Regioni Puglia e Basilicata a consentire una prima fornitura d'acqua (ottobre-dicembre 2006) per verificare la tenuta di tubazioni, vasche di accumulo e apparati di sicurezza.

Un altro impulso è venuto dalla delibera adottata dal CIPE su proposta dell'UVER che ha fissato un termine per l'avvio di concrete attività dirette all'entrata in esercizio, pena la revoca di una parte dei finanziamenti.

Il Consorzio responsabile e i vari soggetti istituzionali coinvolti sono così usciti dall'inerzia che li aveva caratterizzati, adottando un vero e proprio programma di attivazione del sistema: sono stati finalmente ultimati i lavori di ampliamento dell'invaso del Pappadai, si è attivata una prima fornitura di 3 milioni di mc d'acqua da parte dell'ente irrigazione, e, in generale, si nota una presa di coscienza del problema da parte dei vari attori, che hanno condiviso e sottoscritto una ipotesi di utilizzazione promiscua delle opere.

Certo, l'opera non è ancora entrata in esercizio e restano alcuni interrogativi: l'UVER continuerà tuttavia nella propria opera di verifica, accompagnamento e assistenza, fino a quando l'opera non sarà entrata completamente in esercizio e l'acqua non fluirà a irrigare i terreni cui è destinata.

3.1.4 Tutoraggio o commissariamento? Uno studio sulle performance delle attività di verifica

Nel paragrafo 0**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** si è sottolineata la componente di "tutoraggio" presente all'interno delle verifiche. Questo profilo d'azione, nel quale l'UVER crede molto, può essere considerato una valida alternativa al "commissariamento" degli enti, cui non di rado si fa ricorso con intenti accentratori dell'azione pubblica.

È proprio l'attenzione che l'UVER dedica alla capacità istituzionale degli enti a suggerire un giudizio critico del ricorso al commissariamento —manovra punitiva che spossa l'organizzazione amministrativa della propria autonomia e identità — a tutto vantaggio di un'azione di accompagnamento e di facilitazione.

Ci si è quindi proposti di analizzare l'impatto della nostra azione di impulso sull'andamento del ciclo del progetto, sia ai fini autovalutativi, sia nel tentativo di valutare il contributo di un'azione strutturata di tutoraggio — innalzando la capacità istituzionale dei soggetti — in termini di velocizzazione dei tempi (e della qualità) di realizzazione.

Ci si è proposti insomma non un'analisi puntuale sui benefici e sui costi collegati alla singola opera, quanto piuttosto una riflessione sulla desiderabilità sociale dell'intervento UVER che, grazie al fatto di rendere possibile un'accelerazione del ciclo degli

investimenti, anticipa il momento in cui la collettività può godere dei benefici derivanti dall'averne una data opera a disposizione.

Per poter valutare tali benefici si è ipotizzato un confronto tra la situazione "con" e quella "senza" intervento UVER.

È evidente che l'attività di accompagnamento e assistenza effettuata dall'UVER, pur essendo costantemente ed uniformemente attuata su tutti gli interventi, non sempre permette una quantificazione dell'aumento della percentuale di avanzamento economico. Per le motivazioni di cui ai punti precedenti, avendo come anno di riferimento il 2005, sul totale di 158 progetti di investimento inclusi nel database dell'Unità 70 hanno evidenziato un avanzamento economico minimo, se non addirittura nullo.

Si tratta di interventi che nell'anno di riferimento erano già conclusi, e, quando con percentuali di avanzamento economico prossime allo zero, conclusi ma mancanti del collaudo, oppure di progetti non ancora avviati o, se avviati, caratterizzati da criticità bloccanti e tali da non poter essere intaccate dall'attività dell'UVER (ad. es. in caso di contenzioso in corso).

Per tutti gli interventi appartenenti al parco progetti è stato considerato lo stato di avanzamento del precedente la presa in carico dell'UVER e quello successivo alla presa in carico. Già durante il primo periodo di intervento dell'UVER, mediamente un anno, lo stato di avanzamento economico subitotene a subire una decisa accelerazione: sull'intero parco progetti, la percentuale annuale di avanzamento è più che duplicata, passando dal 7,7 per cento al 19,6 per cento (media ponderata in relazione al costo dei progetti).

Posta l'ipotesi semplificatrice che tutti gli interventi considerati siano iniziati alla medesima data, lo stato di avanzamento delle iniziative procede ad un ritmo del 7,7 per cento annuo fino al momento della presa in carico da parte dell'UVER. Tale presa in carico, nei progetti considerati, è avvenuta ad un avanzamento medio del 23,1%, ovvero circa in corrispondenza del terzo anno dall'inizio dei lavori (7,7 per cento medio annuo per tre anni). A partire da questo momento il tasso di realizzazione subisce un'accelerazione e passa al 19,6 per cento medio annuo. Tale accelerazione fa sì che i progetti raggiungano mediamente la conclusione poco prima del 7° anno dall'inizio dei lavori, laddove "senza assistenza tecnica", gli interventi sarebbero terminati non prima del 13° anno.

Tutto questo si traduce in un impatto positivo sul sistema economico: anticipare nel tempo l'entrata a regime delle opere pubbliche produce da un lato un beneficio collettivo complessivo in termini di valore pubblico, dall'altro un risparmio in termini di minori costi che la collettività ottiene a seguito dell'intervento dell'UVER.

Esistono in dottrina e nelle migliori pratiche della P.A. internazionale dei metodi di analisi in grado di rendere misurabile il valore creato (o meglio, non disperso) da attività di tutoraggio dello stesso genere di quella che l'UVER persegue. Attività, è bene ribadire, perfettamente in grado di produrre effetti positivi per il sistema economico con costi politico-amministrativi assai minori rispetto a quelli generati dalla pratica del commissariamento.

3.2 *L'Area Monitoraggio e Statistica*

3.2.1 *L'Area in sintesi*

L'Area monitoraggio e statistica dell'UVER costituisce il riferimento primario del DPS in tema di analisi delle informazioni sugli investimenti pubblici. La sua attività di supporto informativo e metodologico ha contribuito nel tempo a delineare un quadro conoscitivo e previsivo di prioritario interesse, utilizzabile anche a fini decisionali.

Nata con l'obiettivo di integrare le informazioni provenienti dai principali sistemi di monitoraggio interni ed esterni al DPS, fornendo indicazioni sulla loro affidabilità e proponendo eventuali azioni correttive, l'Area ha nel tempo sviluppato una serie di innovative metodologie di analisi delle curve di spesa degli investimenti pubblici.

Tali metodologie convergono in un vero e proprio Sistema di monitoraggio e previsione, attivo da ormai tre anni, che ha permesso di rimodellare le curve di spesa degli interventi in forme più aderenti alla realtà di quanto dichiarato dagli enti attuatori.

Queste informazioni trovano ora un ulteriore ambito di applicazione nella rappresentazione cartografica a livello comunale di caratteristiche quali, ad esempio, la spesa prevista anno per anno, o la tipologia prevalente delle opere, o il contesto economico-amministrativo nel quale gli investimenti si inseriscono, ecc.

La sintesi informativa offerta dalla particolare "cartografia animata" utilizzata rende i dati sul territorio "visibili" e facilmente comunicabili, introducendo un ulteriore elemento conoscitivo di estrema utilità nei processi decisionali.

3.2.2 *Un sistema di monitoraggio e previsione che produce conoscenza operativa*

L'insieme di attività che caratterizzano l'Area ha finalità di conoscenza e finalità operative. Conoscenza e operatività spesso viaggiano su assi funzionali paralleli, se non divergenti: l'intento dell'UVER è invece quello di produrre conoscenza operativa, utile ad orientare l'attività degli organi politici e tecnico-amministrativi.

Una forte attività di ricerca è alla base di metodologie, modelli e sistemi che leggono la realtà, sia in un dato momento, sia come anticipazione di andamenti futuri. Tale lettura fornisce conoscenze immediatamente utilizzabili all'interno dei processi decisionali ordinari, legati alla gestione dei finanziamenti in corso, delle rimodulazioni periodiche e, soprattutto, della progettazione di nuovi programmi di sviluppo.

L'intento è quello di garantire una doppia "visuale":

- l'osservazione degli investimenti "dall'alto", attraverso l'impiego di basi di dati in tema di investimenti pubblici e territoriali, in grado di pervenire a sintesi sugli andamenti in atto e futuri nonché a valutazioni sull'efficacia a livello territoriale e sull'efficienza delle amministrazioni che investono risorse in un dato territorio;
- la visione di dettaglio degli investimenti (o quanto meno di una loro selezione mirata e/o rappresentativa) allo scopo di monitorarne l'andamento, promuovere l'applicazione di misure correttive della programmazione, valutarne la performance, favorire l'individuazione di modelli virtuosi allo scopo di limitare la dispersione di risorse pubbliche.

L'integrazione tra le due "visuali" avviene attraverso il continuo scambio di competenze e di informazioni. La corretta interpretazione del patrimonio informativo contenuto

nelle basi dati degli investimenti pubblici è possibile grazie all'interazione con chi ha preso conoscenza degli investimenti in loco; a sua volta, la padronanza delle basi dati consente la messa in comune di informazioni di dettaglio sugli investimenti nonché di informazioni socio economiche utili a contestualizzare analisi più fini sui singoli investimenti.

In particolare, il sistema di previsione della spesa degli investimenti pubblici ha l'obiettivo di anticipare il comportamento di spesa dei singoli interventi nel modo più affidabile possibile, prevedendo:

- il proseguimento della traiettoria di spesa degli interventi già avviati sulla base delle informazioni disponibili sulla spesa già realizzata;
- la traiettoria di spesa futura di tutti gli interventi ad un livello non ancora sufficientemente avanzato per generare spesa (es: bandi di gara).

Sulla base delle informazioni disponibili sui tempi impiegati nelle varie fasi procedurali e sulla spesa già realizzata, il sistema permette anzitutto di individuare gli interventi che hanno le maggiori probabilità di subire un ritardo nelle fasi iniziali, quindi di determinare una possibile data di avvio e infine di calcolare la previsione di spesa a partire dallo stato di avanzamento più recente.

Il sistema di previsione viene attualmente applicato agli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro (APQ) e al programma dei Completamenti.

La disponibilità di dati aggiornati permette di calcolare nuove stime dei parametri del sistema di previsione, mentre le informazioni sui nuovi interventi consentono di estendere le previsioni anche ad questi ultimi. La variabile di spesa rappresentata nelle previsioni è quella utilizzata nel monitoraggio per quantificare il valore delle attività realizzate.

3.3 L'Area Valutazione d'Efficacia

3.3.1 L'Area in sintesi

L'attività dell'Area consiste nell'effettuazione di ricognizioni sul territorio e di analisi statistico-economiche aventi l'obiettivo di valutare *ex post* l'efficacia dei programmi e dei progetti di investimento pubblico, anche verificandone la coerenza rispetto alla valutazione *ex ante*.

Concentrando la propria attenzione sull'effettivo utilizzo sul territorio delle opere da parte degli utenti finali, l'Area Valutazione dell'Efficacia completa l'analisi del ciclo di progetto e si pone come complemento naturale e necessario alle attività di verifica (accompagnamento e assistenza, anche in loco, degli interventi in corso di realizzazione) e alle attività di lettura analitica dei dati, anche a fini previsionali (costruzione di modelli statistico-economici per l'analisi degli investimenti e delle loro ricadute sul territorio).

3.3.2 Una valutazione d'efficacia sempre più vicina ai bisogni dei cittadini

La metodologia per l'analisi d'efficacia si basa sulla misurazione e valutazione del conseguimento degli obiettivi specifici di servizio dell'opera, ossia le realizzazioni e i risultati, e degli obiettivi di medio-lungo periodo, gli impatti. L'analisi d'efficacia come analisi di performance è basata su indicatori di realizzazione, risultato e impatto. Per realizzazioni si intendono gli output fisici dell'intervento fissati in sede progettuale, per

risultati, i benefici diretti che l'intervento si propone di soddisfare, e per impatto, gli effetti potenziali e indiretti di medio e lungo periodo. L'opera di valutazione consiste nella misurazione dei valori *ex post* degli indicatori disponibili per le tre categorie rispetto ai valori target inizialmente identificati.

A tal fine è necessario che siano specificati e monitorati pochi ma rilevanti indicatori per gli obiettivi di servizio che le autorità proponenti intendono realizzare, oltre che gli strumenti attraverso i quali conseguirli. Inoltre è indispensabile una chiara definizione dei benefici diretti e indiretti di medio e lungo periodo che il progetto può generare al fine di rendere possibile anche l'individuazione degli effetti potenziali di tipo globale a cui tendere, ossia gli 'impatti' del progetto.

Nella esperienza dell'UVER, l'esplicitazione di questi indicatori ha una duplice funzione: offrire dei parametri di riferimento necessari per oggettivizzare la valutazione *ex post*, e al tempo stesso individuare degli obiettivi-guida che dovrebbero ispirare l'azione degli enti pubblici durante il corso della realizzazione dell'investimento.

Oltre alle realizzazioni fisiche previste e immediatamente misurabili relative agli obiettivi attesi fissati in sede progettuale, l'Uver si è proposta di guardare anche e soprattutto ai risultati, intesi come apporto di utilità ai beneficiari diretti, ossia alla comunità di utenti a cui l'opera è destinata.

Nella valutazione di performance l'attenzione è posta anche agli impatti, intesi come l'insieme degli effetti di medio e lungo periodo non legati direttamente alle finalità specifiche ed esplicite dell'opera e ai suoi beneficiari diretti, ma agli obiettivi generali che la politica dei finanziamenti pubblici sottende e alle 'utilità'/'disutilità' che va a generare nell'ambito sociale economico o territoriale cui l'opera si colloca. Tali effetti rinviano alla 'missione' dell'intervento pubblico così come emerge dalla stessa politica comunitaria dei fondi strutturali: uno sviluppo che sia sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale, che cioè promuova un utilizzo sostenibile delle risorse naturali, favorisca la coesione sociale mediante un incremento delle possibilità produttive e occupazionali, dia impulso ad una espansione dei diritti e delle pari opportunità.

Mentre la valutazione del conseguimento dei valori target per gli obiettivi di servizio, realizzazioni e risultati, non comporta delle particolari difficoltà, una volta definiti e adeguatamente monitorati gli indicatori, la misurazione degli impatti è più complessa e richiede un monitoraggio *ex post* dell'opera ripetuto nel tempo, oltre ad una metodologia valutativa che consenta di stabilire delle relazioni causali fra gli effetti prodotti e gli interventi esaminati.

Infine, per consentire dei confronti di performance per macroaree e tipologie di progetto, data l'estrema specificità delle opere valutate e il livello di dettaglio territoriale, in prospettiva, l'obiettivo è di arrivare ad un *benchmarking* fondato su valori di riferimento specifici per tipologie di progetto e aree geografiche reso possibile dal consolidamento della metodologia valutativa nel tempo e l'acquisizione di serie abbastanza lunghe di casi omogenei. Infatti, l'auspicio è che la prassi valutativa, appena iniziata, consentirà di evidenziare delle *best practices*, con un sufficiente dettaglio territoriale e settoriale, le quali costituiranno, ai fini del *benchmarking*, una fonte di valori di riferimento per la valutazione dei progetti futuri.

In tal senso, l'obiettivo che l'unità si è proposta è di arrivare quanto prima ad una categorizzazione quanto più omogenea di indicatori per categoria di progetto, esempio

per tipologia, al fine di enucleare un gruppo minimo di indicatori (realizzazione - risultato - impatto) che possa essere applicata ai differenti casi valutati in modo da poter costruire dei valori soglia medi specifici per sottogruppo.

In prospettiva, inoltre, l'Area si propone di definire ed elaborare una metodologia per la valutazione d'efficacia che consenta anche di misurare il contributo netto fornito dall'intervento in questione. Per una corretta valutazione del contributo 'netto' è necessario poter misurare il servizio specifico che l'intervento produce, ossia confrontare quanto è successo all'indomani dell'intervento rispetto a quanto si sarebbe verificato se l'intervento non ci fosse stato. La valutazione d'impatto, che consentirebbe di misurare quanto degli effetti osservati si può attribuire all'opera in esame, richiede la misurazione del controfattuale, ossia di ciò che sarebbe successo senza l'intervento, attraverso la costruzione di gruppi di controllo in fase di progettazione, oppure la sua simulazione mediante l'adozione di tecniche statistiche ed econometriche appropriate.

Gli strumenti realisticamente a disposizione dell'UVER non consentono al momento di valutare l'impatto delle opere. Si procede quindi per approssimazioni, confrontando i valori attuali rispetto a valori di riferimento *ad hoc* che possono funzionare da *proxy* di valori controfattuali. Per esempio, nel caso di contesti poco dinamici dal punto di vista delle potenzialità di cambiamento e sviluppo locale e/o qualora l'intervallo temporale di realizzo del progetto sia stato sufficientemente breve si è pensato di utilizzare i valori iniziali, forniti da una preliminare valutazione *ex ante*. Nel caso di processi di realizzo molto lunghi, si è pensato di aggiornare i valori iniziali in base al trend di crescita delle variabili in questione.

Sono metodi ovviamente condizionati da elementi qualitativi e discrezionali di giudizio. E tuttavia l'importanza che si attribuisce a questa metodologia, e alle "lezioni educative" che può fornire, hanno indotto l'UVER a non esimersi da tale responsabilità.

4. I GRANDI PROGRAMMI DI INVESTIMENTI PUBBLICI

4.1 *La legge obiettivo*

L'UVER – e tramite essa il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione – ha una visuale della Legge Obiettivo limitata nel numero di interventi seguiti (perché – si ricorda – la competenza dell'UVER riguarda i fondi comunitari e nazionali per lo sviluppo e non la spesa ordinaria di competenza dei Ministeri), ma che tuttavia è significativa e permette di isolare i fenomeni più significativi e le caratteristiche di maggior rilevanza, di cui si è parlato nel paragrafo 0.

4.1.1 Il programma accelerazione

La Legge Finanziaria 2004 ha varato un Programma di accelerazione per le opere inserite nel Programma Infrastrutture Strategiche il cui obiettivo era quello di realizzare una significativa accelerazione della spesa e di dare impulso all'andamento del ciclo economico del Mezzogiorno.

Sotto il profilo dello strumento finanziario scelto, questa missione era evidentemente in linea con le finalità del Fondo Aree Sottoutilizzate. Sotto il profilo dei progetti destinatari del finanziamento, invece, la scelta di concentrarsi sulle opere già inserite nel

Programma Infrastrutture Strategiche rispondeva a due criteri di coerenza: riaffermare la rilevanza della infrastrutturazione quale pre-condizione per lo sviluppo, e realizzare una sinergia con la leva della Legge Obiettivo per fare ripartire il processo di attivazione di commesse e lavori pubblici ad ampio spettro.

Per conseguire questi obiettivi, il programma ha puntato su elementi già acquisiti (e fra questi con particolare rilevanza il principio di allocazione flessibile governata dal Cipe delle risorse finanziarie destinate alle aree sottoutilizzate) ed elementi innovativi: fra questi meritano di essere sottolineate le modalità con cui sono stati individuati gli interventi destinatari delle risorse, frutto di una cooperazione fra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e il Ministero delle Infrastrutture, amministrazione titolare del Programma Infrastrutture Strategiche e delle procedure della legge-obiettivo.

Il processo di selezione si è concretizzato in una valutazione degli interventi basata essenzialmente sul grado di avanzamento dell'iter progettuale e sul correlato avanzamento dell'iter procedimentale-amministrativo dei singoli interventi, nel presupposto che i progetti rispondenti a questi criteri sarebbero stati anche in grado di attivare celermente la realizzazione e produrre quindi un'anticipazione nella capacità di spesa.

I criteri di valutazione della eleggibilità delle opere localizzate nel Mezzogiorno peraltro sono stati essi stessi pensati in funzione della possibilità di monitorare e modificare la distribuzione delle risorse. Infatti, si è proceduto a un vero e proprio ordinamento dei progetti eleggibili per il finanziamento secondo un indice composito in grado di rappresentare, per ogni progetto, quegli elementi, richiesti per la coerenza con gli obiettivi del Programma.

Tale ordine si è tradotto in un elemento di efficienza nell'assegnazione concreta delle risorse, sia per la possibilità di rendere le valutazioni oggettive e comparabili, sia per la possibilità di ricorrere a forme di scorrimento che riducessero il rischio della immobilizzazione delle risorse finanziarie assegnate.

Il programma è stato oggetto di due assegnazioni di risorse a carico del Fondo Aree Sottoutilizzate: complessivamente sono stati destinati 2.350,669 milioni di euro a carico delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate e ulteriori 200 milioni di euro a carico della dotazione finanziaria della Legge-Obiettivo, consentendo il finanziamento di progetti per un valore totale di circa 4.051,423 milioni di euro.

Complessivamente sono stati ritenuti eleggibili n. 38 progetti, 12 dei quali approvati e finanziati dal Cipe per un totale di 2.309,819 meuro a valere sulle risorse stanziato per l'accelerazione del PIS: così sono state integralmente impegnate le risorse stanziato, salvo le quote di premialità per un totale di 40,85 meuro.

4.1.2 L'andamento insoddisfacente del programma

Su tale complesso di interventi è stata e continua a esser svolta un'azione continuativa di monitoraggio che consente di avere una informazione periodicamente aggiornata sull'impiego delle risorse e sullo stato d'avanzamento. Ciò oltre a rappresentare in modo esauriente la situazione, ha fornito elementi utili per evitare, attraverso riassegnazioni, che le risorse restassero non impiegate a causa di ostacoli politico-amministrativi nella conclusione delle istruttorie tecniche.

Dal monitoraggio è emerso infatti un disallineamento strutturale fra le tempistiche dichiarate a livello procedurale e quelle effettive. Il dato di sintesi, che vede oggi attivato un solo intervento e un altro sostanzialmente completato,⁹⁵ rivela pienamente la persistente difficoltà di ottenere il rispetto delle tempistiche di progetto.

Così nel 2005, sfruttando le informazioni acquisite, si è cercato soprattutto di recuperare sul piano dell'efficienza allocativa, puntando a sottrarre risorse ai progetti approvati nel 2004 ma "incagliati" per riassegnarle ad altri con migliori probabilità di completamento. Sono state così anche definite alcune regole imperniate sul principio consolidato del FAS, che prevede il riutilizzo delle economie all'interno dello stesso strumento, come per esempio i ribassi d'asta conseguiti dagli interventi finanziati.

Grazie a questo meccanismo è stato possibile ridestinare alcune risorse del Programma accelerazione al finanziamento del Macrolotto n. 2 della Autostrada Salerno-Reggio Calabria, assicurando così copertura finanziaria all'ultima grande tranche di lavori, fra quelli urgenti e necessari, per l'ammodernamento dell'arteria autostradale (vedi **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**).

In virtù dello stesso meccanismo, sono stati finanziati quattro progetti, tutti di competenza dell'ANAS, di cui tre con procedimenti di gara in corso. La pubblicazione delle delibere di finanziamento ha così consentito la chiusura dei suddetti procedimenti con l'aggiudicazione definitiva dei lavori e per il quarto la pubblicazione del bando di gara.

Per il raggiungimento degli obiettivi alla base del programma di accelerazione delle infrastrutture strategiche nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno permangono comunque numerose difficoltà attuative che, come detto all'inizio, possono essere considerate strutturali del sistema di approvazione e finanziamento delle opere pubbliche illustrate, alle quali anche le procedure introdotte con la Legge Obiettivo non riescono a dare soluzione.

4.1.3 Le concause della mancata accelerazione

In primo luogo viene in evidenza l'atteggiamento di inerzia dei soggetti attuatori. Costoro non si adoperano — se non eccezionalmente — per anticipare, con risorse proprie, i fondi necessari all'avanzamento procedurale. In ciò si riflette un comportamento amministrativo consolidato, restio ad assumersi rischi e oneri se non a finanziamento ottenuto, per quanto le istruttorie delle decisioni centrali siano trasparenti e cooperative e quindi ragionevolmente prevedibili nelle conclusioni e nonostante, altresì, la presenza di un incentivo premiale che nel caso del programma accelerazione non ha determinato l'effetto positivo sperato.

In tal modo i ritardi che si accumulano ora nella traduzione in delibera delle istruttorie compiute (come nel caso del ritardo accumulato nell'approvazione da parte del CIPE della delibera n. 21/2004) e nel perfezionamento e pubblicazione delle singole delibere di finanziamento, a fronte di decisioni politico-amministrative pubblicamente assunte, determinano situazioni di completo stallo nell'iter realizzativo, cui corrisponde il rallentamento della spesa. Le delibere di specifica concessione del finanziamento sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale in diversi casi anche con nove mesi di ritardo

⁹⁵ Si tratta dei lavori di completamento dell'autostrada Messina-Palermo il cui ente attuatore è infatti l'unico ad aver titolo alla premialità.

rispetto alla seduta del CIPE che aveva assunto la decisione, ciò per ritardi in alcuni adempimenti dell'istruttoria da parte del Ministero delle Infrastrutture, ma anche per ragioni strutturali collegate al tortuoso procedimento di perfezionamento tecnico delle stesse delibere, quanto meno nell'assetto istituzionale precedente al Decreto Legge 181/2006. In particolare da una rilevazione effettuata dall'UVER sulla documentazione del CIPE, risultano necessari mediamente 176 giorni per la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di delibere relative a progetti preliminari e ben 217 per delibere inerenti a progetti definitivi

Lo stesso atteggiamento prudentiale è dimostrato dai soggetti attuatori in relazione ai problemi connessi al funzionamento del circuito finanziario.

In generale, ove si osservi il ciclo del progetto degli investimenti infrastrutturali pubblici, si registra con frequenza l'esistenza, o meglio l'affermazione, di criticità di natura finanziaria: di fatto, sotto questa etichetta, sono riassunte sia problematiche sostanziali (mancanza totale di copertura dei costi del progetto) sia difficoltà, o anche solo ambiguità, sui meccanismi di formazione della provvista finanziaria in capo all'ente attuatore, e ciò anche quando vi sia disponibilità e sufficienza di risorse. Anche nel caso del Programma di accelerazione, così, la mancata erogazione delle provviste finanziarie (determinata dalla mancata pubblicazione delle delibere che ne costituiscono il necessario presupposto giuridico e aggravata da incertezze di tipo procedurale e istituzionale, anche conseguenti al riassetto istituzionale che ha interessato il CIPE) ha determinato la sospensione dell'aggiudicazione definitiva di alcune opere, vanificando così le premesse del programma di accelerazione, che intendeva promuovere il rapido avvio delle opere. Va da sé che questi ritardi nell'avvio dei lavori si ripercuotono, amplificandosi in una spirale viziosa, nelle tempistiche relative alla loro conclusione e conseguentemente nello slittamento dei profili di spesa.

Altre problematiche si sono però rivelate intrinseche alla natura e alla qualità dei progetti valutati, in modo tale addirittura da smentire, di fatto, il giudizio sul grado di maturazione progettuale che era assunto alla base della valutazione di eleggibilità.

In particolare si è evidenziato un fattore critico rappresentato dalla necessità di adeguare la redazione della progettazione esecutiva delle opere alle prescrizioni dettate dal Cipe in sede di approvazione del progetto definitivo, essenzialmente per carenze di definizioni progettuali. Questa attività si rivela spesso imprevedibilmente complessa e finisce con l'implicare ulteriore dilatazione dei tempi necessari nell'avvio concreto delle lavorazioni⁹⁶.

La procedura di approvazione delle opere, come definita dalla Legge Obiettivo per quelle di cui al Programma infrastrutture strategiche, in generale non evita il rischio di ammettere al finanziamento opere non ben delineate dal punto di vista del livello progettuale e con una spesso inadeguata definizione dei costi. La velocizzazione dell'iter procedimentale è poi di fatto realizzata a costo di una sua centralizzazione che riduce i

⁹⁶ Si cita ad esempio il progetto di adeguamento del megalotto n. 3 della Salerno-Reggio Calabria, le cui attività (eliminazione delle interferenze e redazione progettazione) sono state consegnate il 21/04/2005. In base a quanto previsto contrattualmente la progettazione esecutiva doveva essere resa il 21/09/05 e nei due mesi successivi essere approvata da ANAS. Alla fine del 2006 tale approvazione non è ancora intervenuta, con uno slittamento già maturato di tredici mesi rispetto alle originarie previsioni, corrispondente al 185 per cento di incremento temporale. Non ancora quantificato ma sicuramente non marginale sarà anche l'incremento del costo derivante dalla progettazione esecutiva.

momenti di condivisione tra le Amministrazioni, sia che queste siano interessate come esponenziali degli interessi territoriali sia che lo siano tecnicamente, producendo approvazioni di progetti gravati da una entità di prescrizioni tecniche tali da superare i tempi e i costi dichiarati in origine. Un altro istituto previsto dalla Legge Obiettivo che — con particolare riguardo al Programma di accelerazione — non ha dato i frutti sperati è quello del General contractor, istituto che dovrebbe avere il vantaggio di scaricare sull'aggiudicatario oneri e rischi connessi alla progettazione sollevandone specularmente l'ente attuatore, ma a cui non sempre corrisponde un adeguamento organizzativo delle stazioni appaltanti tale da consentire una corrispondente gestione dei rapporti con il soggetto privato.

Molte di esse corrispondono a caratteri “di sistema” e quindi la loro risoluzione dev'essere il frutto non solo di modifiche regolamentari, ma anche di comportamenti e prassi amministrative rigorosamente coerenti.

La Legge Obiettivo, in quanto strumento attraverso cui programmare, finanziare e facilitare la realizzazione degli interventi infrastrutturali strategici per il Paese conserva una sua validità intrinseca. La selezione delle opere esige però una sistematica e dettagliata valutazione *ex ante* di carattere economico e territoriale, a maggior ragione ove si pensi che quella sperimentata con il Programma di accelerazione ha permesso di utilizzare più efficientemente le risorse ma non ha garantito di per sé gli obiettivi sostanziali che ci si poneva.

L'adozione di criteri trasparenti per scandire il ritmo delle approvazioni e finanziamenti — secondo il metodo seguito nel Programma di accelerazione — è quindi indispensabile anche perché implica un effetto-sanzione a carico dei progetti che non riescono a rispettare il requisito della cantierabilità e permette quindi una gestione efficiente dei fondi che non restano improduttivi. Diventa anche essenziale far emergere “prima” della decisione di finanziamento le eventuali prescrizioni di cui deve essere determinato l'impatto temporale ed economico.

L'esperienza del Programma di accelerazione consente di trarre alcune conclusioni. In primo luogo è determinante poter anticipare e consolidare quanto più possibile la progettazione, responsabilizzando nella validazione del progetto anche il soggetto esecutore, per ridurre sul nascere i numerosissimi e costosissimi contenziosi.

Per quanta riguarda la gestione delle risorse economiche destinate alla realizzazione delle opere strategiche, è necessario adottare sistemi (come quello seguito e sopra illustrato sommariamente) che evitino di allocare risorse su progetti che non riescono a produrre spesa in tempi brevi, a danno di opere che potrebbero invece generare spesa immediata se opportunamente finanziate.

Tab. 1. Iter realizzativo dei progetti finanziati con il Programma Accelerazione PIS

N	Regione	Titolo	Delibera CIPE	Livello della progettazione all'atto del finanziamento	Modalità di affidamento	Consegna attività/consegna lavori	Note	Importo progettuale in Meuro	Finanziamento FAS in Meuro
1	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 2 Catanzaro per Km. 23,000	106/2004	definitivo	contraente generale	consegna delle attività intervenuta il 6/06/2005	progettazione esecutiva approvata dicembre 2006	740,000	77,440
2	Sicilia	Asse Autostradale Palermo Messina	108/2004	esecutivo	affidamenti vari		lavori ultimati	135,600	85,600
3	Molise	Acquedotto Molisano centrale	110/2006	definitivo	appalto integrato		bando di gara pubblicato sulla GURI il 19/12/06	92,960	92,588
4	Calabria	Autostrada Salerno - Reggio Calabria - - Macrolotto n. 6 dal Km. 423+300 (svincolo di Scilla incluso) al Km. 442+900	95/2004	definitivo	contraente generale	consegna delle attività intervenuta il 21/04/2005	progettazione esecutiva in corso di approvazione	674,980	331,262
5	Basilicata	Conturizzazione completa utenze civili, industriali, agricole e misurazione acqua fornita dalle principali reti di distribuzione della regione Basilicata -	110/2004	definitivo	appalto integrato/fornitura		bando di gara delle opere pubblicato sulla GURI 19/07/06 / la fornitura è in corso	59,515	59,515
6	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 5- lotto 2 - variante all'abitato di Palizzi per Km. 5,000	106/2004	definitivo	appalto integrato	consegna lavori parziale 13 aprile 2006 / consegna definitiva 30/08/2006	lavori in corso	134,000	116,580
7	Calabria	Completamento dello schema idrico sulla diga sul torrente Menta: condotte di distribuzione e di potabilizzazione - 3° lotto	154/2005	preliminare	contraente generale		la progettazione definitiva è stata predisposta ma non ancora sottoposta al CIPE	100,194	79,655
8	Molise	Acquedotto Molisano destro	152/2005	definitivo	appalto integrato		bando di gara del 19/12/2006	30,475	30,284
9	Campania	Autostrada Salerno - Reggio Calabria - lotto dal km 47+600 al km 53+600	155/2005	esecutivo	licitazione privata		contratto sottoscritto/ la consegna lavori è subordinata all'esito di un ricorso al TAR	300,006	300,006
10	Calabria	Autostrada Salerno - Reggio Calabria - lotto dal km 222+000 al km 225+600	155/2005	definitivo	appalto integrato		progettazione esecutiva in corso di approvazione	150,123	150,123
11	Sicilia	"Itinerario Agrigento-Caltanissetta-A19: adeguamento a quattro corsie della SS 640, tratto dal Km. 9+600 al Km 44+400	156/2005	definitivo	contraente generale		bando di gara pubblicato sulla GURI il 20/09/06	594,583	205,583
12	Campania/Basilicata	Autostrada Salerno - Reggio Calabria - Megalotto n. 4 dal km. 108+000 al km. 139+000	116/2006	definitivo	contraente generale	consegna delle attività intervenuta il 1/12/2006	aggiudicazione definitiva 09/08/2006	1.038,987	781,183
Totali								4.051,423	2.309,819

N.B.: Le ipotesi di tiraggio riportate nella tabella sono formulate non conoscendo con certezza gli effettivi trasferimenti di fondi disposti dalla Segreteria CIPE nello scorso anno, per i quali si rimanda ai dati effettivi risultanti sul capitolo di competenza. All'importo complessivo dei finanziamenti FAS occorre sommare le somme accantonate a titolo di riserva di premialità, pari a 23,00 milioni di euro per la delibera n. 21/2004 e 17,85 milioni di euro per la delibera n. 98/2005.

Il caso dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria

L'UVER – nell'ambito dell'attività di Assistenza e accompagnamento (vedi 0) – effettua un costante monitoraggio della situazione dei lavori di ampliamento ed ammodernamento dell'autostrada Salerno – Reggio Calabria, che per entità dei finanziamenti e per tipologia di opere si ritiene sufficientemente rappresentativa della realtà analizzata.

Il completamento dell'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria figura tra gli interventi inseriti nel 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche di preminente interesse nazionale approvato con delibera CIPE n. 121 del 21.12.2001. A quella data risultavano affidati o in corso di affidamento 31 lotti di ridotte dimensioni per una estesa di 196,726 Km. Ulteriori 40 lotti, riguardanti i rimanenti 243,694 Km (56 per cento della lunghezza complessiva), risultano attualmente raggruppati in macrolotti, in attuazione delle disposizioni contenute nella Legge Obiettivo.

Le elaborazioni di seguito riportate sono quindi suddivise tra programmazione ante-Legge Obiettivo e post-Legge Obiettivo, e forniscono lo stato degli appalti dettagliato per numeri, Km ed importi. Convenzionalmente la data di inizio della programmazione ex Legge Obiettivo viene fatta coincidere con la pubblicazione del bando di gara del 1° Macrolotto, avvenuta il 19.09.2002.

Le risorse finanziarie sino ad oggi complessivamente assentite per la realizzazione dell'opera in argomento risultano essere pari a 6.060,526 milioni di euro e gravano su numerose leggi di spesa. Convenzionalmente, l'attribuzione dei finanziamenti può essere inquadrata in due distinte fasi programmatiche, come di seguito specificate.

Con la programmazione dal 1997 al 2001 sono stati assentiti finanziamenti per 1.658,700 milioni di euro, così distinti:

- delibere CIPE su varie leggi di spesa: 1.500,100 milioni di euro;
- rinvenienze da QCS 1994/99: 158,600 milioni di euro.

La Tab. 2 riporta la situazione al 20.09.2006 dei lotti oggetto di tale programmazione.

Tab.2. Programmazione 1997-2001

Situazione al 20.09.2006						
APPALTI	N.	% contratti	Km	% Km	Importi (M€)	% importi
Ultimati	16	50,98	102,158	52,20	583,70	38,10
In corso (di cui 3 relativi a contratti rescissi)	10	31,25	63,165	32,11	699,82	45,70
In appalto (relativi a contratti rescissi)	1	3,13	7,000	3,56	53,73	3,51
In progettazione (relativi a contratti rescissi)	2	6,25	23,883	12,14	194,23	12,69
TOTALE	32	100,00	196,726	100,00	1.530,88	100,00

¹ Dei 63 Km in corso di realizzazione, circa 18 sono stati già aperti al traffico.

Fonte: elaborazione UVER su dati ANAS

Questi 32 lotti sono stati interessati da criticità connesse alle varie fasi:

- Progettazione.** Si è verificata una frammentazione delle fasi approvative con una difformità nelle scelte progettuali, sulle quali ha influito la mancanza di una pianificazione complessiva e la non omogeneità dei riferimenti normativi.
- Appalto.** La scelta di appaltare lotti di importo limitato ha generato un eccesso di concorrenza tra le imprese, con conseguenti ribassi eccessivi che hanno finito per generare contenzioso, con aggravii economici e ritardi nella tempistica⁹⁷.
- Esecuzione.** La consegna dei lavori in tempi diversi e non sempre relativi a lotti contigui ha prodotto un intervento a "macchia di leopardo" (a questo concorre pesantemente la rescissione di sette contratti), con differenti livelli di esecuzione che, oltre a limitare la fruibilità dell'opera da parte dell'utenza, ha aumentato la complessità di gestione dei lavori, peraltro caratterizzati da numerose interferenze. A ciò si aggiunga che, per difficoltà insorte durante l'esecuzione dei lavori, dai contratti principali sono stati stralciati parti di opere per la cui realizzazione dovrà procedersi a nuovi appalti che produrranno inevitabilmente un ulteriore slittamento dei tempi per la completa fruizione dell'arteria.

Con la programmazione ex legge obiettivo (dal 2002 ad oggi) risultano assentiti finanziamenti per 4.401.832 milioni di euro, di cui 1.603.342 milioni di euro a carico del FAS, così distinti:

- Piano Triennale ANAS 2002/2004: 464,811 milioni di euro;
- QCS 2000/2006 - PON Trasporti: 240,000 milioni di euro;
- Delibera CIPE 96/2002 (L.O.): 700,000 milioni di euro;
- Delibera CIPE 14/2004 (L.O.): 1.193,679 milioni di euro;
- Delibera CIPE 95/2004 (L.O.): 200,000 milioni di euro;
- Delibera CIPE 95/2004 (FAS): 372,020 milioni di euro
- Delibera CIPE del 155/05 (FAS): 450,136 milioni di euro;
- Delibera CIPE del 116/06 (FAS - in corso di pubblicazione): 781,186 milioni di euro.

In Tab. 3 è evidenziato lo stato dell'arte degli interventi inclusi in tale periodo e dei lotti di raccordo delle varie tratte.

Tab. 3. Programmazione 2002-2006 (legge obiettivo)

Situazione al 20.09.2006 ^d						
APPALTI	N.	% contratti	Km	% Km	Importi (M€)	% importi
Contrattualizzati con lavori in corso	2	10,97	58.370	23,94	1.062,93	26,72
Contrattualizzati con progettazioni esecutiva non approvata	3	25,00	41.620	17,08	1.195,94	19,23
Con aggiudicazione definitiva	2	16,67	37,000	15,18	1.338,98	21,53
In progettazione	5	41,67	106.744	43,80	2.022,08	32,51
TOTALE	12	100,00	243.694	100,00	6.219,23	100,00

Fonte: elaborazione UVER su dati ANAS

⁹⁷ Ben sette contratti (pari al 22 per cento dei contrattualizzati) sono stati oggetto di rescissione in danno dell'impresa.

Il riappalto ha prodotto consistenti aumenti del costo delle opere da realizzare o completare.

Limitatamente ai due progetti con lavori in corso, si evidenzia che solamente il macrolotto 1, affidato su progettazione esecutiva in deroga alle norme della legge obiettivo, presenta una concreta produzione, che a tutto settembre 2006 risulta pari al 68 per cento dei lavori contrattualizzati, mentre per il macrolotto 5, affidato a Contraente Generale, è prossima l'emissione del 1° stato di avanzamento lavori (l'importo minimo previsto dal C.S.A. è pari a 20 milioni di euro), a distanza di oltre 2 anni dalla consegna delle attività.

Rileva segnalare, infatti, che i due macrolotti (5 e 6) che hanno seguito la normale procedura (che prevede l'affidamento a Contraente generale su progetto definitivo) hanno maturato, per la redazione ed approvazione delle previste progettazioni esecutive, vistosi ritardi rispetto alle norme contrattuali, come specificato nelle schede di dettaglio che seguono, evidenziando possibili problematiche di gestione di tale modalità di affidamento.

L'evoluzione dell'iter del progetto esecutivo di due ulteriori lavori (macrolotto 4B e lotto dal km 222 al km 225), per i quali la consegna delle attività è intervenuta tra luglio e settembre c.a., potrà costituire ulteriore riscontro delle segnalate criticità. Per inciso, le medesime problematiche sono state riscontrate per due lotti della S.S. 106 Jonica, finanziati nell'ambito della I Manovra di Accelerazione del Programma Infrastrutture Strategiche.

Per una migliore comprensione dei dati forniti, anche in considerazione della rilevanza sia dal punto di vista economico (circa 4.196 milioni di euro) che della rete estesa (243,69 Km) interessata dalla predetta programmazione, è stata elaborata la Tab. 4, riportante un quadro dettagliato relativo alla situazione dei macrolotti e dei lotti di raccordo inclusi nella programmazione post-Legge Obiettivo.6

Tab. 4. Situazione dei macrolotti e dei lotti di raccordo inclusi nella programmazione post legge obiettivo

MACROLOTTO	LOTTO	LOTTO	LOTTO	LOTTO	Estremi	Importo (M€)	Copertura finanziaria (M€)	Pubblicazione Bandi di gara	Consegna attività o lavori	Situazione
MACROLOTTO 1					Dal Km.53+800 al Km 82+330	597,040	597,040 (L.C.)	19/09/2002	17/10/2003	Lavori in corso
MACROLOTTO 2 (ora MEGALOTTO 4)					Dal Km.108+000 al Km 139+000	1.038,980	781,00 (fondi FAS) 257,00 (residui ANAS)	19/11/2004	Aggiudicazione definitiva del 08/08/2006	pende ricorso al TAR avverso l'aggiudicazione definitiva
MACROLOTTO 3					Dal Km.139+000 al Km 206+500	1.121,470	da reperire			Progettazione preliminare
MACROLOTTO 4					Dal Km.259+700 al Km 286+000	633,405	da reperire			Progettazione preliminare
MACROLOTTO 4B					Dal Km.286+000 al Km 304+200	444,800	P.T. ANAS 2002-2004 PON Trasporti 2000-2006	04/08/2004	28/07/2006	
MACROLOTTO 5 (ora MEGALOTTO 2)					Dal Km.393+500 al Km 423+300	1.065,190	1.193,690 (L. O.)	18/04/2003	12/07/2004	Lavori in corso
MACROLOTTO 6 (ora MEGALOTTO 3)					Dal Km.423+300 al Km 442+920	601,020	674,970 (L.O. + fondi FAS)	07/08/2003	21/04/2005	In corso approvazione della progettazione esecutiva
1°	2°	1°	2°		Dal Km.13+000 al Km 14+544	7,500	da reperire			Progettazione definitiva
1°	2°	1°	2°		Dal Km.22+400 al Km 23+000	38,000	da reperire			Progettazione definitiva
1°	3°	4°			Dal Km.47+800 al Km 53+800	300,006	fondi FAS	07/12/2004	Aggiudicazione definitiva	pende ricorso al TAR avverso l'aggiudicazione definitiva
2°	4°	2°			Dal Km.222+000 al Km 225+800	150,120	fondi FAS	29/11/2004	17/09/2006	
3°	1°	5°			Dal Km.337+800 al Km 348+600	221,708	da reperire			Progettazione definitiva
					Svincoli vari	60,000	da reperire			Livelli progettuali vari

Fonte: elaborazione UVER su dati ANAS

4.2 I completamenti

Il cosiddetto "programma completamenti" si compone di investimenti per il completamento di opere pubbliche incomplete e ancora valide per 1.505,4 milioni di euro⁹⁸. Si trattò di una delle prime azioni politiche rilevanti conseguenti all'unificazione

⁹⁸ Nel 1998 il CIPE ha destinato 1.807,6 milioni di euro (3.500 miliardi di lire) derivanti dalle risorse per le aree depresse stanziare con la legge 208 del 1998. Oltre al programma completamenti, parte di questi

dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio. È uno dei primi tentativi, su grandi numeri, di pervenire a una selezione di progetti basata su parametri quantitativi di funzionalità e fruibilità preventivamente valutati.

L'UVER assicura un monitoraggio a cadenza annuale basato su questionari inviati ai Responsabili del procedimento, che permette di ricostruire l'andamento complessivo del programma. Inoltre effettua verifiche *in loco* sia sugli interventi in corso, sia — dal 2006 — su quelli ultimati, di cui si riferisce nel prosieguo di questo paragrafo.

4.2.1 L'andamento del programma

Gli interventi di completamento originariamente finanziati si sono ridotti da 302 a 284 in seguito a 18 definanziamenti di interventi mai avviati o realizzati con altri fondi o, in due casi, fatti oggetto di valutazione *ex post* negativa.

Dopo sette anni dalla approvazione del programma risulta ultimato circa l'81 per cento degli interventi, che totalizzano, tuttavia, circa il 53 per cento dei finanziamenti assegnati dal CIPE (Tab. 5).

Il gap fra la percentuale di ultimazione in termini numerici e quella in termini finanziari, più elevato nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, indica che gli interventi ultimati sono quelli con gli importi più piccoli: nel Mezzogiorno questo accade in misura molto più accentuata che nel Centro-Nord.

Degli interventi ultimati, più di tre quarti corrispondono a opere entrate in esercizio. Per un'ampia parte di essi la valutazione *ex post* è positiva: l'UVER ha infatti attivato delle verifiche *ex post* dirette a valutare se essi stiano effettivamente fornendo alle comunità quei servizi per i quali erano stati programmati, di cui si darà conto nel paragrafo 0.

finanziamenti è stata destinata all'emergenza terremoto nelle regioni Marche e Umbria, ad interventi c.d. "sbloccacantieri" e a studi di fattibilità.

Tab. 5. Stato di attuazione degli interventi di completamento al 31.12.2006 (stima).
 Importi in migliaia di euro

Regione	Interventi attivi						Interventi defianziati		Totale		
	Ultimati		In corso		Totale attivi		Numero	Finanz. Cipe	Numero	Finanz. Cipe	
	Numero	Finanz. Cipe	Numero	Finanz. Cipe	Numero	Finanz. Cipe					
Piemonte	8	33.715	0	0	8	33.715	232.943	0	0	8	33.715
Valle d'Aosta	1	2.117	0	0	1	2.117	32.468	0	0	1	2.117
Lombardia	4	9.141	0	0	4	9.141	142.152	0	0	4	9.141
Liguria	2	16.720	1	4.777	3	21.497	432.615	0	0	3	21.497
P.A. Trento	2	1.149	0	0	2	1.149	3.461	0	0	2	1.149
P.A. Bolzano	1	1.833	0	0	1	1.833	1.859	0	0	1	1.833
Veneto	8	24.219	0	0	8	24.219	115.730	0	0	8	24.219
Friuli Venezia Giulia	4	11.672	0	0	4	11.672	218.175	1	4.870	5	16.542
Emilia Romagna	3	5.629	0	0	3	5.629	32.598	0	0	3	5.629
Toscana	12	19.646	2	5.939	14	25.585	73.016	0	0	14	25.585
Lazio	16	20.478	4	10.316	20	30.794	432.458	2	2.119	22	32.913
Abruzzo	18	40.386	3	31.917	21	72.303	446.858	0	0	21	72.303
Molise	11	20.302	0	0	11	20.302	92.329	0	0	11	20.302
Campania	37	186.794	9	162.899	46	349.692	1.913.363	5	40.893	51	390.586
Puglia	45	142.136	6	29.791	51	171.927	905.440	3	3.718	54	175.646
Basilicata	3	29.438	3	10.329	6	39.767	91.111	2	7.747	8	47.514
Calabria	42	82.115	6	29.660	48	111.775	585.061	1	491	49	112.266
Sicilia	22	94.153	3	262.386	25	356.539	2.440.520	3	74.288	28	430.827
Sardegna	6	56.832	2	17.043	8	73.875	242.304	1	7.747	9	81.622
Centro - Nord ¹	61	146.319	7	21.033	68	167.352	1.717.475	3	6.989	71	174.340
% sul totale dell'area	85,9	83,9	9,9	12,1	95,8	96,0		4,2	4,0	100,0	100,0
Mezzogiorno	184	652.156	32	544.025	216	1.196.181	6.716.987	15	134.884	231	1.331.065
% sul totale dell'area	79,7	49,0	13,9	40,9	93,5	89,9		6,5	10,1	100,0	100,0
Italia	245	798.474	39	565.058	284	1.363.532	8.434.462	18	141.873	302	1.505.405
% sul totale dell'area	81,1	53,0	12,9	37,5	94,0	90,6		6,0	9,4	100,0	100,0

¹ Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto le rispettive risorse sono state programmate negli accordi di programma quadro.

L'avanzamento della spesa complessiva (Tab. 6) per gli interventi di completamento, stimata a partire dalla percentuale di avanzamento fisico dei lavori, si attesta su circa 1.900 milioni di euro, pari al 71 per cento su base nazionale: nel Mezzogiorno è di circa 1.600 milioni di euro, pari al 68 per cento, mentre nel Centro-Nord di circa 300 milioni di euro, pari all'89 per cento.

Il forte divario realizzativo fra Mezzogiorno e Centro-Nord può trovare spiegazione anche nelle caratteristiche dei progetti che ricadono nelle due macro-aree: la presenza nel Mezzogiorno di interventi molto rilevanti incide negativamente sulle percentuali di avanzamento complessivo.

Tab. 6. Percentuale di avanzamento della spesa per gli interventi di completamento al 31.12.2006

Regione	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006 ¹
Piemonte	79,9	90,4	97,6	100,0	100,0
Valle d'Aosta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lombardia	84,5	100,0	100,0	100,0	100,0
Liguria	23,3	38,5	60,6	81,7	88,9
P.A. Trento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
P.A. Bolzano	23,7	97,2	100,0	100,0	100,0
Veneto	87,1	94,2	97,7	100,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	62,9	73,1	73,1	75,6	77,9
Emilia Romagna	68,4	81,2	100,0	100,0	100,0
Toscana	48,0	70,4	79,2	81,1	87,8
Lazio	16,1	31,0	42,7	51,0	69,6
Abruzzo	26,1	41,0	61,6	69,2	75,0
Molise	65,2	86,1	100,0	100,0	100,0
Campania	22,7	30,9	39,8	47,8	56,8
Puglia	57,7	67,8	73,7	77,5	81,4
Basilicata	27,1	34,9	45,8	54,5	63,3
Calabria	47,8	67,4	89,5	94,8	97,3
Sicilia	26,4	40,9	51,9	61,9	73,6
Sardegna	43,4	57,0	69,0	79,4	87,0
Centro – Nord²	54,1	67,1	76,9	83,2	89,2
Mezzogiorno	29,6	41,0	51,9	59,9	68,5
Italia	33,0	44,7	55,4	63,1	71,4

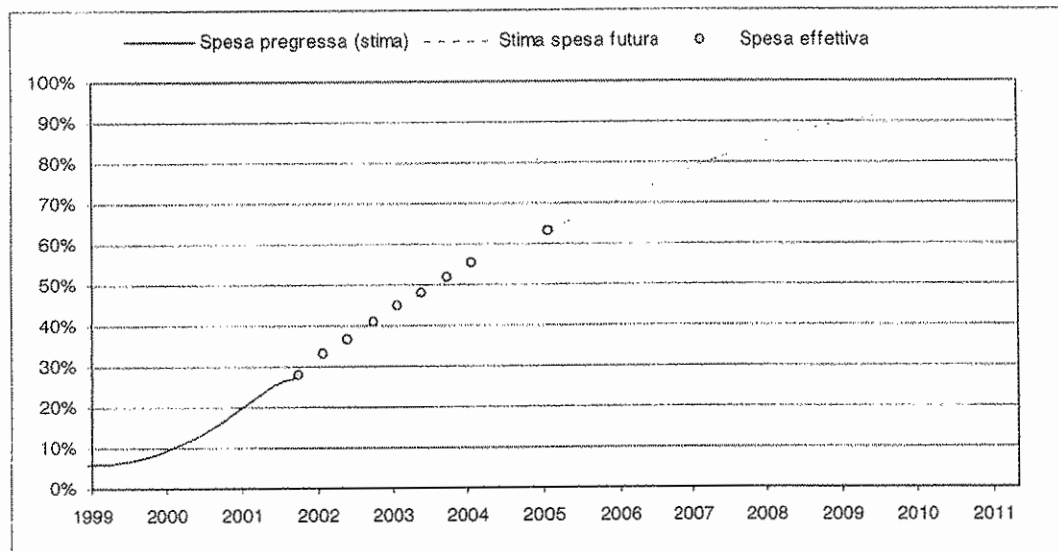
¹ Dati stimati dal modello di previsione per l'anno 2006.

² Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto le rispettive risorse sono state programmate negli accordi di programma quadro.

4.2.2 Le previsioni di spesa

Le previsioni sulla spesa, effettuate con uno specifico modello statistico, indicano che nel triennio 2006-2008 la spesa raggiungerà circa l'85 per cento, per poi esaurirsi gradualmente negli anni successivi (Fig. 3).

Fig. 3. Previsioni di avanzamento della spesa per gli interventi di completamento (modello di previsione per l'anno 2006)



Questi dati di per sé considerati non sarebbero scoraggianti. Si deve tuttavia tenere in considerazione il fatto che l'intento accelerativo che la decisione politica assunta nel 1999 incorporava (non a caso la manovra in questione fu presentata in connessione con altri interventi c.d. "sbloccacantieri") non ha trovato soddisfazione, ove si pensi che proprio gli interventi più complessi e che assorbono più risorse non sono stati ancora completati. E il fattore dei tempi di realizzazione è una variabile che, seppur con le difficoltà che saranno illustrate, pesa sulla valutazione dell'efficacia, in termini di servizio reso alle collettività, degli interventi entrati in esercizio.

4.2.3 Gli interventi ultimati: la valutazione di efficacia

Nel corso dell'anno 2006 l'UVER ha cominciato una sistematica verifica sugli interventi che hanno concluso il proprio ciclo di realizzazione, finalizzata a valutare se gli interventi stessi hanno prodotto effettivamente i servizi per cui erano stati originariamente finanziati.

Per valutazione di efficacia dell'intervento si intende una valutazione dell'effettiva realizzazione fisica del singolo intervento, del risultato da questo conseguito in termini di servizio per i beneficiari destinatari e dell'impatto socioeconomico e ambientale sul contesto. Il giudizio sull'efficacia dell'intervento, che si è voluto dare, è basato sull'identificazione degli obiettivi di servizio da raggiungere e sulla possibilità che questi possano essere debitamente misurati in relazione ai bisogni della collettività.

Cercando di porsi nei panni del cittadino-utente, si è cercato di dare risposta alle due domande chiave: 'A cosa serve l'opera?' e 'Valeva la pena di spendere i nostri soldi per realizzarla?'.

Per far questo si è optato per un giudizio sintetico di tipo soggettivo e binario, "Positivo/Negativo". A ciò ha condotto l'assenza quasi sistematica dei valori degli indicatori *ex-ante* (si tenga conto comunque che proprio con questo programma si sono avviati più consistenti sistemi di programmazione e valutazione preliminare) nonché il

quasi generale superamento dei tempi di realizzazione indicati originariamente che hanno reso difficile misurare risultati e impatti in relazione alla situazione preesistente ed agli obiettivi dichiarati per oltre metà dell'insieme dei progetti esaminati, rendendo quindi problematico ricostruire la relazione logica diretta tra finanziamenti effettuati ed utilità sociali generate. La valutazione sul singolo intervento è quindi il risultato del confronto dei dati dichiarati *ex-ante* con i risultati ottenuti *ex-post*. Tale confronto è misurato quantitativamente, quando possibile, o valutato sulla base dell'esperienza e della professionalità dei componenti dell'UVER.

L'intera attività si caratterizza, quindi, per evidenti e marcati caratteri di sperimentaltà e per la sua originalità, trattandosi di verifiche *ex post* condotte attraverso sopralluoghi diretti su un consistente numero di interventi, singolarmente valutati.

Questa valutazione *ex post* è stata condotta su 190 interventi conclusi pari al 65 per cento del bacino complessivo dei progetti di completamento.

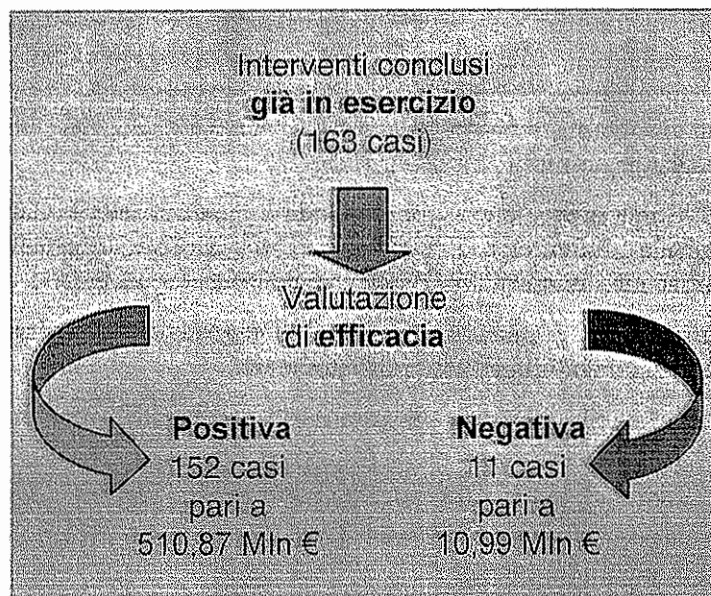
Gli interventi conclusi e in esercizio — in totale 163 — sono stati sottoposti a valutazione d'efficacia.

Gli interventi conclusi, ma non ancora in esercizio⁹⁹ - 27 in tutto - sono stati comunque sottoposti ad una verifica in loco in questo caso diretta a capire se esistevano valide ragioni per giustificare il non esercizio.

Circa il 93 per cento delle opere in esercizio ha ricevuto un giudizio d'efficacia positivo. Si tratta di 152 opere delle 163 concluse ed in esercizio esaminate, mentre solo in 11 casi il giudizio è stato negativo (Fig. 4).

⁹⁹ Un intervento si considera 'concluso non in esercizio' quando dai dati di monitoraggio risulta che sia stato redatto il certificato di ultimazione lavori.

Fig. 4. Valutazione di efficacia degli interventi conclusi e già in esercizio



In termini di risorse stanziati dal CIPE, su un totale di 521,86 milioni di euro, si può dire che risultano andati a buon fine 510,87 milioni di euro (pari al 98%).

27 interventi sono invece risultati non ancora in esercizio. Di questi, 16 sono stati ritenuti giustificati, mentre 11 sono stati valutati non in esercizio senza una giustificazione credibile (Fig. 5).

Fig. 5. Valutazione degli interventi conclusi e non in esercizio



A queste valutazioni sono state collegate delle sanzioni, che sono state proposte al CIPE, come “raccomandazioni” e accolte dal Comitato già in una prima delibera che risale al marzo 2006 (n.12/2006)..

La natura della “sanzione” non si è fatta consistere nella revoca del finanziamento (posto che l’opera è stata comunque effettivamente realizzata e che non vi sono elementi di irregolarità o illegittimità), ma in una minore disponibilità per gli enti che hanno originariamente proposto gli interventi e che avrebbero dovuto vagliarne attentamente *ex ante* la qualità progettuale e la meritevolezza intrinseca e che, inoltre, avrebbero dovuto vigilare sull’impiego proficuo delle risorse assegnate. Una sorta di *responsabilità oggettiva*, insomma, diretta a produrre una sanzione soprattutto morale (e in questo senso si è ritenuto di dare pubblicità all’esito delle valutazioni e alle decisioni del CIPE).

Per gli interventi che hanno avuto una *valutazione di efficacia negativa*, è stato stabilito di recuperare alla disponibilità del CIPE le somme corrispondenti ai finanziamenti concessi nel 1999, tramite specifiche detrazioni dalle future assegnazioni di competenza delle amministrazioni responsabili degli interventi stessi, nella misura di seguito specificata. Per gli interventi *non in esercizio, ritenuti non giustificati*, la stessa procedura di recupero delle somme originariamente concesse secondo le modalità previste per gli interventi con valutazione di efficacia negativa, qualora entro 90 giorni gli interventi stessi non fossero entrati in esercizio.

Per quanto riguarda quest’ultimo insieme, la prima applicazione del meccanismo sanzionatorio, l’UVER ha ovviamente monitorato le situazioni e tutte e quattro le opere sono entrate in esercizio o hanno avviato azioni in direzione del superamento delle criticità entro il termine intimato.

Il meccanismo di sanzioni/moniti proposto dall’UVER e accolto dal CIPE sembra quindi, aver generato gli incentivi auspicati presso gli Enti e le Amministrazioni responsabili. Infatti, in conseguenza dell’attività di verifica posta in essere dall’UVER e del provvedimento sanzionatorio intimato, si è giunti ad una soluzione positiva, evitando così l’ulteriore immobilizzazione improduttiva di risorse finanziarie pubbliche.

Va comunque riconosciuto che l’adozione di un giudizio di tipo binario, come quello impiegato e sopra illustrato, da un lato ha il vantaggio di separare in modo chiaro i casi di successo e di insuccesso, coerentemente con la necessità di offrire delle chiare indicazioni di *policy*, dall’altra tende a sovrastimare i casi positivi e non consente di cogliere tutte le gradazioni di efficacia che esistono fra i due casi estremi.

È stata quindi valutata – ma non utilizzata al fine di esprimere proposte di provvedimenti – la *performance* dei progetti sia dal punto di vista della *governance* sia dei tempi di conseguimento degli obiettivi prefissati.

Valutare la *governance* ha significato esaminarle dal punto di vista del sistema complesso dei soggetti, dei meccanismi, e degli strumenti decisionali che entrano in azione nel processo di attuazione e gestione dell’opera. In questo approccio, ‘stakeholders’, oltre alle autorità pubbliche e ai soggetti responsabili dei progetti, sono anche i cittadini-utenti fruitori del servizio erogato, e tutti coloro, cittadini e associazioni, che sono portatori di interessi rilevanti durante tutte le fasi attuative del progetto. In un sistema del genere i cittadini-utenti sono non solo puntualmente informati e messi a conoscenza dello stato di attuazione dell’opera, ma anche attivamente coinvolti a farsi ‘stakeholders’, sia dal

punto di vista dei requisiti di tipo legale che degli strumenti necessari ad interagire con le autorità responsabili a tutela dei propri interessi.

Da questo punto di vista, l'analisi mostra un quadro non completamente soddisfacente. Infatti, per quanto riguarda la *governance*, solo una piccola parte delle opere si colloca nella classe alta di valutazione, mentre la gran parte degli interventi presenta una *governance* appena sufficiente. Particolarmente deboli risultano le dimensioni della partecipazione, della trasparenza e la qualità della progettazione.

Dal punto di vista della tempistica, in media, per il completamento degli interventi in esercizio in esame è occorso oltre due volte il tempo indicato in fase di progetto. Solo in meno del 10 per cento dei casi il completamento si è realizzato impiegando un tempo inferiore o equivalente al programmato, mentre in oltre il 10 per cento dei progetti, si è impiegato oltre quattro volte il tempo indicato, con casi estremi in cui si è andati oltre sei volte il tempo indicato. A questi ritardi realizzativi si aggiungono inoltre ulteriori ritardi conseguenti alla scarsa programmazione della messa in esercizio dell'opera.

La debolezza progettuale denunciata dall'analisi della *governance* e della tempistica, non solo ha reso difficile un'appropriata valutazione dell'efficacia dell'opera, data la sistematica assenza degli indicatori, ma appare significativamente correlata con la qualità di risultati e dei possibili impatti. In particolare, la sistematica violazione dei tempi dichiarati, laddove indicati, condiziona la qualità del servizio prodotto aumentando il rischio di un servizio inadatto e/o obsoleto rispetto ai bisogni preliminarmente identificati. La carenza di progettazione mina la probabilità di successo dell'opera ogni qualvolta ci sia un mutamento di contesto dovuto a fattori esterni ma prevedibili o a una dilazione dei tempi di erogazione del servizio.

Questa seconda esperienza valutativa rafforza il giudizio, oggi sempre più largamente condiviso, che il successo della politica per gli investimenti pubblici sia subordinato alla messa in pratica di un funzionale ed efficace processo di valutazione delle opere stesse. L'attenzione va riposta, non solo sull'efficacia in senso stretto delle opere realizzate e sulla loro effettiva capacità di espletare i servizi per cui sono state pensate. Essa va allargata alla qualità dei processi di selezione degli interventi, al grado di identificazione degli obiettivi da perseguire e beneficiari da soddisfare, ad una più chiara e cogente definizione dei tempi e dei costi necessari per realizzarli, nonché alla messa in opera di un sistema accurato di monitoraggio *ex ante* e in itinere del progetto realizzato. Tale sistema di monitoraggio dovrebbe consentire ai soggetti deputati di intervenire tempestivamente ed effettivamente per garantire l'efficacia degli interventi stessi se, in corso d'opera, dovessero manifestarsi cambiamenti di contesto importanti tali da inficiare la bontà e la desiderabilità sociale dell'intervento stesso.

L'UVER quindi ritiene che la 'lezione' più importante da estrarre da questa seconda tornata sia l'urgenza di rafforzare tutto il ciclo valutativo fin dalle sue prime fasi, passaggio pregiudiziale ad una corretta valutazione dei risultati e impatti e alla creazione di servizi che incidano effettivamente e positivamente sulla qualità della vita della comunità.

In tal senso il lavoro svolto finora rappresenta un monito e ha l'ambizione di tracciare il percorso da intraprendere. Alcuni importanti effetti possono già essere apprezzati per quelle poche opere esemplari per le quali, la disponibilità di un quadro progettuale completo fin dagli inizi, ha consentito di misurare e toccare con mano i risultati e gli impatti, comparandoli con il contesto *ex ante* oltre che con gli obiettivi di progetto.

Facendo seguito alle indicazioni della Delibera 12/2006, al fine di proceduralizzare la valutazione d'efficacia nonché migliorare le politiche di investimento pubbliche si avanzano le seguenti proposte.

- **Nuclei di indicatori d'efficacia micro.** L'acquisizione, raccolta e monitoraggio degli indicatori di efficacia nella procedura preliminare di documentazione e approvazione dei progetti è essenziale ai fini dell'approvazione e finanziamento dei progetti stessi. Si propone pertanto al CIPE di prevedere, in via generale, come requisito dei progetti da finanziare, che all'atto della candidatura degli interventi questi siano accompagnati da indicatori, tendenti a rappresentare in forma quantitativa il risultato di servizio atteso, sulla cui base saranno condotte *ex post* le valutazioni d'efficacia.
- **Ranking delle amministrazioni.** Strettamente collegata alla necessità di una più robusta ed articolata valutazione *ex ante* e di una più ponderata selezione degli interventi si propone un'analisi delle capacità di governance e programmazione delle pubbliche amministrazioni ai fini della costituzione di una sorta di indicatore di capacità di buona gestione. Lo strumento suggerito è una evoluzione e affinamento dell'indicatore di governance presentato in questo rapporto. Si tratta di uno strumento volto più che a sancire dei meriti, a segnalare possibilità di azioni migliorative. L'obiettivo è mettere in luce debolezze e punti di forza che emergono nelle diverse fasi attuative dei progetti ai fini di migliorare la capacità di gestione degli interventi stessi¹⁰⁰.

Tab. 7. Importi da detrarre da prossima ripartizione FAS

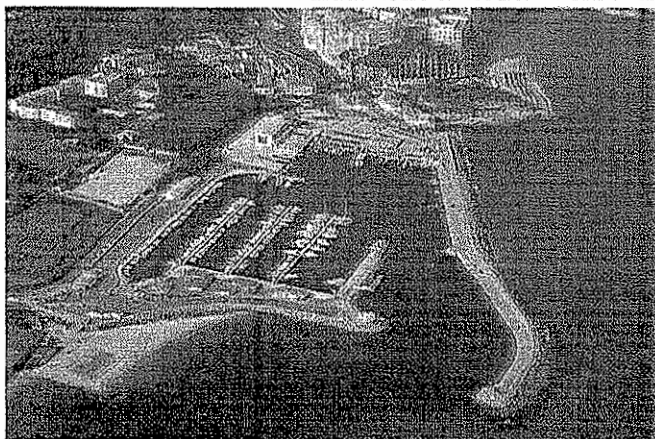
<u>Amministrazione</u>	N° interventi con efficacia negativa	Importo da detrarre da prossima ripartizione FAS (milioni di Euro)
Regione Calabria	2	2,8
Regione Campania	2	3,1
Regione Molise	3	1,8
Totale	7	7,7

¹⁰⁰ Un albo o ranking degli enti attuatori potrebbe essere un utile strumento per analizzare le pubbliche amministrazioni che si trovano a gestire fondi importanti ai fini dello sviluppo economico e territoriale. L'idea è di costruire uno strumento flessibile di monitoraggio, sorta di analisi SWOT della governance, così da intervenire per tempo irrobustendo laddove ci siano cedimenti manifesti in alcune fasi, ovvero sfruttando elementi di forza che invece, nella gestione di alcuni interventi si sono manifestati come elementi preziosi e positivi per il buon esito.

Fig. 6. Distribuzione territoriale degli interventi oggetto della valutazione di efficacia con relativi giudizi sintetici.



4.2.4 Quattro casi oggetto di valutazione ex-post dell'efficacia

Caso positivo n. 1:**Opere di completamento del Porto di IV classe di Tropea (Catalogo UVER 7351)**Valutazione sintetica d'efficacia: **Positiva**

L'intervento, localizzato a Vibo Valentia e Tropea, vede la Regione Calabria sia come Amministrazione Competente, sia come Ente Attuatore. Ente Gestore è la Porto di Tropea S.p.A..

Le opere di Completamento hanno riguardato l'ampliamento delle strutture portuali con la costruzione di nuovi edifici e magazzini, la prosecuzione di lavori già iniziati e

l'adeguamento delle attrezzature. Il bacino portuale è stato diviso in tre Zone, ciascuna dedicata al turismo, alla cantieristica e ai pescatori. La superficie interessata è di 119.850 mq e comprende le strade di accesso, il molo di sopraflutto e gli edifici.

Base minima del giudizio di efficacia di un intervento è l'esistenza o meno di una gestione dell'opera realizzata. In questo caso, il porto è gestito dalla "Porto di Tropea S.p.A.", società mista pubblico privata partecipata dal Comune di Tropea al 20%.

Secondo elemento è l'effettiva fruizione da parte del bacino di utenza previsto dal progetto. Nel primo semestre di gestione (dal 3 Luglio al 31 dicembre 2003) si sono registrate 323 imbarcazioni fisse (di cui 10 con presenza a bordo dell'equipaggio) e 183 in transito. A fine 2005, le imbarcazioni fisse sono salite a 829 e quelle in transito a 4.083 l'anno. Le 19 società operanti nel porto in vari settori (nautica, servizi, noleggio, ristorazione, ecc.) impiegano 123 addetti.

In questo caso, poi, si aggiunge una visibilità internazionale: il porto, inserito nella cartografia pubblica e privata di Italia, Francia, Spagna, Inghilterra, Germania e nella cartografia elettronica delle principali aziende mondiali, è al centro di convenzioni e accordi stipulati dalla Porto di Tropea S.p.A. con società e yacht club internazionali per l'ospitalità a navi da diporto da 24/50 metri. Presente negli ultimi tre anni a 9 Saloni nautici nazionali ed internazionali, ha vinto il premio come "Miglior Porto dell'anno 2005" messo in palio dal Salone di Genova.

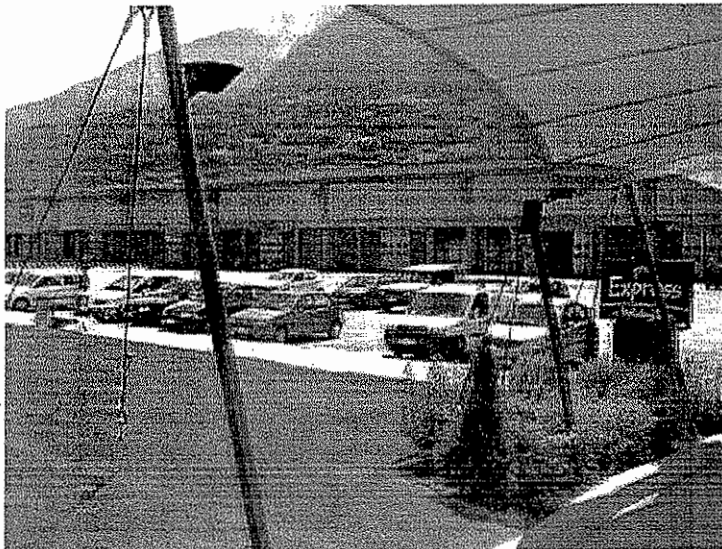
Infine, l'utilità per il territorio: il Teatro all'aperto e i piazzali del porto hanno già ospitato un centinaio di manifestazioni teatrali, culturali e promozionali.

Tra i fattori di successo dell'intervento di Completamento vi è la centralità assegnata in fase di programmazione al servizio da fornire agli utenti, che si è tradotta nella promozione da parte del Comune di Tropea, in origine gestore dell'area portuale, di un bando finalizzato all'individuazione di un Partner industriale per la gestione del Porto.

Caso positivo n. 2:

Costruzione dei moduli intermedi del "Serpentone" a completamento del progetto "Area Pollein", in attuazione del piano di riorganizzazione urbanistica e riconversione economica delle aree di Pollein-Brissogne (Catalogo UVER 18104)

Valutazione sintetica d'efficacia: **Positiva**



Localizzato tra Aosta e Brissogne Pollein, l'intervento ha la Regione Autonoma Valle D'Aosta come Amministrazione competente ed Ente attuatore. La gestione è affidata alla società "Autoporto Valle d'Aosta S.p.A."

Il progetto generale prevede la realizzazione, su una superficie di circa 180.000 mq, di tre blocchi di edifici costituiti da:

un sistema continuo di contenitori modulari detto "il Sepentone", destinato ad ospitare attività produttive intese nel senso più ampio; un edificio chiamato Torre di Comunicazione, ove si collocano servizi innovativi (software house, società di telematica, centri di prenotazione, ecc.); gli uffici direzionali, ricettivi e di servizio. L'intervento di Completamento finanziato dal CIPE riguarda il secondo stralcio di costruzione del Serpentone.

Nell'efficace analisi del contesto nel quale l'opera si inserisce, e in particolare dello stato della domanda potenziale, è da identificarsi il principale fattore di successo dell'intervento di Completamento. Gli attuali risultati sono nettamente superiori alle previsioni di progetto, grazie al fatto che, sulla base delle richieste del mercato, è stata effettuata una diversa ripartizione della cubatura realizzata, che ha portato a raddoppiare i locali affittati.

Caso negativo n. 1:**Mercato Coperto del Rione Sbarre, Reggio Calabria (Catalogo UVER 7342)**Valutazione sintetica d'efficacia: **Negativa**

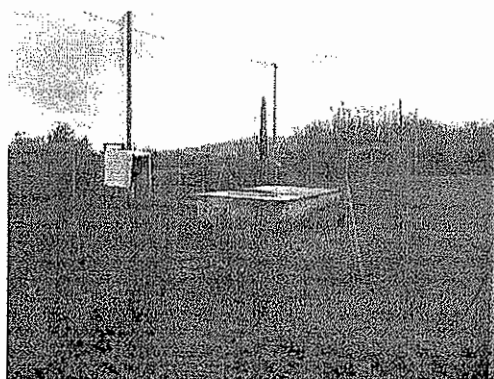
Localizzato a Reggio di Calabria, il cui Comune è sia Ente Attuatore sia Ente Gestore, il progetto è di competenza della Regione Calabria.

L'intervento di Completamento ha interessato l'edificio realizzato per ospitare un mercato coperto che in origine doveva riunire le varie attività commerciali ambulanti, oggetto di concessioni temporanee in aree di diverso indirizzo urbanistico. Le opere hanno riguardato l'abbattimento

delle barriere architettoniche, gli impianti elettrici e frigoriferi, le sistemazioni esterne, aree di parcheggio e piazzali.

Malgrado i lavori siano stati ultimati nel gennaio 2003, al 4 aprile 2006, data del sopralluogo, dei 27 Box predisposti per l'attività commerciale soltanto due risultavano in attività.

Si tratta quindi di un'opera completata ed entrata in esercizio, ma praticamente inutilizzata dal bacino di utenza di riferimento e che non ha portato vantaggi alla collettività. Il fattore di insuccesso è essenzialmente la mancata analisi del contesto: il mercato sorge infatti nei pressi di un grande centro commerciale.

Caso negativo n. 2:**Completamento realizzazione Campo Pozzi per alimentazione reti tubate per bonifica integrale comprensorio Tufano in agro di Anagni e Fermentino (Catalogo UVER 18066)**Valutazione sintetica d'efficacia: **Negativa**

Localizzato nell'agro di Frosinone, Anagni e Ferentino, l'intervento ha come Amministrazione Competente la Regione Lazio e come Ente Attuatore e Gestore il Consorzio Bonifica Sud con sede ad Anagni (Fr).

Una volta realizzati, tra il 1980 e il 1987, gli oltre 170 km di reti tubate per l'irrigazione di un comprensorio di 1.880 ettari, la sopravvenuta indisponibilità dei rilasci dalle captazioni della sorgente Tufano non ne ha

permesso l'entrata in esercizio, richiedendo un'alimentazione alternativa mediante

campo pozzi nella falda sotterranea dei travertini. Le prime 3 perforazioni sono state realizzate con finanziamento della Regione Lazio tra il 1994 e il 2000. Il completamento ha riguardato ulteriori 6 perforazioni, completate nel 2004.

Al momento dell'entrata in esercizio dei pozzi, la rete tubata, realizzata oltre 20 anni prima, è risultata essere gravemente deteriorata, rendendo quindi impossibile la distribuzione dell'acqua dei pozzi alle zone da irrigare. Il Consorzio ha provveduto in economia a alcuni interventi di ripristino ma la zona al momento irrigabile risulta essere molto inferiore a quanto indicato in sede di finanziamento.

L'insuccesso dell'intervento è dovuto alla mancata attenzione posta, al di là della realizzazione puntuale dell'opera (i pozzi), al servizio che concretamente doveva essere fornito (la distribuzione della risorsa idrica).

4.3 *La programmazione regionale tramite accordi di programma quadro*

La missione dell'UVER prevede un "particolare riguardo" da attribuire agli interventi inseriti in Accordi di programma quadro.

L'UVER ha quindi una visuale degli investimenti pubblici programmati dalle Regioni nell'ambito della politica regionale, coperti finanziariamente di norma, ma non solo, con il Fondo Aree Sottoutilizzate, per la parte di questo programmata attraverso Accordi di programma quadro e non direttamente assegnati dal CIPE.

A questa programmazione l'UVER dedica, conseguentemente, una gran parte delle proprie energie, incanalate in due tipi di attività:

- una attività (curata dall'Area Monitoraggio e Statistica) di analisi dei dati di monitoraggio resi disponibili da Regioni ed enti attuatori, diretta a prevedere l'andamento della spesa e a fornire chiavi di lettura utili per le scelte di *policy*, non ultima l'analisi tipologica "innovazione/conservazione" degli interventi inseriti in APQ;
- una attività (curata dall'Area Verifica) di verifica diretta e tutoraggio – effettuata su un campione mirato di interventi – finalizzata essenzialmente a rilevare le criticità, assistere e facilitarne la risoluzione, quando possibile, e segnalarle comunque alle Amministrazioni responsabili della programmazione per le decisioni conseguenti.

4.3.1 *La previsione della spesa degli APQ*

L'Area Monitoraggio e Statistica rilascia due volte l'anno – in corrispondenza con le sessioni di monitoraggio – le previsioni di spesa per gli interventi inseriti negli APQ. Quella di cui di seguito si riportano gli elementi salienti tiene conto degli Accordi stipulati entro il 15 ottobre 2006, analizzati utilizzando i dati di monitoraggio al 30 giugno 2006.

Si tratta di 495 Accordi, contenenti 14.961 interventi, dal costo complessivo di 70.166 milioni di euro. Le risorse FAS programmate, corrispondenti alle quote ordinarie ripartite dal CIPE fra le Regioni dal 1999 al 2006, ammontano a 12.113 milioni di euro, a fronte di un totale di risorse assegnate pari a 18.555.

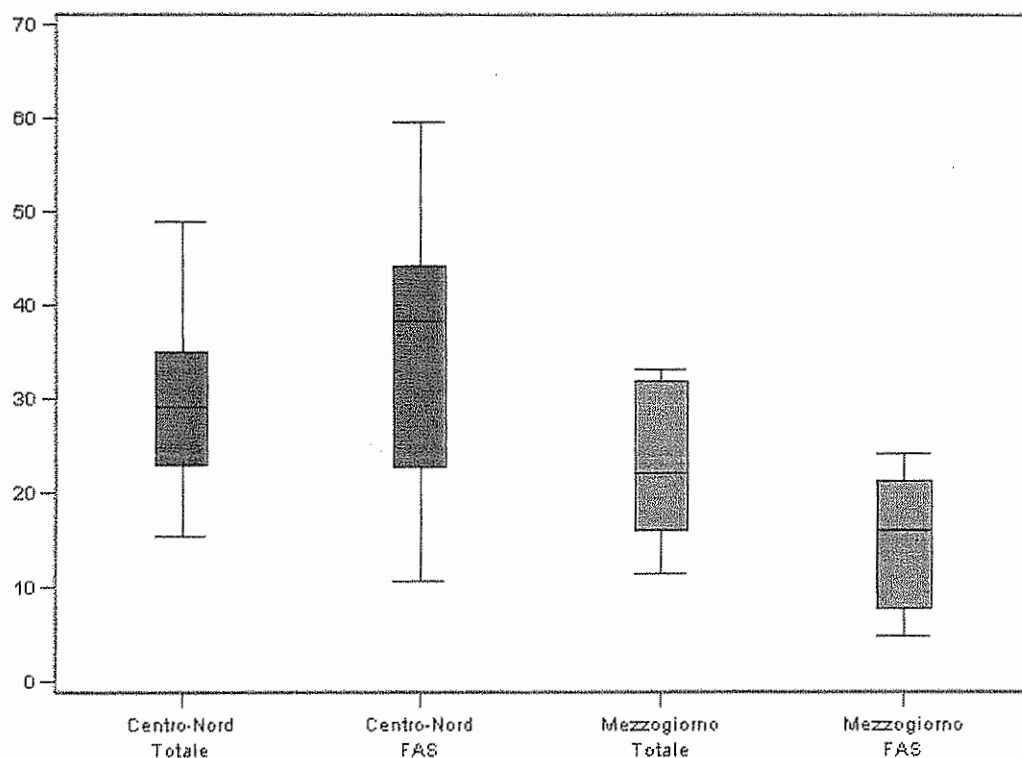
Per i 74 APQ stipulati nel corso del 2006 sono disponibili, in genere, dati alla stipula dell'Accordo; per gli altri 421 APQ, invece, i dati di monitoraggio sono disponibili nella versione aggiornata al 30.6.2006 nell'86 per cento dei casi, pari al 74 per cento delle risorse.

I costi realizzati (cioè sostenuti e contabilizzati anche se non corrispondono a pagamenti materiali: è un valore quindi che approssima bene lo stato d'avanzamento fisico e, al tempo stesso, offrono un indiretto indicatore dell'impatto sull'economia del territorio) sono pari a 18.679 milioni di euro, pari al 27 per cento circa. In termini di spesa FAS, risultano costi realizzati per 2.014 milioni di euro, rispetto ad un totale di 12.113 milioni di euro di risorse programmate, pari al 17 per cento circa.

Nella Fig. 7 vengono riportate delle rappresentazioni sintetiche delle distribuzioni regionali della percentuale di costo realizzato nelle regioni, totale e FAS, separatamente per Centro-Nord e Mezzogiorno.

Il Centro-Nord ha valori generalmente superiori al realizzato totale, mentre nel Mezzogiorno i valori percentuali di FAS realizzato sono sensibilmente più bassi rispetto a quelli del totale: la maggiore lentezza della spesa FAS è una caratteristica delle regioni del Mezzogiorno, ma dipende dalla specifica natura dei progetti che vi ricadono.

Fig. 7. Distribuzioni dei valori regionali della percentuale di costo realizzato



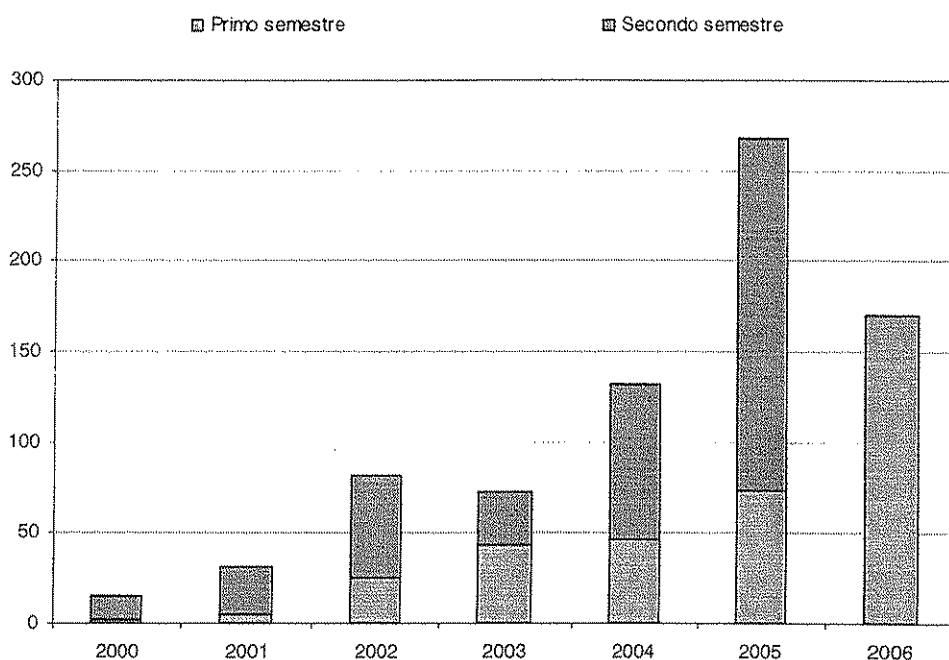
Secondo le stime di previsione non tutti gli interventi saranno avviati entro il 2008 come previsto alla stipula degli APQ, ma una parte di essi, pari a circa il 10 per cento del valore, sarà avviata tra il 2009 e il 2011. Il 2005 è stato l'anno in cui è stato avviato il maggior ammontare di interventi, del valore complessivo di 11,2 miliardi di euro, pari al 16 per cento del totale, nel 2006 è previsto un valore di poco inferiore (10,9 miliardi). La

stima è che gli interventi avviati entro il 2006 abbiano importi pari al 70 per cento delle risorse complessive, pari a 49,4 miliardi di euro: di questi ammontano a 10,9 miliardi quelli avviati proprio nel 2006.

In termini di FAS, gli interventi avviati nel 2005 valgono più di tutti gli interventi avviati fino al 2004, grazie soprattutto al contributo proveniente della Puglia. Rispetto al dato del solo 2005, il valore FAS degli interventi avviati nel 2006 cresce di circa il 40 per cento e si nota l'accelerazione di Campania e Sicilia dove gli interventi avviati nel 2006 superano i 700 milioni di euro. Su un ordine di grandezza inferiore, in valore assoluto, si evidenzia anche la progressione nettamente crescente del Molise.

Il numero di interventi conclusi è riportato nella Fig. 8. Essi rappresentano circa il 5 per cento degli interventi inseriti in APQ, ma solo il 2 per cento del rispettivo valore. La differenza fra i rispettivi pesi è dovuta semplicemente al fatto che gli interventi che si concludono prima sono quelli con i costi meno elevati.

Fig. 8. Numero di interventi conclusi
(monitoraggio al 30.6.06 e stipule entro il 15.10.06)



Si vede che gli interventi conclusi sono in netta crescita; in particolare, gli interventi conclusi nel primo semestre del 2006 sono oltre il doppio di quelli conclusi nel primo semestre dell'anno precedente (l'evidente stagionalità non consente di fare un confronto significativo con il semestre immediatamente precedente).

I grafici di previsione per la spesa complessiva e la spesa finanziata con il FAS sono riportati rispettivamente nella Fig. 9 e Fig. 10.

Il dato più evidente è costituito dal picco della curva di spesa dichiarata dalle Amministrazioni per il triennio 2006-2008, che viene fortemente ridimensionato dal sistema di previsione UVER: esso è sintomatico di un eccessivo ottimismo nelle capacità

di recupero di una spesa che finora si è andata realizzando in modo più graduale rispetto alle aspettative iniziali.

Un confronto fra le previsioni UVER per la spesa complessiva e quella FAS indica che quest'ultima è mediamente spostata di 5 mesi in avanti rispetto a quella complessiva, ma è più concentrata di circa il 27 per cento rispetto a quella totale.

Fig. 9. Previsione di spesa complessiva
(monitoraggio al 30.6.06 e stipule entro il 15.10.06)

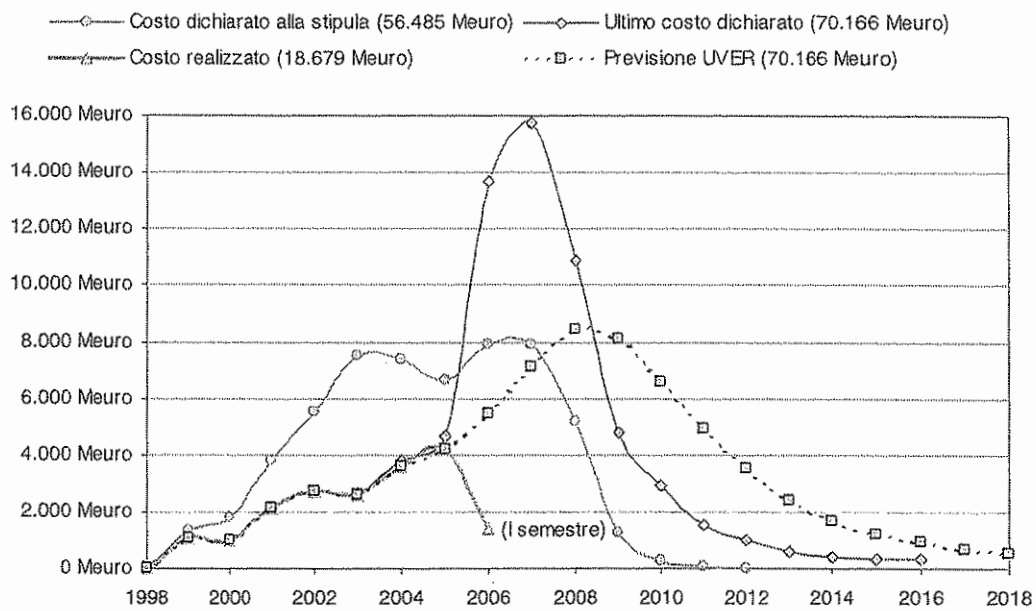
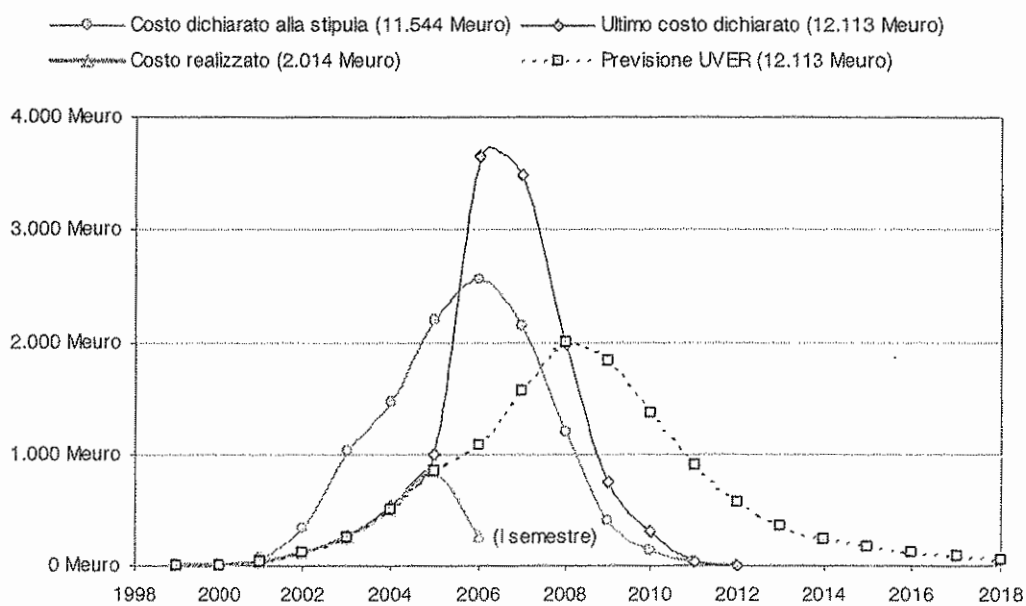


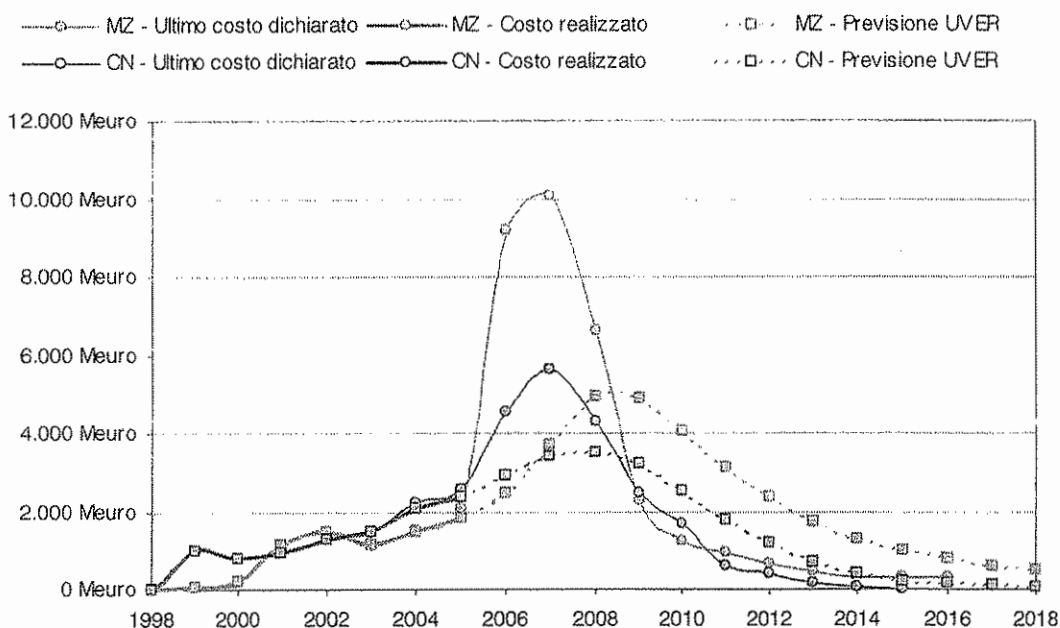
Fig. 10. Previsione di spesa FAS
(monitoraggio al 30.6.06 e stipule entro il 15.10.06)



Il confronto con le previsioni precedenti consente di analizzare le tendenze in atto nella attuazione degli interventi. Rispetto al passato si riscontrano variazioni minime: mentre il baricentro della curva totale ha subito un'anticipazione di circa 3 mesi, quello della spesa FAS è rimasto praticamente invariato. In sostanza, il gap tra le due curve si è lievemente allargato.

Il confronto fra le previsioni delle due macroaree viene riportato nella Fig. 11.

Fig. 11. Previsione di spesa complessiva per macroarea
(monitoraggio al 30.6.06 e stipule entro il 15.10.06)

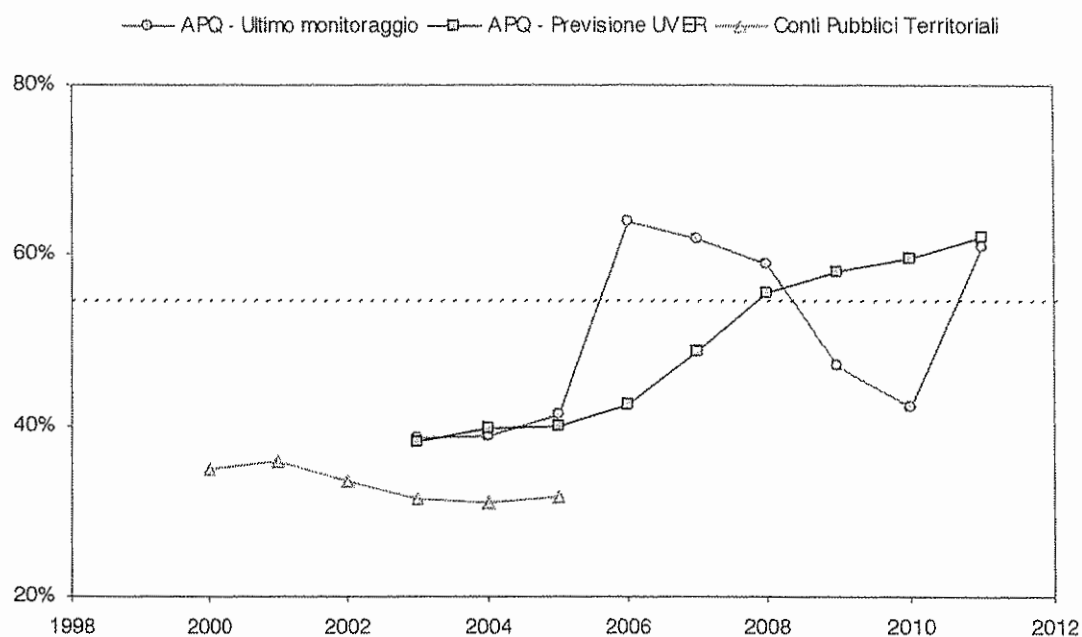


Il baricentro temporale delle previsioni del Mezzogiorno è spostato in avanti di circa 26 mesi rispetto a quello del Centro-Nord (per il FAS la differenza è di 19 mesi). Questo significa che il Mezzogiorno, in cui cade il 57 per cento della spesa complessiva (e l'83 per cento di quella FAS), spende su tempi più lunghi e ciò è dovuto prevalentemente agli interventi dai costi più elevati, presenti soprattutto nel Mezzogiorno. Bisogna sottolineare, infatti, che la differenza fra le macroaree dipende più dal particolare mix di progetti che ricadono nel territorio che non dal territorio in senso stretto.

Nella Fig. 12 viene rappresentato il rapporto fra la spesa nel Mezzogiorno e quella totale, limitatamente agli investimenti, escludendo cioè gli interventi classificati come "Aiuti", che rientrano nella categoria degli incentivi¹⁰¹.

¹⁰¹ Per gli APQ gli incentivi ammontano a meno del 10 per cento del valore totale.

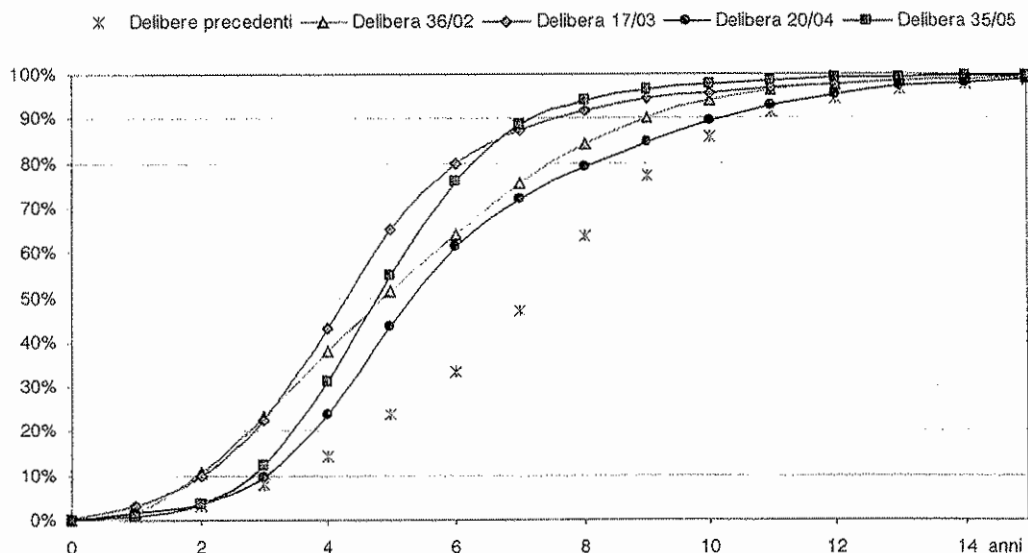
Fig. 12. Quota della spesa per investimenti nel Mezzogiorno



Rispetto ai dati di monitoraggio, secondo cui nel 2006 si collocerebbe un'esplosione della spesa nel Mezzogiorno e una conseguente diminuzione della quota negli anni successivi, il sistema di previsione indica una crescita più graduale, senza inversioni di tendenza, più sostenuta nel biennio 2007-2008.

Nella Fig. 13 viene riportata la curva della previsione di spesa delle risorse riconducibili alle varie delibere di riparto del CIPE. Questa rilevazione è motivata dal desiderio di osservare se l'introduzione di alcune regole volte ad accelerare la spesa – segnatamente avvenuto con la delibera CIPE n. 36 del 2002 – hanno effettivamente determinato gli effetti desiderati sul comportamento delle Amministrazioni programmatrici e degli enti attuatori

Fig. 13. Curve relative di spesa per le risorse delle varie delibere CIPE di assegnazione delle risorse FAS

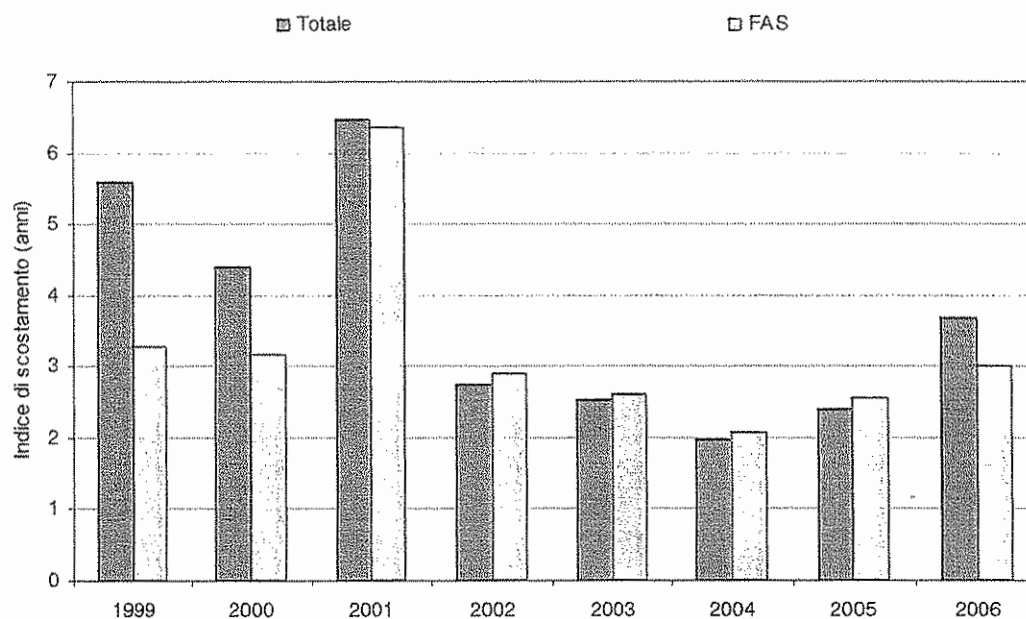


Si osserva che gli interventi sotto il dominio delle regole precedenti al 2003 hanno la spesa più lenta. Dunque, si può sicuramente affermare che le nuove regole introdotte a partire dal 2002 hanno sortito un effetto positivo sulla spesa. Al contrario, tra le delibere più recenti non si riscontrano differenze significative fra i parametri: così come si era osservato per le differenze fra Mezzogiorno e Centro-Nord, anche in questo caso esse si spiegano con la natura dei progetti che vengono finanziati.

Una tendenza non positiva è invece quella che si registra cercando di valutare l'affidabilità dei piani di spesa delle Amministrazioni, cioè la loro capacità di avere il controllo sul ciclo del progetto e conseguentemente di prevederne l'andamento.

L'affidabilità dei piani di spesa che le Amministrazioni indicano alla stipula degli APQ è stata così misurata proprio prendendo a riferimento i diversi anni: nel complesso, lo scostamento medio tra le due distribuzioni è pari a 3,6 anni per la spesa totale e 2,9 anni per la spesa FAS. Nella Fig. 14 viene riportato l'indice di scostamento medio degli interventi in APQ a seconda dell'anno di stipula.

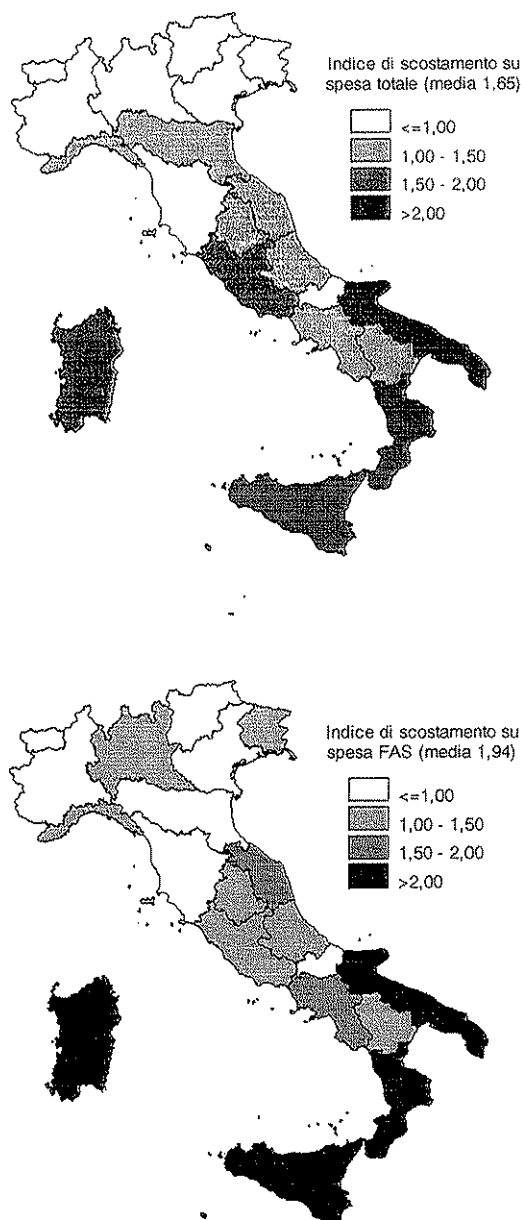
Fig. 14. Indice di scostamento fra previsioni e dati alla stipula, per anno di stipula



Fino al 2001 gli indici sono molto alti, sintomo di tempistiche dichiarate alla stipula estremamente inaffidabili. Nel 2002, con l'introduzione delle nuove regole, si ottiene un deciso miglioramento, che prosegue progressivamente fino al 2004. A partire dal 2005, invece, gli indici tornano a crescere fino a tornare, nel 2006, a valori superiori a quelli del 2002: malgrado l'andamento si spieghi anche con le differenze nella natura dei progetti relativi agli APQ stipulati nei diversi anni, l'anno di stipula risulta comunque determinante, come a indicare una attenuazione dell'effetto positivo delle nuove regole.

Lo scostamento fra i piani di spesa e le previsioni, che misura l'affidabilità dei piani di spesa aggiornati, è pari a 1,65 anni per la spesa totale e 1,94 anni per la spesa FAS. Si vede, pertanto, che anche i piani di spesa più aggiornati sono caratterizzati da un ottimismo eccessivo da parte delle Amministrazioni. È interessante, inoltre, rappresentare gli scostamenti fra i profili di spesa previsti dall'UVER e quelli del monitoraggio a livello regionale, sia per la spesa complessiva che per quella FAS (Fig. 15).

Fig. 15. Rappresentazione regionale dello scostamento sui profili di spesa (totale e FAS) fra previsioni UVER e piani delle Amministrazioni



È evidente l'aumento dell'indice che si riscontra scorrendo il paese da nord verso sud: le regioni meridionali, con l'eccezione del Molise, sono quelle in cui i piani di spesa delle Amministrazioni sono meno affidabili. Gli scostamenti più elevati, tanto sulla spesa totale che su quella FAS, si osservano in Puglia, Calabria e Sicilia.

Pur sottolineando che le differenze fra le regioni dipendono molto dalle specifiche caratteristiche degli interventi, bisogna notare che le tre regioni del Mezzogiorno con i maggiori indici di scostamento assorbono oltre il 50 per cento delle risorse FAS

destinate alle Intese nel Mezzogiorno: ai fini di accelerare la spesa, o quantomeno rendere i piani di spesa delle amministrazioni più realistici, appare necessario concentrare su queste regioni un intervento specifico.

L'enfasi che mettiamo su questo indicatore deriva dalla convinzione che una buona capacità di prevedere l'andamento della spesa sia funzione della buona capacità di governare il ciclo del progetto, e quindi in ultima analisi di saperne affrontare le criticità e trovarne le soluzioni. Nel successivo paragrafo 0 daremo conto infatti delle numerose criticità che impediscono il completamento degli investimenti, con riflessi ovviamente negativi sia sull'impatto economico dell'investimento sia sulla fruibilità dei servizi che l'investimento pubblico dovrebbe garantire.

4.3.2 Interventi critici: metodo e risultati delle verifiche

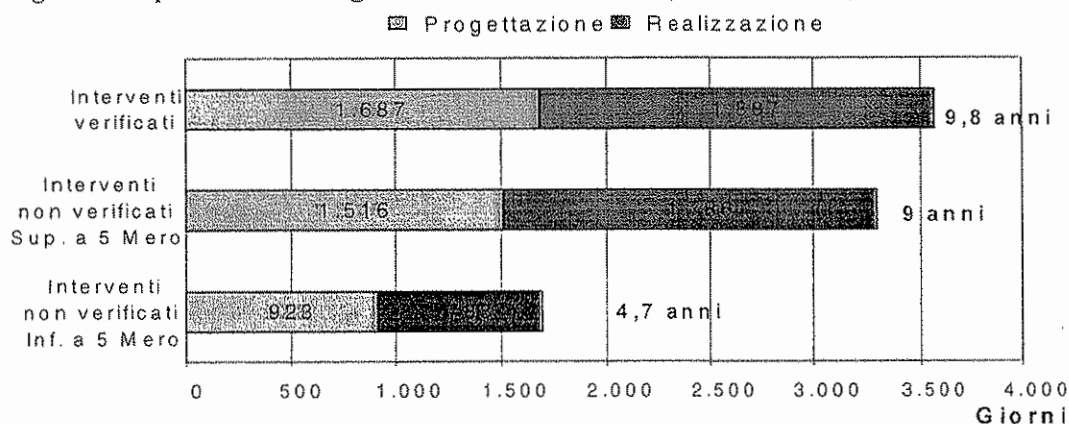
L'attività dell'UVER si è concentrata sugli interventi "critici", intendendo per tali quello che si discostino in modo significativo dal profilo di spesa medio riferibile al complesso degli interventi di un accordo (quindi omogeneo per tipologia e localizzazione).

Nel 2005 sono state eseguite verifiche dirette su 414 interventi.

Nel 2006 l'UVER, tenuto conto dei risultati conseguiti nel 2005, ha inteso proseguire su questa linea operativa, diversificando l'attività. Così:

- sulla base delle risultanze delle verifiche svolte nel 2005 sono stati selezionati 75 interventi appartenenti a sottosettori ritenuti strategici (strade, ferrovie, idrico, rifiuti) che presentavano ragioni particolari di criticità; e per essi si è proceduto ad un aggiornamento delle informazioni teso a verificare il superamento e/o l'evoluzione delle criticità precedentemente individuate nonché la dinamica dei tempi e dei costi degli interventi;
- è stata portata a termine una indagine *desk* su tutti i 414 interventi APQ verificati nell'anno 2005, diretta ad analizzare in particolar modo l'andamento dei costi, l'avanzamento e i tempi attuativi degli interventi;
- è stato programmato per gli anni 2006/2007, solo in parte avviato nell'anno 2006, un nuovo ciclo di verifiche in loco su 380 interventi inseriti in APQ appartenenti agli Assi prioritari 1, 4 e 6 (Risorse Naturali, Sistemi locali di Sviluppo, Reti e nodi di servizio) e ricadenti in settori, sottosettori e categorie ritenute strategiche.

Di seguito (Fig. 16) si riporta una rappresentazione di sintesi, in modalità comparata, delle diverse tempistiche riferite agli interventi inseriti in Accordi di programma quadro basata.

Fig. 16. Tempistiche medie¹ degli interventi inseriti in APQ (dati al 31.12.2005)

¹ Nei tempi di realizzazione sono inclusi i tempi di affidamento dell'appalto.

Si sono considerati separatamente gli interventi oggetto di verifica diretta, mentre in mancanza sono stati analizzati i dati di monitoraggio. Gli interventi direttamente verificati sono tutti di importo superiore ai 5 milioni di euro. Nel secondo insieme (interventi non verificati direttamente) si è evidenziata la soglia.

I differenti tempi medi di completamento degli interventi, evidenziati nella Fig. 16, da un lato confermano il criterio adottato per le verifiche dirette (erano quelli già disallineati rispetto alla media), dall'altro rivelano una differenza strutturale, in quanto al di sotto dei 5 milioni di euro il tempo di completamento è ridotto della metà del tempo.

Per tutte e tre le categorie prese in esame la durata della progettazione assorbe circa il 50 per cento del tempo necessario al completamento dell'intervento.

Sulla tempistica complessiva incidono inoltre i c.d. tempi "burocratici" (ad es. il tempo intercorrente tra la fine dell'attività di progettazione preliminare e l'inizio della progettazione definitiva). Per gli interventi di maggior importo l'incidenza è del 30 per cento sul totale del tempo necessario. Per gli interventi di minor importo (sotto i 5 milioni di euro) l'incidenza è del 42,6%. È evidente la necessità di agire per ridurre al minimo indispensabile questi intervalli e velocizzare l'intero processo. Si dovrebbe per esempio agire già nel momento della selezione degli interventi favorendo quelli con una progettazione in fase più avanzata ed imponendo, ad esempio, il rispetto di vincoli temporali al fine del mantenimento del finanziamento.

I sopralluoghi eseguiti hanno consentito di rilevare la presenza di considerevoli limiti operativi, riferiti, in particolare, ai progetti appartenenti agli assi 1, 4 e 6 (Risorse Naturali, Sistemi locali di Sviluppo, Reti e nodi di servizio).

Lo scopo principale delle indagini dell'UVER è appunto dare ai soggetti coinvolti nella programmazione (Amministrazioni centrali che finanziano e Amministrazioni regionali che propongono) un'informazione sullo stato di realizzazione dei progetti, sui presumibili ritardi, derivanti dalla presenza d'incongruenze nell'impostazione dei cronoprogrammi procedurali, oppure, scaturenti dalla presenza di criticità attuative, anche al fine di evitare che le risorse assegnate restino inutilizzate.

Altre osservazioni scaturiscono dallo specifico lavoro svolto sull'insieme di 75 interventi che presentavano più gravi criticità attuative, lavoro teso ad appurare l'eventuale

superamento e/o l'evoluzione delle criticità precedentemente individuate nonché la dinamica dei tempi e dei costi degli interventi.

Dei 75 interventi selezionati, 25 (dalla prima verifica avvenuta nel 2005 alla seconda eseguita nel corso del 2006) non risultano più critici mentre sui restanti 50 si concentrano 57 criticità con differenti tempi di superabilità.

È confortante notare che nell'arco di un anno si è riscontrata una riduzione delle criticità nel complesso pari a circa il 45 per cento passando dalle 103 criticità del 2005 alle 57 del 2006.

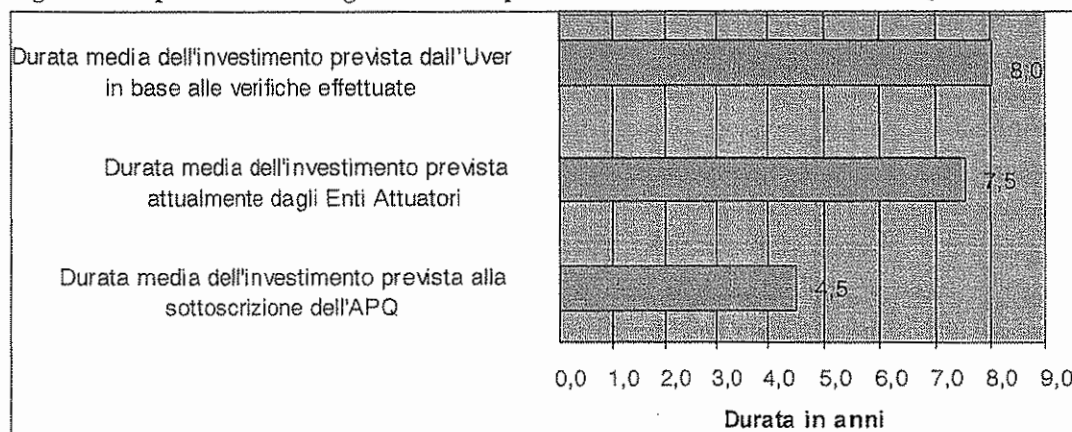
Tuttavia permangono 15 progetti con criticità che si prevede non siano superabili nei prossimi 12 mesi. Per tali interventi è in corso una specifica attività al fine di individuare azioni correttive, eventuali rimodulazione o stralci.

Con riferimento ai 75 interventi è interessante inoltre evidenziare il dato dell'evoluzione temporale.

Dal momento di inserimento in APQ ad oggi la quasi totalità degli interventi ha subito modifiche nella programmazione temporale da parte degli enti attuatori con un conseguente allungamento dei tempi previsti per la realizzazione rispetto alla originaria programmazione.

Dall'osservazione riferita ai tempi di realizzazione dei progetti, confrontando il tempo di realizzazione al momento dell'inserimento del progetto nel singolo APQ, il tempo di realizzazione dichiarato attualmente dagli enti attuatori e la valutazione Uver sulla congruenza di queste ultime previsioni con la situazione effettiva, si sono evidenziate rispettivamente le seguenti durate complessive:

Fig. 17. Tempistiche medie degli interventi "particolarmente critici" inseriti in APQ



Sostanzialmente tutti i progetti non hanno rispettato le tempistiche originariamente previste all'atto dell'inserimento in APQ e attualmente le previsioni sui tempi necessari al loro completamento sono quasi raddoppiate rispetto a quelle originali. Ciò trova fondamento in uno scarso livello di affinamento progettuale associato ad un eccessivo ottimismo delle tempistiche originarie.

La conseguenza è evidentemente un blocco delle risorse su progetti che non generano spesa e che per oltre il 50 per cento si trovano ancora nella fase di progettazione.

La rappresentazione dei fattori alla base dei ritardi evidenzia come maggiormente frequenti i seguenti:

- difficoltà di carattere finanziario (flussi e coperture finanziarie)
- incompletezza e/o carenza della progettazione
- mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni
- inadeguatezza o inerzia dell'ente attuatore

Nella realtà dei fatti le criticità relative alla copertura finanziaria e al mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni sono state spesso conseguenti all'incompletezza e/o carenza della progettazione.

4.3.3 Tipologia degli interventi: l'indice di propensione allo sviluppo

L'analisi condotta sugli interventi inseriti in Accordi di programma quadro, condotta dall'UVER sfruttando sia le informazioni desunte dalle banche dati disponibili sia attraverso l'acquisizione di dati a seguito di verifica diretta, ha permesso di individuare alcune tendenze anche sulla tipologia di interventi che le Amministrazioni regionali propongono in sede di Accordo, e che quindi diventano destinatari delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate.






Particolare attenzione è stata messa nel capire che relazione si può esser instaurata tra le regole poste dal CIPE per la velocizzazione della spesa (vedi anche 0 e in particolare la Fig. 13) e la dimensione media degli interventi, posto che come detto sopra (0 e Fig. 16) gli interventi di importo inferiore ai 5 milioni di euro riescono a completare mediamente il proprio ciclo in un periodo dimezzato rispetto a quelli di valore superiore a questa soglia.

Sugli interventi presenti nella banca dati degli Accordi di Programma Quadro alla data di monitoraggio del 30 giugno 2006 (14.945 interventi, per un valore complessivo di oltre 70 miliardi di euro) è stato calcolato un numero indice, denominato "di propensione allo sviluppo".

Questo indice si propone di caratterizzare a livello comunale le risorse APQ in base alla loro propensione a creare nuovo valore sul territorio in termini di infrastrutture, o a conservare il valore già esistente attraverso interventi di manutenzione o conservazione.

L'Indice viene definito associando a ogni intervento un valore che può valere 0 o 1 a seconda che l'opera miri a mantenere/conservare un'infrastruttura già esistente o a realizzarne una nuova, secondo la Tab. 8 di seguito riportata.

Tab. 8. Le 5 classi dell'indice di propensione allo sviluppo:

	Intervallo di valori	Legenda	Significato
	Tra 0 e 0,15	Solo conservazione	Assoluta prevalenza di risorse destinate alla conservazione di opere già esistenti
	Tra 0,15 e 0,45	Forte conservazione	
	Tra 0,45 e 0,55	equilibrio	Sostanziale equipartizione tra risorse per conservazione e risorse per sviluppo
	Tra 0,55 e 0,85	Forte sviluppo	
	Tra 0,85 e 1	Solo sviluppo	Assoluta prevalenza di risorse destinate ad interventi per la realizzazione di nuove opere

L'utilizzo di mappe cromatiche rappresenta una metodologia di rappresentazione particolarmente utile alla conoscenza del territorio, in quanto in grado di fornire a colpo d'occhio il "carattere" del territorio, in questo caso in termini di destinazione prevalente alla Conservazione o allo Sviluppo (e non, ovviamente, di intensità/entità complessiva degli investimenti).

Fig. 18. La distribuzione comunale dell'Indice di Propensione allo Sviluppo per gli interventi APQ: valore 2006 e cumulato 1999-2006

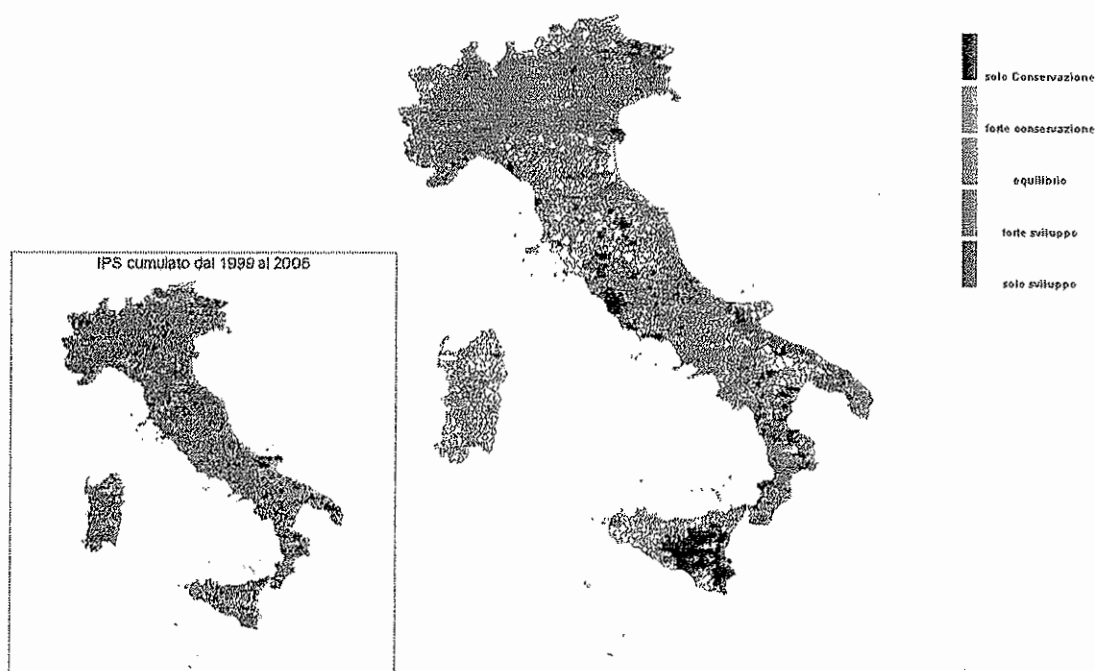
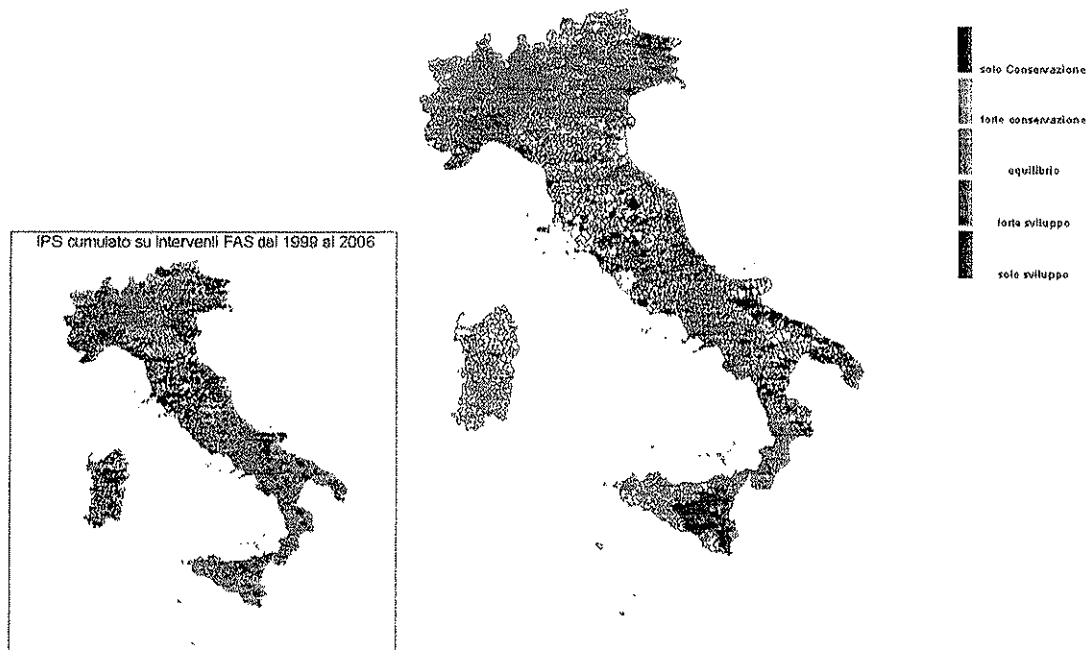


Fig. 19. La distribuzione comunale dell'Indice di Propensione allo Sviluppo per gli interventi APQ finanziati col FAS: valore 2006 e cumulato 1999-2006

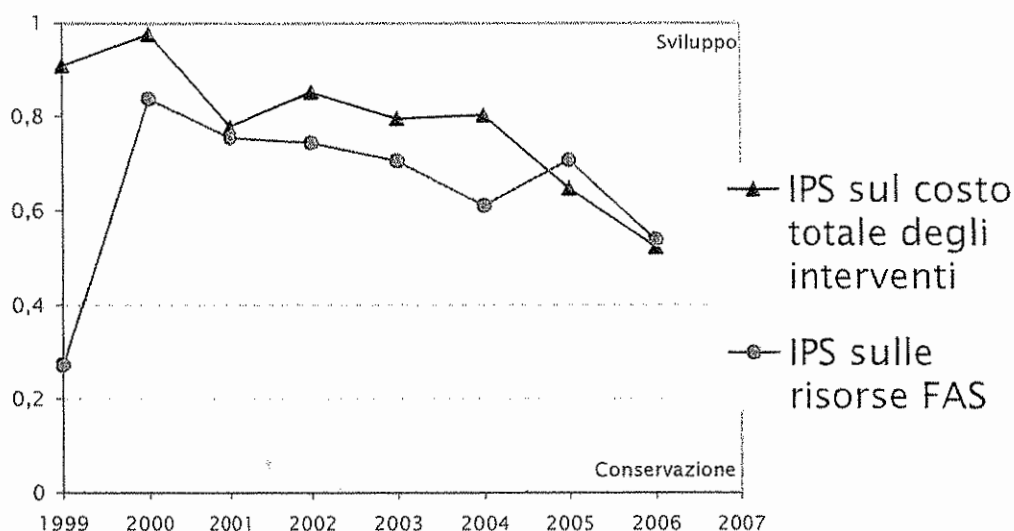


L'idea alla base di questa analisi è che tale Indice sia misura, indiretta ma significativa, dell'efficacia degli investimenti pubblici sul territorio.

Non tutti gli investimenti pubblici hanno la stessa efficacia: solo gli investimenti destinati alla realizzazione di nuove opere incrementano effettivamente il valore del territorio, mentre quelli destinati alla manutenzione al più conservano il valore esistente.

Ultimi nella scala sono gli interventi nominalmente innovativi che, non entrando in esercizio, immobilizzano finanziamenti senza portare vantaggio alla collettività.

L'analisi mette in evidenza che, a fronte di un valore degli investimenti destinati allo Sviluppo che continua a prevalere sulla Conservazione, il suo peso relativo decresce anno per anno in modo molto significativo.



La lettura di questo indice e delle mappe apre nuove domande sui processi decisionali che stanno a monte degli investimenti stessi: perché un'amministrazione opta per l'una o per l'altra tipologia?

Le possibili risposte sono molte e probabilmente convivono in ciascuno dei casi: la dotazione di capitale già presente sul territorio e la sua tipologia; la quantità di fondi assegnati e la capacità di gestirli; il livello di iniziativa progettuale che caratterizza in un dato momento le singole amministrazioni, ecc..

Si tratta, in ultima analisi, di fattori di tipo oggettivo (capitale economico) e di tipo soggettivo (capitale umano).

Il fattore di modernità amministrativa, che è un parametro incluso nel sistema di monitoraggio degli investimenti sviluppato dall'UVER, è uno strumento finalizzato alla classificazione delle amministrazioni locali sulla base delle caratteristiche del capitale umano impiegato: età, istruzione, ruolo, presenza femminile, ecc..

Una prima lettura affiancata dell'indice di sviluppo e del fattore di modernità amministrativa si mostra promettente, evidenziando una certa correlazione tra amministrazioni con personale giovane/scolarizzato/femminile/di buon profilo professionale e l'opzione a favore degli investimenti per lo sviluppo.

5. LE ATTIVITÀ DI VERIFICA IN MATERIA DI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI

5.1 *Le verifiche sull'andamento della spesa dei Fondi Strutturali comunitari – QCS 2000/2006*

Nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2000/2006, il QCS ha affidato all'Unità di Verifica una funzione di supporto per l'Autorità di Gestione e per il Comitato di Sorveglianza del QCS che si esplica attraverso la verifica sulla corretta e tempestiva attuazione dei progetti, nonché l'individuazione di eventuali criticità e delle possibili misure correttive.

In prosecuzione dell'attività di verifica sui Fondi Strutturali avviata dall'UVER già nel 2005, finalizzata all'accelerazione delle rendicontazioni di progetti infrastrutturali cofinanziati dal FESR in alcuni Programmi Operativi regionali dell'Obiettivo 1, ed in considerazione delle diverse scadenze della programmazione comunitaria (scadenza annuale del 31 dicembre relativa alla regola n+2, termine del 31 dicembre 2008 per i pagamenti del QCS 2000-2006, avvio della nuova programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013), nel triennio 2006-2008 l'attività dell'UVER (estesa anche ad alcuni DOCUP delle Regioni del Centro-Nord), ha puntato a:

- verificare l'avanzamento della spesa del singolo progetto;
- verificare la governance del progetto;
- individuare le criticità che impediscono o potrebbero impedire la piena rendicontazione delle spese entro le scadenze programmate.

In particolare, l'attenzione dell'Unità si è concentrata sul dato relativo all'andamento dei pagamenti, da cui meglio si evince l'esistenza di una sana gestione finanziaria delle dotazioni comunitarie da parte delle Amministrazioni, trattandosi dell'unico elemento in grado di assicurare l'effettivo pieno "tiraggio" delle risorse entro la scadenza limite del 31/12/2008.

Per i POR dell'obiettivo 1, così come dettagliato dalla sottostante Tab. 9, la spesa FESR che doveva essere rendicontata e certificata al 31.12.2006 in base alla citata regola N+2, era pari a un totale di 1.728,78 milioni di euro.

Tab. 9. Obiettivo 1 - Spese certificate al 31-07-2006 imputabili agli impegni 2004 (Importi in milioni di euro)

POR	Impegni 2004 (*)	Pagamenti imputabili all'annualità 2004			Contributi da richiedere al 31-12-2006	
		Eseguiti	Richiesti da eseguire	Totale	Importi	% / Impegni
CALABRIA	170,137	10,306	20,756	31,062	139,075	81,7%
CAMPANIA	441,257	82,472	149,783	232,255	209,002	47,4%
MOLISE	23,883	0,000	0,170	0,170	23,714	99,3%
PUGLIA	298,258	33,752	14,556	48,308	249,950	83,8%
SARDEGNA	202,558	56,672	26,686	83,358	119,200	58,8%
SICILIA	522,948	69,787	22,900	92,687	430,261	82,3%
BASILICATA	69,739	0,000	3,673	3,673	66,066	94,7%
TOTALI	1.728,78	252,989	238,524	491,513	1.237,268	71,6%

N.B.: Gli importi, in milioni di euro, si riferiscono alla quota che impatta sul bilancio UE (contributo comunitario)

(*) Impegni del fondo FERS assunti sul bilancio comunitario per l'annualità 2004

Per i DOCUP dell'obiettivo 2, così come dettagliato dalla sottostante tabella 3, sono stati presi in considerazione quattro dei quattordici interventi interessati, per i quali la spesa FESR che doveva essere rendicontata e certificata al 31.12.2006 in base alla citata "regola dell'N+2", era pari a un totale di 171,448 mln di euro.

Tab. 10. Obiettivo 2 - Spese certificate al 31-07-2006 imputabili agli impegni 2004 (Importi in milioni di euro)

DOCUP	Impegni 2004 (*)	Pagamenti imputabili all'annualità 2004			Contributi da richiedere al 31-12-2006	
		Eseguiti	Richiesti da eseguire	Totale	Importi	% / Impegni
ABRUZZO	33,425	2,258	0,000	2,258	31,167	93,2%
LAZIO	66,760	16,552	16,002	32,554	34,206	51,2%
LIGURIA	48,784	7,986	0,113	8,099	40,685	83,4%
MARCHE	22,479	6,930	0,324	7,254	15,225	67,7%
TOTALI	171,448	33,726	16,439	50,165	121,283	70,7%

N.B.: Gli importi, in milioni di euro, si riferiscono alla quota che impatta sul bilancio UE (contributo comunitario)

(*) Impegni del fondo FERS assunti sul bilancio comunitario per l'annualità 2004

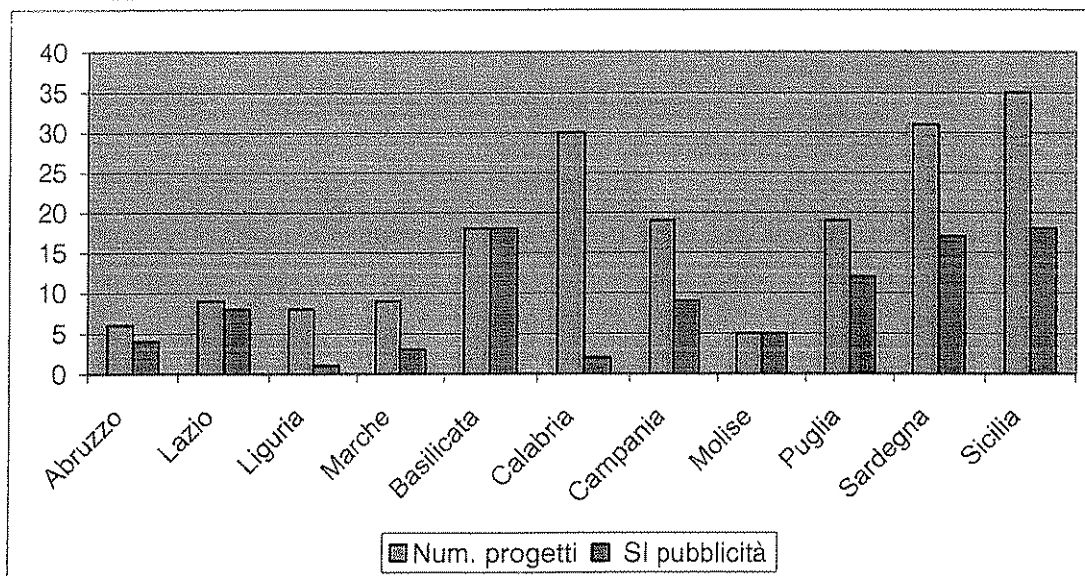
Non sono stati verificati, ovviamente, "tutti" i progetti ma quelli selezionati, anche in funzione di vincoli organizzativi e di economie di lavoro (numero circoscritto delle verifiche da effettuare e concentrazione dei progetti per Beneficiario finale), che rispondessero all'esigenza di operare sulle classi di importo più alte e con basso avanzamento finanziario, al fine di conseguire l'individuazione del massimo di importi da rendicontare.

Complessivamente, per gli undici interventi presi in esame (sette POR dell'obiettivo 1 e quattro DOCUP dell'obiettivo 2) i progetti da esaminare sono stati 189, distribuiti in 47 misure e con un importo residuo da pagare pari (rispetto agli impegni già assunti) a 407.000.773,29 euro.

Sulla base delle informazioni raccolte e verificate nel corso dei controlli da parte dei componenti UVER, è emerso che per i 189 progetti, oggetto dei campioni selezionati, verificati presenti nel database MONIT:

- lo stato di realizzazione rilevato è risultato per 19 progetti “realizzato” (il 10,1 %), per 149 “realizzabile” (il 78,8 %) e per 21 “non realizzabile” – l’11,1 per cento - (di cui 17 della Calabria e 1 dell’Abruzzo che sono stati dichiarati, all’atto della verifica, stralciati ai fini della rendicontazione comunitaria);
- la percentuale di avanzamento finanziario ha superato la soglia del 15 per cento in 83 casi – il 44 per cento - (per i progetti selezionati nel campione in esame i dati risultanti indicavano un avanzamento finanziario inferiore);
- soltanto 8 progetti (il 3,7%) sono risultati con importi “soprasoglia” rispetto alla normativa comunitaria sugli appalti e in 129 casi (il 68,2%) si è proceduto all’aggiudicazione dei lavori con la procedura del “pubblico incanto”;
- per 97 progetti (il 51,3 %) è stata rilevata, secondo quanto dichiarato dai beneficiari finali all’atto della verifica, l’applicazione della normativa comunitaria in materia di informazione e pubblicità, come rappresentato nel seguente grafico organizzato per regione – intervento.

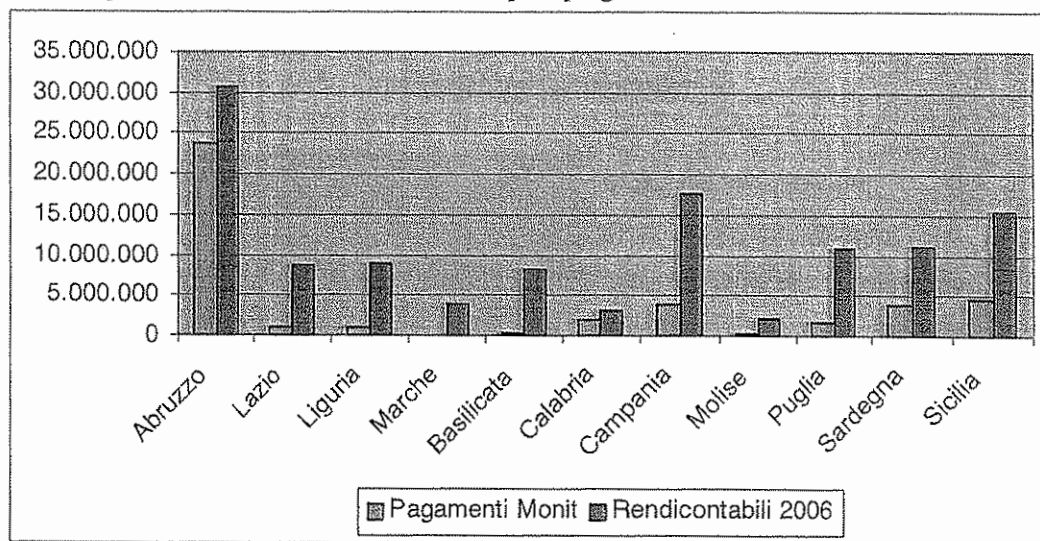
Tab. 11. Applicazione della normativa comunitaria in materia di pubblicità



Gli importi complessivi certificabili (cioè i pagamenti realizzabili dai progetti esaminati in tempo utile per la rendicontazione, come stimati dal Beneficiario finale e ritenuti congrui dall’UVER) al 31.12.2006 per i 189 progetti esaminati ammontano a 121.048.587,20 euro e pertanto, dal confronto di questo dato con quello relativo ai pagamenti MONIT e/o comunicati dalla Regione, risulta che la differenza prevista al 31.12.2006 è di 79.304.316,99 euro.

Nella Tab. 12 è riportata la situazione di ciascuno dei programmi esaminati.

Tab. 12. Spesa certificabile entro il 31/12/2006 per i progetti verificati



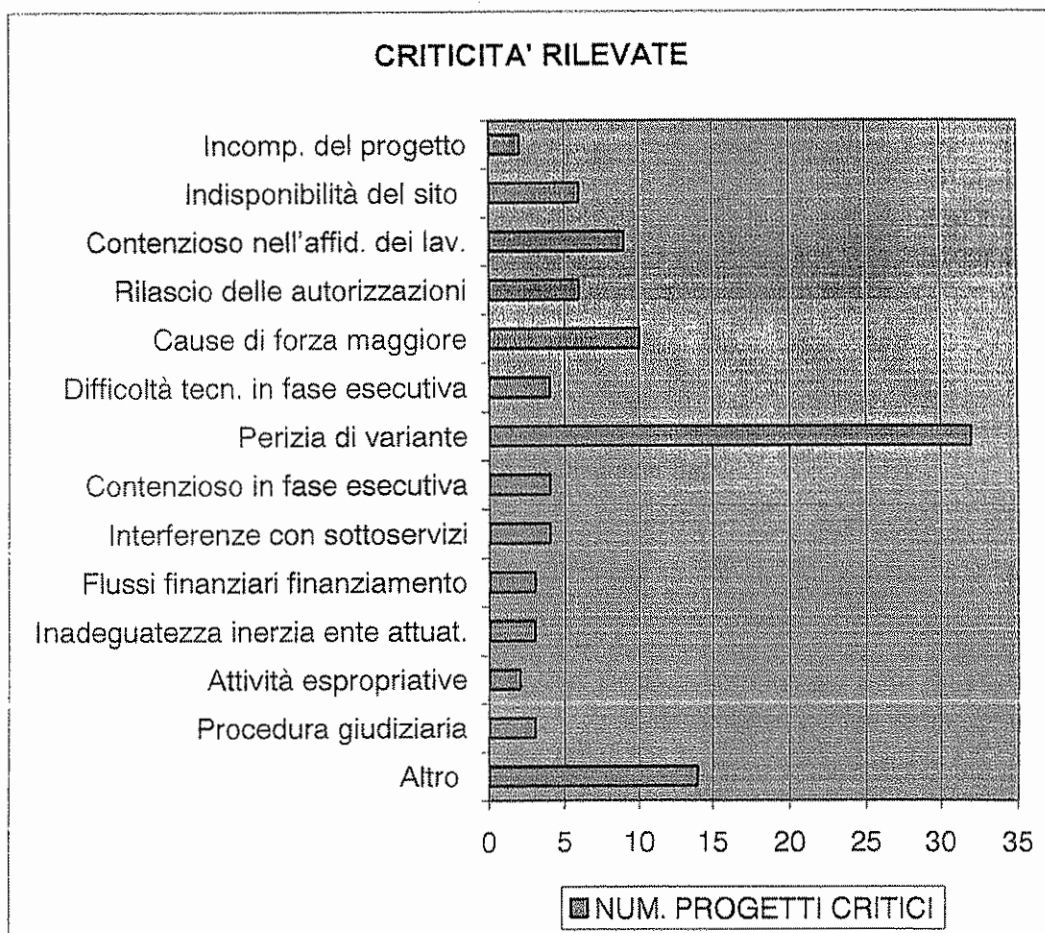
Infine, per 148 progetti su 189 (il 78,3%) è stata prevista la chiusura e la possibilità di rendicontare tutte le spese ammissibili entro i termini, mentre per 20 progetti è prevedibile la non completa rendicontazione entro le scadenze programmate (31.12.2008). Per i restanti 21 progetti (in particolare 19 della regione Calabria) non è invece prevista nessuna rendicontazione.

Nel corso dell'attività di verifica sono state riscontrate differenti tipologie di criticità che possono costituire un ostacolo alla normale realizzazione dei progetti e alla rendicontazione delle spese.

Le differenti tipologie di criticità riscontrate all'atto della verifica sono state raggruppate nelle consuete 14 categorie utilizzate dall'UVER (nella categoria definita come "Altro" sono state fatte rientrare le criticità non inserite nelle altre 13 categorie già classificate).

Nel grafico sottostante (Fig. 20) è rappresentato il numero delle criticità riscontrate all'atto della verifica e distinte nelle 14 tipologie:

Fig. 20. Distribuzione delle criticità per tipologia



Nella maggior parte dei casi esaminati, i maggiori ostacoli alla realizzazione provengono comunque da una progettazione non sufficientemente rispondente alle reali condizioni operative.

In conclusione, le verifiche dell'UVER hanno permesso di rilevare un quadro aggiornato dello stato di avanzamento finanziario dei progetti cofinanziati con il fondo FESR e di anticipare le possibili capacità di recupero della spesa attesa, anche per effetto dell'intervento dell'UVER e dell'impulso così trasmesso, al 31.12.2006.

In particolare è emerso dalle schede di rendicontazione compilate in sede di verifica che le nuove spese certificabili (come precedentemente definite) entro il 31.12.2006 e comunque in tempo utile per la rendicontazione comunitaria, ammontano ad un importo complessivo pari a 79.304.316,99 euro.

Tale risultato potrà essere confermato soltanto in una fase successiva al 31.12.2006, con il riscontro nel dettaglio delle spese effettivamente rendicontate e certificate alla Commissione sui singoli progetti sottoposti a verifica, consentendo di quantificare quanto sia stato riassorbito il "rischio disimpegno" che ha motivato l'intervento dell'UVER.

L'UVER - al fine di avere un quadro informativo il più esauriente possibile ancorché non direttamente verificato - ha individuato, per 7 delle 11 Regioni in esame un ulteriore gruppo di progetti presenti nel database di monitoraggio per le stesse misure e i medesimi Beneficiari Finali selezionati per le verifiche, ma per i quali risulta una differenza degli importi impegnato/pagato superiore a 10.000 euro.

Per questi progetti sono state predisposte apposite "schede aggiuntive" che sono state consegnate ai responsabili presso i beneficiari finali e dagli stessi compilate e restituite via fax e/o e-mail prevedendo di acquisire solo una parte delle informazioni raccolte, invece, con le verifiche in loco.

La sintesi dei dati acquisiti dalle schede restituite dai Beneficiari Finali è riportata nella Tab. 13:

Tab. 13. Sintesi dei dati pervenuti dai beneficiari finali

Regione	Numero progetti	Importo Impegnato	Importo Pagato (MONIT) (1)	Pagamenti Beneficiari (2)	Importi complessivi certificabili (3)	Differenza alla rilevazione (2-1)	Differenza al 31/12/2006 (3-1)
Abruzzo	2	2.698.738,21	369.541,38	886.045,11	1.210.000,00	516.503,73	840.458,62
Basilicata	17	20.304.084,95	6.909.303,09	13.273.119,39	13.789.972,50	6.363.816,30	6.880.669,41
Campania	29	11.408.445,41	7.498.603,09	8.546.217,24	9.898.866,27	1.047.614,15	2.400.263,18
Liguria	6	14.850.902,65	6.610.311,45	8.199.791,28	8.199.791,28	1.589.479,83	1.589.479,83
Puglia	55	42.873.568,03	28.365.457,91	35.958.956,78	35.026.544,47	7.593.498,87	6.661.086,56
Sardegna	13	11.256.684,28	7.369.770,03	6.701.856,85	8.391.596,76	-667.913,18	1.021.826,73
Sicilia	51	75.795.473,46	26.906.425,72	35.451.982,73	41.420.867,40	8.545.557,01	14.514.441,68
Totale	173	179.187.896,99	84.029.412,67	109.017.969,38	117.937.638,68	24.988.556,71	33.908.226,01

5.2 *Il programma di verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del PON ATAS 2000-2006*

Nel Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS), - approvato dalla Commissione Europea con decisione n. C(2001) 635 del 22 marzo 2001 e successivamente aggiornato per effetto delle modifiche di metà periodo con le decisioni n. C(2003) 2600 dell' 11 luglio 2003 e n. C(2004) 5189 del 15 dicembre 2004 - sono definite le funzioni in materia di controlli (cfr. punto 6.4.6), sinteticamente riconducibili alle seguenti attività:

- gestione e controllo (di primo livello);
- pagamento;
- verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo (controllo di II livello).

La responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi, da effettuarsi conformemente all'art. 38 del Regolamento (CE) n.1260/1999, è attribuita all'Autorità di Gestione (Ministero dello Sviluppo Economico - Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari) e/o agli Organismi da essa delegati in base alla normativa nazionale vigente.

L'Autorità di gestione, sulla base delle disposizioni di cui all'art. 7, Reg. CE 438/2001, dettagliate nell'allegato I al medesimo regolamento, nonché della descrizione del sistema di gestione e controllo di cui all' art. 5 Reg. CE 438/01, integralmente recepita nel

Complemento di Programmazione, ha elaborato le “piste di controllo” anche in collaborazione con gli Organismi Intermedi responsabili delle azioni dell’asse II (FSE), che descrivono i percorsi dell’attività di gestione e di controllo di primo livello.

L’UVER, in qualità di organismo indipendente, oltre all’esecuzione dei controlli a campione (di II livello), previsti dall’art.10 del Reg. CE 438/2001, dovrà provvedere anche al rilascio della dichiarazione di cui all’art. 38, par.1 lett. F) del Reg. (CE) del Consiglio n.1260/99, da presentare a conclusione dell’intervento.

Il Reg. (CE) 438/01 statuisce che le verifiche devono riguardare almeno il 5 per cento della spesa totale ed un campione rappresentativo dei progetti e delle iniziative approvate.

L’UVER effettua programmi semestrali e/o annuali di controllo, in relazione agli impegni ed ai pagamenti alle date del 30 giugno e 31 dicembre di ogni anno, con inizio dal II semestre del 2002, che prevedono:

- la selezione del campione di controllo;
- le verifiche in loco;
- la predisposizione dei rapporti di verifica;
- l’elaborazione di report sintetici, contenenti i risultati della verifica, da trasmettere all’Autorità di Gestione.

In particolare le attività di controllo dell’UVER garantiscono:

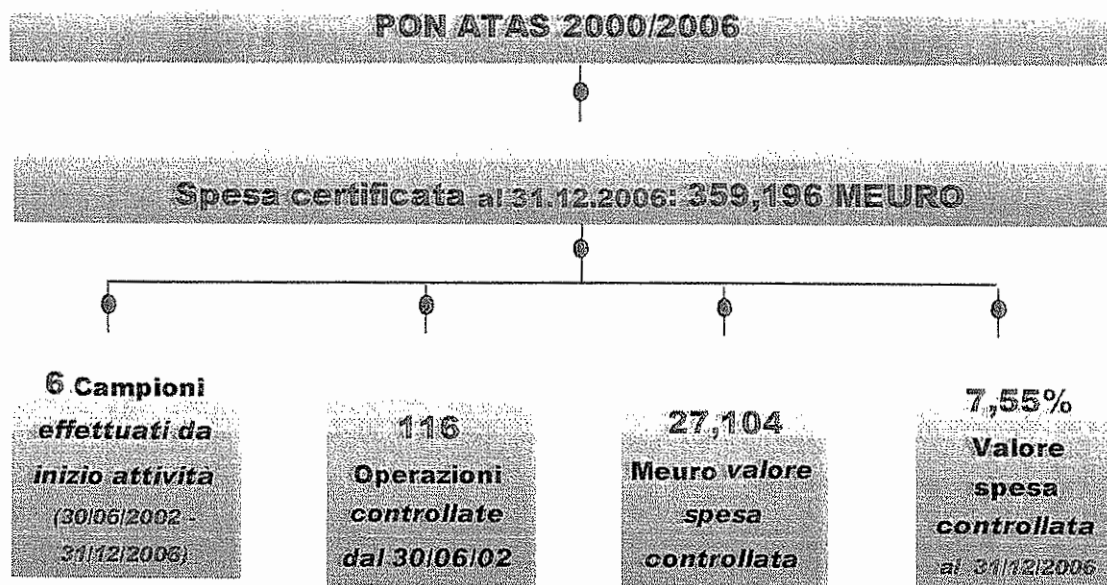
- l’esistenza della documentazione relativa alla fase di estrazione del campione;
- un sistema per seguire la percentuale dei controlli effettuati, al fine di assicurare il rispetto del 5%;
- le linee guida per i controllori che effettuano le verifiche;
- una check-list per i controllori che effettuano le verifiche, che copre i seguenti aspetti:
- la corrispondenza tra la contabilità e i documenti giustificativi in originale;
- il rispetto delle procedure contrattuali;
- il rispetto delle direttive ambientali;
- il rispetto delle disposizioni in materia di pari opportunità;
- il rispetto degli obblighi di pubblicità;
- il rispetto delle regole di ammissibilità della spesa;
- la veridicità delle spese;
- l’esattezza delle spese dichiarate;
- la realizzazione dell’intervento cofinanziato;
- la corrispondenza agli obiettivi dell’intervento e a quelli dell’operazione descritta nella domanda di cofinanziamento;
- il rispetto dei limiti del finanziamento comunitario;
- la corrispondenza di cofinanziamento della quota nazionale nelle operazioni in questione.

Al 31 dicembre 2006, nel corso di quattro anni di attività, sono stati estratti sei campioni, l’ultimo dei quali riferito alle spese sostenute al 30.06.2005, per un totale di 116

operazioni e un importo complessivo di spesa di Euro 27.103.878,54, pari al 7,55 per cento della spesa totale certificata alla Commissione Europea al 31.12.2006.

Sono stati, inoltre, verificati, all'inizio dell'attività, 10 sistemi di gestione, pagamento e controllo al fine di esaminare l'organizzazione adottata dalle Amministrazioni responsabili di specifiche azioni o programmi operativi. Nella sottostante Fig. 21 è sintetizzata la situazione dei controlli alla data del 31 dicembre 2006, a fronte di una spesa certificata complessiva FESR e FSE superiore a 359 milioni di euro.

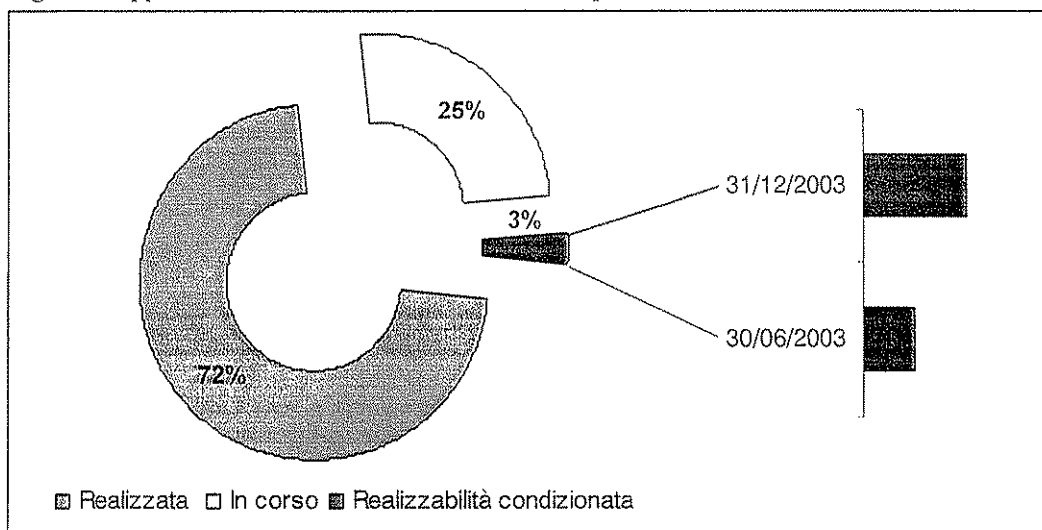
Fig. 21. Rappresentazione sintetica dello stato dei controlli al 31/12/2006



Fonte: elaborazione UVER

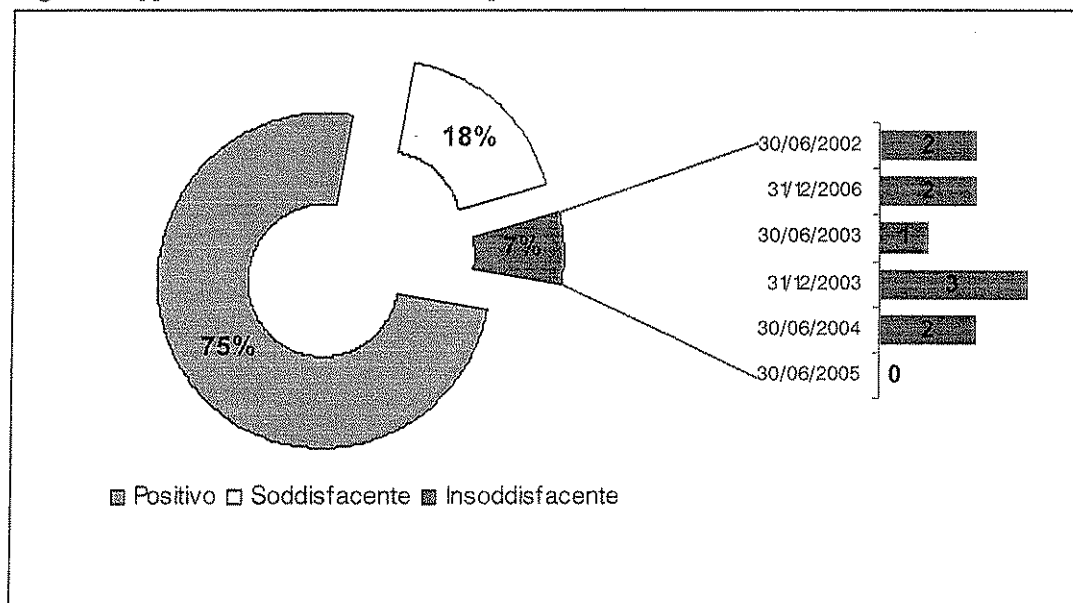
L'attività di verifica svolta dall'UVER ha riguardato 116 controlli eseguiti su operazioni sia concluse che in corso. In particolare, con riferimento allo stato attuativo delle operazioni controllate, l'Unità ha fornito un apposito giudizio sull'effettivo stato realizzativo dei progetti. Come si può osservare nella Fig. 22, il 72 per cento delle operazioni sono risultate "realizzate", il 25 per cento in corso e il 3 per cento con realizzabilità condizionata al superamento di fattori ostativi. Tali ultime operazioni, come indicato nello stesso grafico, fanno riferimento ai campioni del 31/06/2003 e 31/12/2006.

Fig. 22. Rappresentazione dello stato attuativo delle operazioni



I risultati dei controlli, contenuti nelle relazioni di verifica già trasmesse all'Autorità di Gestione, sono sintetizzati in Fig. 23: il 75 per cento delle operazioni verificate reca un giudizio positivo; il 18 per cento un giudizio soddisfacente; infine il 7 per cento delle operazioni possiede un giudizio insoddisfacente. Il grafico evidenzia, altresì, la distribuzione in relazione al ciclo di verifiche degli interventi che hanno avuto una valutazione insoddisfacente.

Fig. 23. Rappresentazione dei risultati complessivi di verifica al 31/12/2006



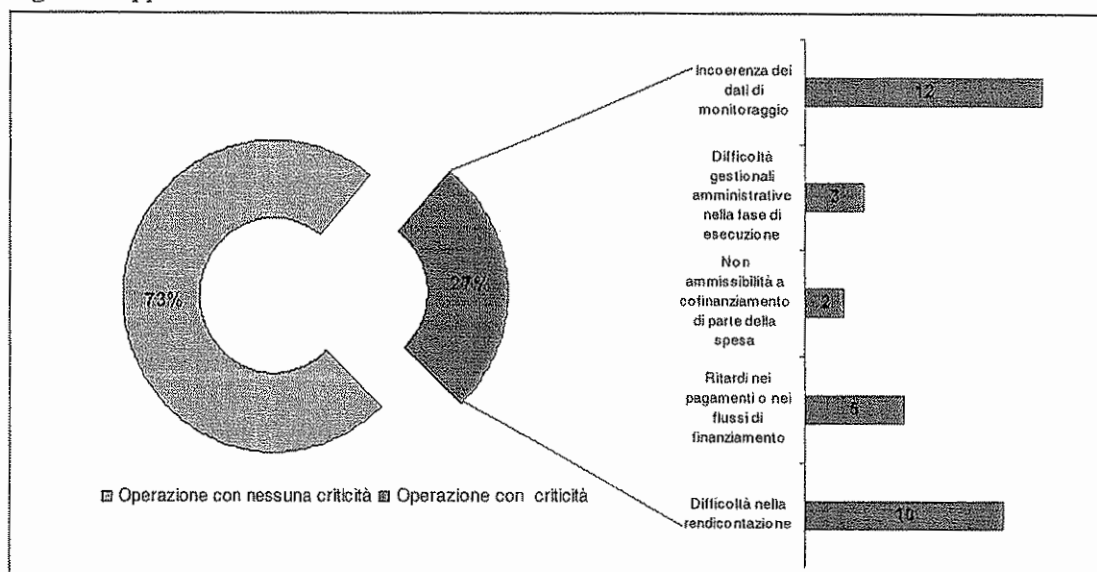
Quanto alle criticità rilevate la Fig. 24 evidenzia che queste sono state riscontrate nel 27 per cento delle operazioni controllate e possono essere così classificate:

- incoerenza dei dati di monitoraggio;
- difficoltà gestionali amministrative nella fase di esecuzione;

- non ammissibilità a cofinanziamento di parte della spesa;
- ritardi nei pagamenti o nei flussi di finanziamento;
- difficoltà nella predisposizione della documentazione di rendicontazione.

Nei casi di “non ammissibilità a cofinanziamento di parte della spesa”, è stata richiamata l’attenzione dell’Autorità di Gestione, al fine dell’attivazione degli adempimenti di competenza; nei casi di “difficoltà nella predisposizione della documentazione di rendicontazione”, da parte di enti pubblici responsabili dell’esecuzione diretta di attività cofinanziate, l’UVER si è attivata per far approntare, da parte degli stessi Enti, la documentazione di sintesi sulle spese sostenute.

Fig. 24. Rappresentazione delle criticità riscontrate



Fonte: elaborazione UVER

6. STRUMENTI PER LA DECISIONE STRATEGICA

6.1 Il Ranking dei livelli di governo

Come si è detto ripetutamente, vi è una fortissima relazione diretta fra la capacità istituzionale delle Amministrazioni e degli enti (intesa come combinazione fra qualità delle scelte politiche e affidabilità ed efficienza della burocrazia) e i risultati – in termini di tempo, di efficienza e di efficacia – che le decisioni di investimento pubblico riescono a conseguire.

Le informazioni contenute nelle banche dati relative ai diversi sistemi di monitoraggio consentono di rappresentare l’universo degli investimenti pubblici sia in termini di comportamento medio di spesa che di performance dei soggetti chiamati in causa nel processo di realizzazione, accomunati sotto la definizione generale di “livelli di governo”.

Il progetto a cui l'UVER sta lavorando si propone di indagare proprio la performance dei livelli di governo preposti alla realizzazione delle opere, attraverso un'analisi di indicatori desumibili dalle banche dati sugli investimenti pubblici. Obiettivo finale del progetto è la costruzione di un *ranking* dei livelli di governo in relazione al comportamento rilevato in merito alla realizzazione di investimenti pubblici, tenendo conto sia delle caratteristiche degli interventi (dimensione, settore, ecc.), sia del contesto territoriale di riferimento.

Il raggiungimento di tale obiettivo è condizionato alla costruzione di indicatori appropriati per la misurazione dei tempi di realizzazione delle opere, che sono indicatori anche dei comportamenti dei soggetti, e alla fase di stima della performance di questi ultimi attraverso modelli che tengano conto di fattori di contesto e delle caratteristiche degli interventi:

- per quanto riguarda la **costruzione degli indicatori**, la ricostruzione dei tempi di realizzazione degli interventi verrà effettuata per ciascuna delle fasi procedurali in cui essi si dipanano. Va osservato, infatti, che ciascun intervento evolve lungo un generico percorso articolato in una serie di fasi: progettazione, affidamento, realizzazione e messa in opera. Sebbene questo percorso si attagli meglio agli interventi di carattere infrastrutturale, esso può ritenersi sufficientemente adeguato anche per gli interventi di altra natura (appalti di beni e servizi). Al fine della ricostruzione delle tempistiche degli interventi, ci si avvarrà delle informazioni, ove presenti nelle basi dati disponibili presso l'UVER, sulle date di inizio e fine, programmate ed effettive, delle fasi procedurali, mediante le quali si costruiranno indicatori di ritardo per ciascuno step procedurale. Laddove non siano presenti le date progettuali di realizzazione, condizione necessaria per l'analisi dei "ritardi", ci si limiterà ad un'analisi delle "date effettive". Questa non costituisce ovviamente uno studio dei ritardi in senso stretto in quanto manca la data di progetto come termine di paragone. E' possibile, tuttavia, utilizzando la distanza tra le date effettive, ottenere informazioni sui valori medi e sull'eterogeneità del periodo di completamento degli step procedurali.
- Per quanto riguarda la fase di **stima della performance**, si procederà in due step. Un primo step, che considera le durate effettive, consiste nel depurare, a livello di singolo intervento, gli indicatori di durata dall'effetto di elementi indipendenti dall'azione dei Livelli di governo (per l'appunto, caratteristiche degli interventi e contesto territoriale) e nel determinare, a livello di soggetto, una misura dell'influenza del soggetto sulla durata degli interventi che vi fanno capo. Questo primo step potrebbe essere definito "Stima dell'efficienza dei Livelli di governo". Un secondo step, che invece sfrutta anche l'informazione sulle durate di progetto, mette in relazione i ritardi conseguiti con le medesime variabili impiegate nel primo step e con il livello di efficienza dei livelli di governo stimato con l'obiettivo di misurare il peso che l'efficienza dei soggetti ha nella loro capacità di prevedere la durata degli interventi. Questo secondo step potrebbe essere definito "Stima dell'affidabilità degli Livelli di governo".

Per quanto riguarda lo studio dei comportamenti dei Livelli di governo attraverso l'analisi dei ritardi (o delle date effettive), prima fase, le fonti informative sono rappresentate dalle banche dati sugli investimenti pubblici in dotazione all'UVER.

In particolare, si fa riferimento alla banca dati APQ che raccoglie informazioni dettagliate sugli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro, e garantisce la copertura informativa su tutto il percorso evolutivo degli interventi, con particolare riferimento agli interventi infrastrutturali (quelli di altra natura, infatti, rappresentano una minoranza) per un totale di oltre 15.000 interventi.

Un'altra fonte è data dalla banca dati dell'Osservatorio sui Lavori Pubblici, costituito presso l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici (AVLP). La banca dati AVLP considera tutti gli appalti di lavori pubblici (esclusi quelli di beni e servizi), per un totale di circa 90.000 interventi, ma registra l'avanzamento degli interventi limitatamente alla spesa per i soli lavori.

Infine, la terza fonte è data dalla banca dati dei Bandi di gara. Essa non segue la realizzazione degli interventi e il relativo avanzamento nel tempo ma ne registra esclusivamente le principali informazioni disponibili al momento dell'affidamento. Questa banca dati si caratterizza per un'ampia copertura degli interventi, che supera le 500.000 unità.

Il progetto seguirà una serie di step, qui di seguito sommariamente illustrati:

Primo step: stima dell'efficienza dei livelli di governo. Assumiamo che il periodo netto di completamento di una fase di realizzazione di investimenti pubblici dipenda, per ciascun intervento e per ciascun livello di governo, dalle caratteristiche degli interventi (dimensione, settore, ecc.), dalle caratteristiche del contesto provinciale (socio-economiche, geografiche, ecc.) e da fattori territoriali socio-economici di tipo macro. Assumiamo, inoltre, che esso dipenda dalla capacità del soggetto attuatore.

Secondo step: stima dell'affidabilità dei livelli di governo. Con affidabilità di un livello di governo intendiamo fare riferimento alla sua capacità di tenere fede agli impegni presi in termini di date progettuali di ultimazione di una fase procedurale.

La relazione tra la differenza osservata tra date di progetto e quelle effettive e l'efficienza del soggetto stimata nello step precedente, ci consente di calcolare una misura dell'affidabilità del soggetto stesso.

Quali variabili esplicative considerare nei modelli suddetti? Per quanto riguarda le caratteristiche dell'intervento, si possono considerare le seguenti:

- settore
- dimensione
- tipo di gara
- tipologia di opera: beni e servizi, aiuti
- tipologia di lavori: nuova realizzazione, ampliamento, restauro, manutenzione, ecc.
- indice di rischio: articolazione dei finanziamenti per livello di responsabilità (da verificare).

Per quanto riguarda le caratteristiche del contesto territoriale, che per facilità di reperimento delle informazioni possiamo identificare con la provincia, si possono considerare quelle che seguono (verificare la disponibilità a livello provinciale). La scelta è stata operata selezionando indicatori che, sebbene non rappresentino tutte le "dimensioni" del contesto socio-economico, possono invece interpretare le differenze nei tempi di realizzazione a livello territoriale. Come indicatore sintetico di sviluppo dell'area è stato scelto il Pil pro capite.

- livello di istruzione della popolazione adulta;
- età media della popolazione;
- tasso di occupazione (persone occupate in età 15-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età);
- tasso di occupazione regolare (occupati interni regolari sulla popolazione residente media in età 15-64 anni)
- tasso di criminalità organizzata (omicidi per mafia, camorra o 'ndrangheta, attentati dinamitardi o incendiari, incendi dolosi, furti di merci su veicoli commerciali per 1000 abitanti);
- numero medio imprese;
- dimensione media imprese;
- numero imprese costruttrici;
- dimensione media delle imprese costruttrici;
- forma societaria prevalente delle imprese (o simile);
- forma societaria prevalente delle imprese costruttrici (o simile);
- prodotto interno lordo (pil) pro capite;
- densità della popolazione;
- altitudine rispetto al livello del mare.

6.2 Bandi di gara della P.A. e territorializzazione degli investimenti pubblici

L'acquisizione della Banca dati dei Bandi di gara indetti in Italia per opere pubbliche, beni e servizi arricchisce il capitale informativo a disposizione dell'UVER per le analisi degli investimenti pubblici sul territorio.

L'elevato dettaglio dei dati consente infatti di descrivere il territorio sino ad un livello comunale, mentre l'elevata copertura fornisce una visione generale che è attualmente la più vicina al sistema complessivo degli investimenti in Italia. Inoltre, poiché ogni bando aggiudicato da vita nel futuro a dei costi nel tempo, l'analisi dei bandi consente di anticipare ciò che avverrà in termini di spesa negli anni successivi.

Si presentano in questo contributo i primi risultati derivanti dall'utilizzo di questo insieme informativo sia sotto il profilo descrittivo del territorio, sia sotto quello previsivo della spesa, in particolare raffrontandolo con i dati di fonte Conti Pubblici Territoriali (in seguito CPT).

Nel complesso la banca dati dei bandi di gara comprende, per il periodo 1999-2006, circa 60.000 bandi l'anno per un importo totale a base d'asta di circa 460 miliardi di euro. Il dettaglio territoriale raggiunge il livello comunale per oltre il 95 per cento dei bandi, mentre è giornaliero il dettaglio temporale.

L'analisi di questi dati sconta una serie di passaggi informatico/statistici atti a renderli fruibili nella loro totalità, nonché integrabili con altre fonti informative. Questi passaggi preliminari richiedono l'integrazione del database all'interno del Sistema Informativo dell'UVER, al fine di ottenere un database relazionale normalizzato, consistente e storicizzato. In questa fase vengono applicate anche procedure di riqualificazione delle informazioni (validazione di dati non coerenti e ricostruzione di quelli assenti), ma anche

di estrazione di dati strutturati a partire da campi, prevalentemente sotto forma di testo, non strutturati.

Nel complesso — al termine di questa fase — il database aumenta la sua completezza informativa, la qualità dei dati contenuti, e la quantità delle informazioni elaborabili.

L'insieme dei bandi legati ad investimenti pubblici non coincide però con la totalità dei bandi di gara presenti nella banca dati. L'insieme più ampio riconducibile alla spesa in conto capitale è costituito dal sottoinsieme delle gare che ricadono nella categoria "MERCURIO" (Opere pubbliche edili civili ed impiantistica) che costituisce — sia in numerosità che in importo — oltre la metà dei bandi. Sono quindi circa 340.000 (degli oltre 600.000 complessivi) i bandi oggetto d'analisi, per un valore complessivo a base d'asta di poco superiore ai 300 milioni di euro.

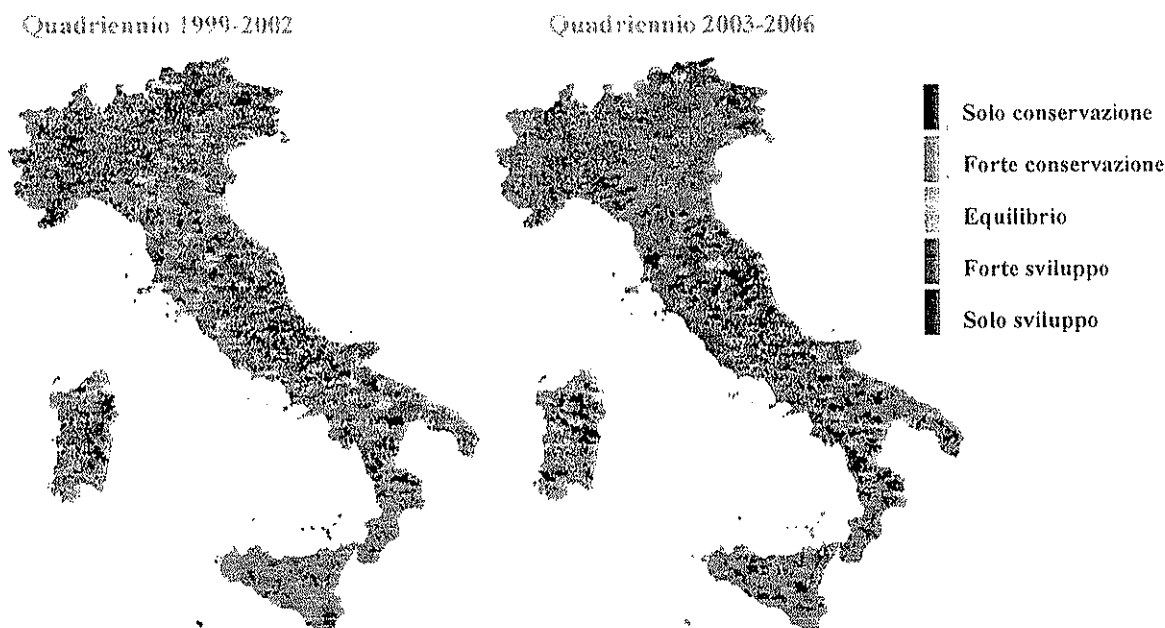
Questo sottoinsieme rappresenta quindi il complesso dei bandi di riferimento su cui sono state applicate le successive analisi. Analisi che si sono sviluppate su due fronti: quello descrittivo del territorio e quello previsivo della spesa. In particolare l'utilizzo in chiave previsiva qui presentato è di tipo "macro", poiché raffronta le grandezze aggregate degli importi dei bandi e della spesa per investimenti da fonte CPT nel tempo, perdendo nell'aggregazione le capacità informative dei singoli bandi.

L'indice di propensione allo sviluppo (una cui prima elaborazione con riferimento agli Accordi di programma quadro è in 0) è un esempio di utilizzo dei bandi a fini descrittivi del territorio ed un esempio di sfruttamento di informazioni qualitative non direttamente codificate nella banca dati.

L'idea alla base di quest'indice è quella di caratterizzare ogni bando in funzione della sua propensione a modificare il territorio nella direzione dello sviluppo o della conservazione. All'interno della definizione di "conservazione" si fanno ricadere tutti i bandi per la manutenzione, il recupero, la conservazione, ed in generale il mantenimento di un'opera già realizzata, diversamente ogni bando destinato alla costruzione di una nuova opera pubblica viene considerato come un bando per lo "sviluppo".

I due concetti di "conservazione" e "sviluppo" sono quindi opposti e mutuamente esclusivi per ogni bando.

Fig. 25. Indice di Propensione allo sviluppo



Una prima valutazione che si può trarre da entrambe le cartine è la netta prevalenza di una propensione ad indirizzare gli investimenti verso la conservazione delle opere pubbliche, con una maggiore uniformità di questo comportamento per i comuni del centro e del sud rispetto al nord. Nel confronto tra quadrienni questa propensione alla conservazione si enfatizza, presentando – nel quadriennio 2003/2006 – zone di colore verde scuro più ampie rispetto al quadriennio precedente.

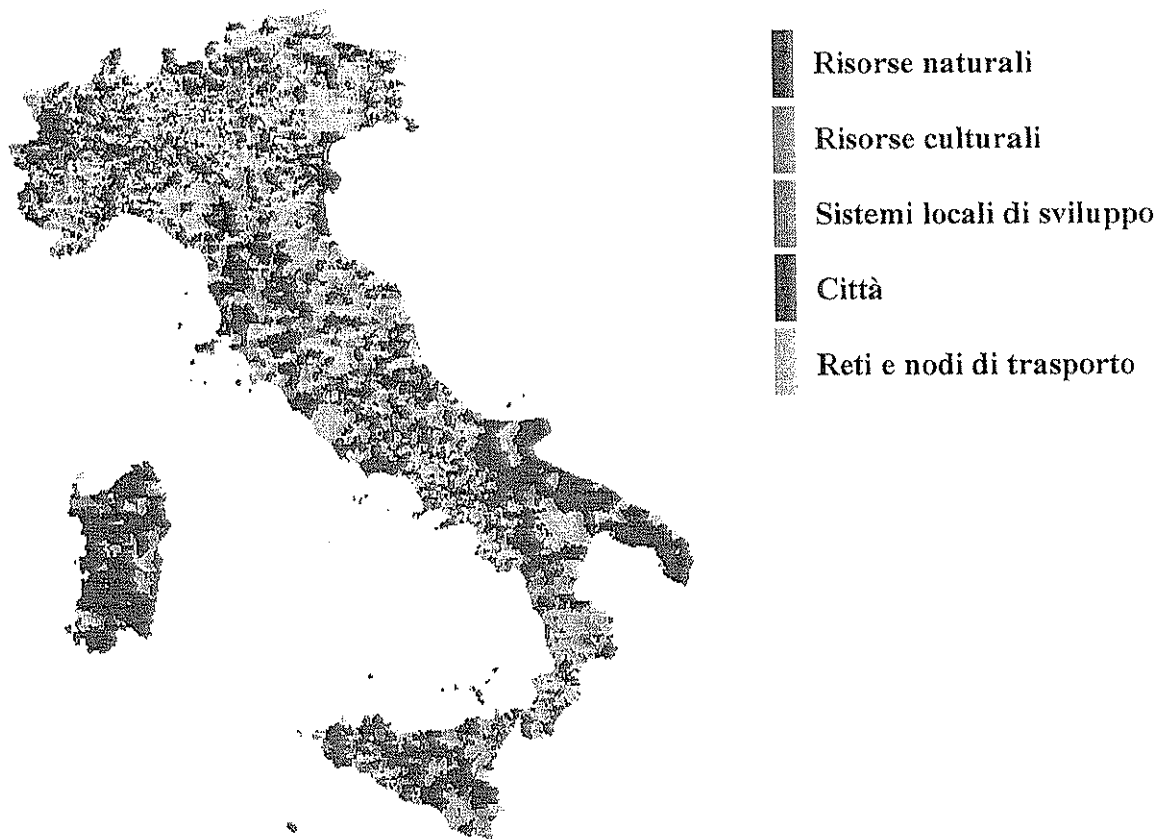
Una diversa lettura del territorio si può ottenere classificando ogni bando in base all'asse¹⁰² d'appartenenza, così da poter classificare ogni unità territoriale secondo all'asse prevalente, inteso come asse a cui viene destinato il maggior importo di gara.

Si ottiene una visione del territorio descritta in Fig. 26, dove ogni comune viene rappresentato in funzione dell'asse su cui è stato accumulato il maggior importo nell'arco del periodo 1999-2006.

La cartina racconta la "direzione" principale seguita nel destinare le risorse sul territorio, evidenziando come l'asse "Reti e nodi di trasporto" si presenti con una certa equidistribuzione a livello nazionale, l'asse dei "Sistemi locali di sviluppo" tenda a caratterizzare i comuni del centro-nord e della Sicilia, mentre l'asse delle "Risorse naturali" prevalga nei comuni del sud.

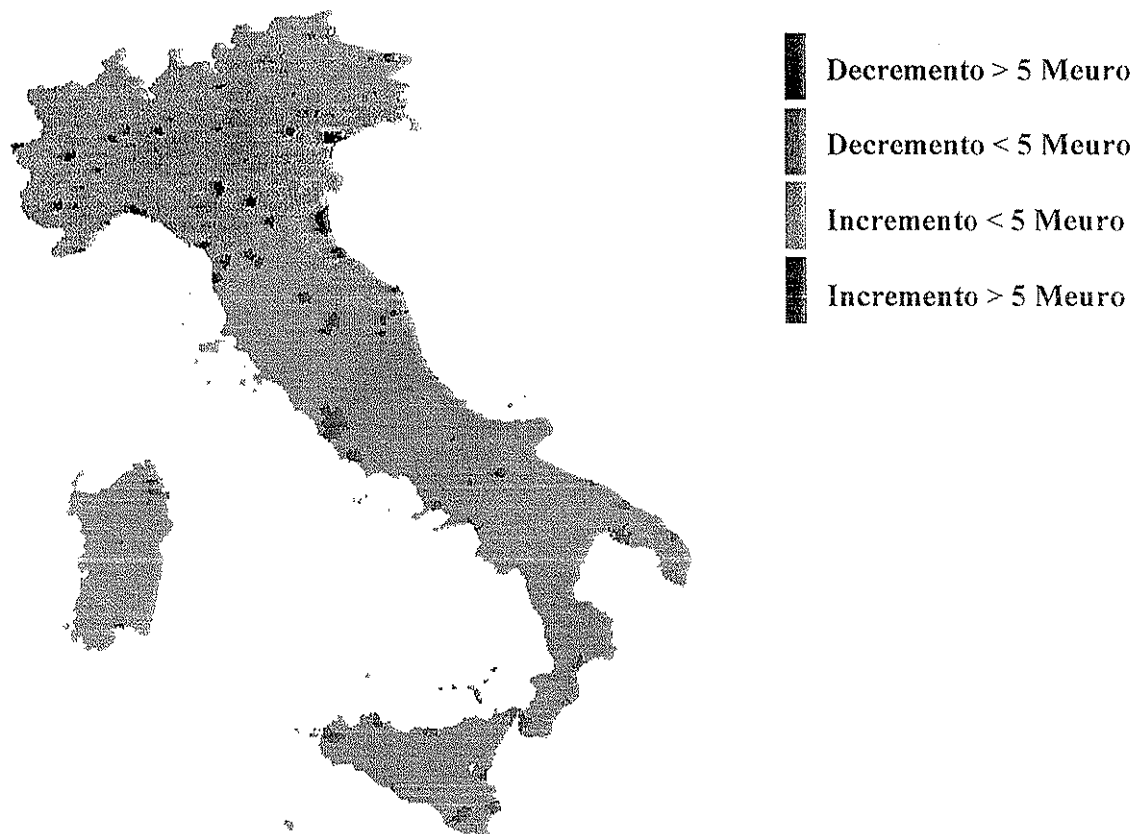
¹⁰² La suddivisione utilizzata non comprende l'asse "Risorse umane" data la sua assenza come asse prevalente in ogni comune

Fig. 26. Asse prevalente nel periodo 1999-2006



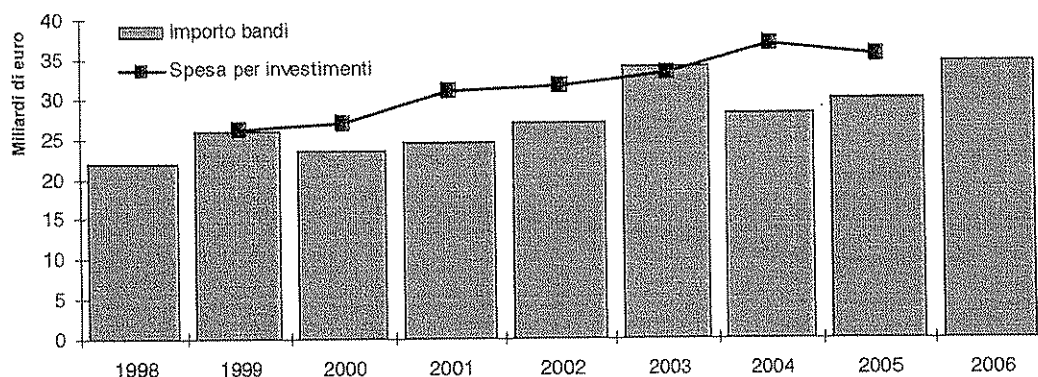
Ad una rappresentazione di dati di stock, come quella relativa alla ripartizione degli importi per asse prevalente, si può affiancare un'analisi di flusso, in Fig. 27, tendente ad evidenziare un qualche trend nell'allocazione degli importi negli anni.

Fig. 27. Tasso medio di variazione annua nel periodo 1999-2006



In chiave previsiva della spesa per investimenti, i bandi di gara rappresentano un'informazione anticipatrice dello sviluppo futuro della spesa per interventi che si andranno a generare (Fig. 28).

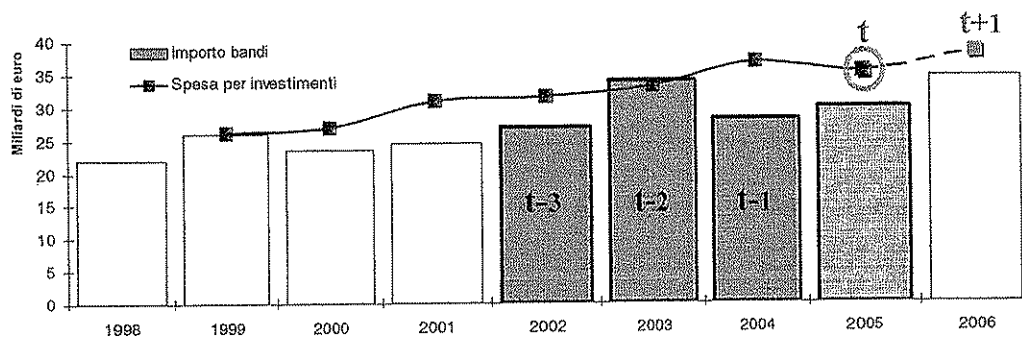
Fig. 28. I bandi di gara e la spesa per investimenti della P.A.
Dati al 31.12.2006



Il grafico in Fig. 29 descrive la relazione tra il valore della spesa per investimenti all'anno t e l'importo complessivo dei bandi riguardanti gli anni $t-1$, $t-2$, $t-3$.

In ottica previsiva il tutto si traduce in una capacità di anticipazione della spesa all'anno $t+1$ una volta noto l'importo complessivo dei bandi per investimenti fino all'anno t .¹⁰³

Fig. 29. Relazione tra importo dei bandi e spesa per investimenti.
Dati al 31.12.2006

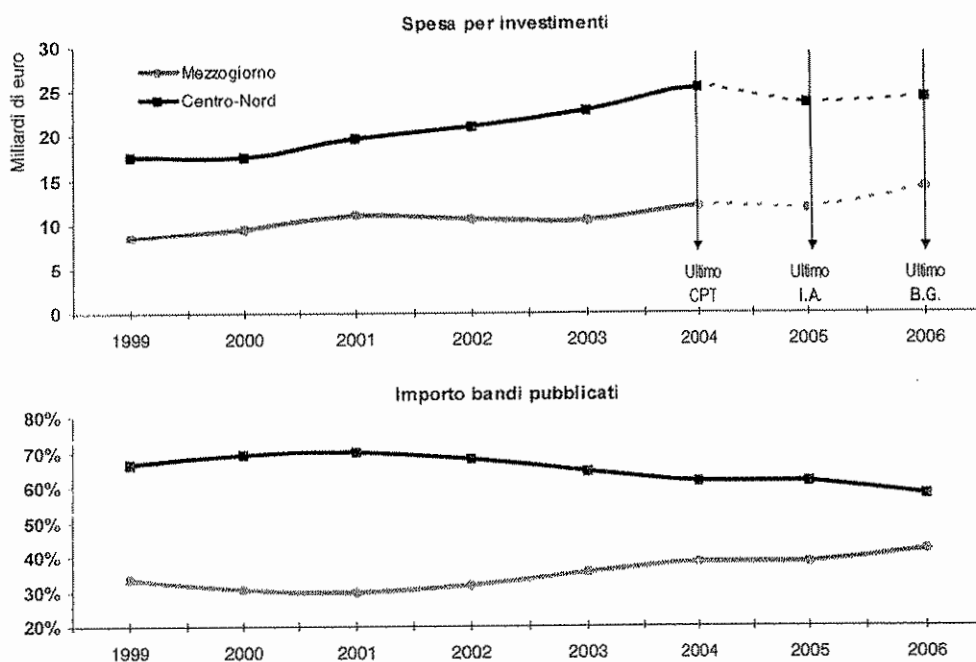


La Fig. 30 si compone di due grafici, il primo dei quali permette di confrontare la tempestività di un tale metodo rispetto allo strumento dell'Indicatore Anticipatore: dato il 2004 come ultimo anno per cui sono disponibili i dati dei Conti Pubblici Territoriali, l'I.A. consente di proiettare un anno avanti la previsione di spesa, mentre il modello basato sui bandi di gara – con dati al 31 Dicembre 2006 – ha un orizzonte temporale di 2 anni.

¹⁰³ Va notato che i dati dei vari database sono resi disponibili a scadenze periodiche non coincidenti. I dati relativi ai bandi di gara, già disponibili alla fine di ogni anno, non sono utilizzabili a fini previsivi fino al giugno dell'anno successivo, quando vengono rilasciati i dati RGS, necessari per il ricalcolo del modello di previsione. Questo spiega l'assenza, al 31.12.2006, pur in presenza dei dati sui bandi, di una previsione 2007.

Il confronto per essere valido dovrebbe essere riportato ad un “denominatore” comune dato che la metodologia dell’I.A. si basa su micro-dati di spesa, diversamente dall’approccio macro del modello regressivo sui bandi di gara, ma l’orizzonte temporale più ampio di quest’ultimo controbilancia la minor granularità delle informazioni utilizzate, risultando uno strumento complementare al primo: a fronte di una marginale perdita in precisione, si ottiene un’anticipazione della spesa con un orizzonte più ampio.

Fig. 30. Relazione tra importo dei bandi e spesa per investimenti.
Dati al 31.12.2006



Entrando più nello specifico dell’analisi di questi flussi, il grafico mostra una tendenza al riavvicinamento delle quote di spesa tra centro-nord e mezzogiorno, iniziata nel 2004 e che si consolida con la previsione del 2006.

Lo stesso andamento si può riscontrare nel secondo grafico in Fig. 30, dove sono rappresentate le quote centro-nord e mezzogiorno relative all’importo complessivo dei bandi per anno di pubblicazione delle gare. In questo caso la tendenza al riavvicinamento delle quote inizia dal 2001, fino a stabilizzarsi su un 60%-40 per cento a favore del centro-nord nel biennio 2004-2005. Il modello di anticipazione della spesa, cogliendo questo andamento nei bandi di gara, tende a riproporlo - con uno slittamento in avanti di circa 3 anni - nella ionazione di spesa.

In conclusione la banca dati dei bandi di gara ha mostrato - già ad una prima tornata di analisi esplorative - le sue capacità informative riguardo alla dislocazione, quantità e caratteristiche degli investimenti pubblici in Italia, permettendo di qualificare il territorio con una notevole ricchezza e dettaglio.

La mole di dati contenuti si presta ad analisi statistiche - sia previsive che descrittive - robuste. In particolare l’individuazione di una relazione tra allocazione dei bandi nel tempo e contabilizzazione della relativa spesa è un primo risultato che prospetta ampi spazi di indagine che verranno approfonditi con analisi più dettagliate basate su micro-dati.