Polonia (per un totale di 36 giornate uomo nel corso del 2007 e dei primi mesi del 2008) e accogliendo delegazioni del Ministero polacco in visita di studio.

La maggiore flessibilità, rispetto al gemellaggio, nella gestione del progetto e nella scelta dei temi e degli interlocutori ha consentito di adattare il campo della cooperazione alle esigenze più specifiche dei due Ministeri. Rispetto ai temi coperti dal gemellaggio, molto concentrati sulla gestione dei Programmi Operativi, nel progetto *Partners for cohesion* si è data una maggiore enfasi a temi di rilevanza strategica, legati alla programmazione, al coordinamento delle politiche, alla valutazione, all'addizionalità, ai rapporti con la Commissione Europea. Si è così intensificato lo scambio di documenti, si sono tenuti numerosi incontri, anche ad alto livello, seminari, visite di studio sulle funzioni proprie delle autorità di coordinamento delle politiche di coesione negli Stati membri.

L'UVAL ha partecipato con propri componenti ad alcuni incontri strategici relativi alla preparazione e al negoziato del Quadro Strategico Nazionale e ha contribuito, con la partecipazione a seminari, convegni e visite di studio a trasferire l'esperienza italiana dei Progetti integrati territoriali, dei Conti Pubblici Territoriali, del Sistema Nazionale di Valutazione e delle Riserve di premialità.

V. CONFRONTO TECNICO-SCIENTIFICO, DIFFUSIONE, INFORMAZIONE

V.1 Il contributo UVAL alla predisposizione del Rapporto Annuale del DPS

L'UVAL contribuisce alla redazione di numerose parti del Rapporto Annuale presentato al Parlamento dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate.

In considerazione del ruolo svolto dall'UVAL di supporto alla programmazione e valutazione di politiche e strumenti di intervento i contributi riguardano in varia misura tutti i capitoli del Rapporto (qualità dei servizi infrastrutturali, della spesa pubblica per lo sviluppo, valutazione di strategie e strumenti, costruzione di capacità amministrativa e segnatamente della capacità di valutazione e misurazione delle politiche in atto.

Nei due paragrafi che seguono si illustrano le attività svolte in due dei sei capitoli del Rapporto Annuale 2007 del DPS¹⁰⁷ ed in particolare:

- la qualità dei servizi infrastrutturali per la competitività e la fruizione dei territori (Capitolo II), realizzato interamente dall'Unità e che costituisce parte integrante della presente Relazione;
- la spesa pubblica in conto capitale per lo sviluppo (Capitolo III), coordinato dall'UVAL.

V.1.1 Qualità dei servizi infrastrutturali per la competitività e la fruizione dei territori

Il capitolo II del Rapporto Annuale del DPS tratta ogni anno il tema della qualità dei servizi infrastrutturali.

Le politiche di sviluppo territoriale mirano a creare in specifiche aree le condizioni rilevanti per innescare processi di crescita, diffusione del benessere e di sviluppo delle relazioni economiche e sociali. La disponibilità e la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, il loro livello di diffusione e adeguatezza alla domanda espressa e le caratteristiche dei soggetti beneficiari sono informazioni che permettono di orientare la definizione degli obiettivi delle politiche e i loro strumenti di attuazione e di accrescere, valorizzare e consolidare fattori di attrazione e competitività relativi a dimensioni territoriali diverse. La complessità dei fattori rilevanti ai fini della competitività dei territori e delle imprese che vi operano portano a analizzare una gamma di servizi sempre più ampia e a considerare crescente attenzione l'innovazione tecnologica e le modifiche che quest'ultima può imprimere sia alle dotazioni infrastrutturali sia alla domanda di fruizione dei servizi. Contemporaneamente le politiche di sviluppo territoriale sono

-

¹⁰⁷ Cfr. Rapporto Annuale 2007 del Dipartimento Politiche di sviluppo e coesione sugli interventi per le aree sottoutilizzate, disponibile sul sito http://www.dps.tesoro.it/rapporto annuale 2007.asp

rivolte a risolvere o contrastare effetti di emarginazione sociale e a produrre effetti di riequilibrio economico-sociale nelle aree meno sviluppate del Paese dove, accanto agli obiettivi di crescita e occupazione, propri dell'agenda di Lisbona, permangono prioritari gli obiettivi di riduzione del disagio sociale e di protezione e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali nelle sue diverse componenti.

Seguendo queste linee il Capitolo II propone con sistematicità l'analisi dello stato di alcuni servizi essenziali (ad esempio la gestione dei rifiuti urbani e la gestione del ciclo integrato dell'acqua), ma, di anno in anno, introduce nuove analisi su settori o ambiti tematici.

Nel Rapporto del 2007, proseguendo analisi già avviate in precedenti edizioni, si affrontano i temi relativi all'attrattività turistica e dei servizi per la fruizione guardando al posizionamento competitivo delle regioni italiane, al ruolo economico e al peso del turismo straniero, ai servizi complementari, con un approfondimento tematico sull'accessibilità determinata dai voli *low cost*.

Si trattano, poi, i servizi di trasporto ferroviario regionale esaminando i risultati in termini di modernizzazione e di livello dei servizi conseguiti nel periodo 2000-2006.

Prosegue anche l'analisi dei servizi connessi al ciclo integrato dell'acqua e alla gestione dei rifiuti urbani. Si tratta di servizi essenziali che, nel Mezzogiorno, non hanno ancora raggiunto livelli adeguati e per i quali sono stati pertanto fissati "obiettivi vincolanti" da raggiungere al 2013. In tali ambiti è esaminata la spesa pubblica per investimenti, le indicazioni provenienti dagli indicatori più significativi e la distanza dagli obiettivi fissati dalle politiche.

Ampio spazio, in considerazione della crescente attenzione sviluppatasi in ambito europeo e nazionale, è dedicato al tema dello sviluppo dell'energia rinnovabile e del risparmio energetico corredata da due approfondimenti territoriali relativi alle aree naturali protette e alle città.

Infine, sono trattate alcune questioni relative alle determinanti della capacità competitiva del sistema produttivo in relazione a ricerca e innovazione, attraverso un esame degli indicatori di spesa pubblica e privata per ricerca e sviluppo e una disamina delle principali condizioni che agevolano ovvero ostacolano l'innovazione.

In questo ambito viene proposto un approfondimento su investimenti in ricerca e strategia di innovazione nel sistema agroalimentare.

V.1.2 La spesa pubblica in conto capitale per lo sviluppo

Il Capitolo III del Rapporto DPS è dedicato da molti anni alla analisi della spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato. È largamente costruito sulla base delle informazioni tratte dalla banca dati CPT (cfr. Scheda II.4.1) e si giova del processo di innovazione metodologica continua che caratterizza il progetto e che di anno in anno porta ad elementi di novità che migliorano l'analisi.

Nel Capitolo III del X Rapporto, predisposto alla fine del 2007, viene effettuata, da un lato, una lettura strutturale del complesso della spesa pubblica e della sua distribuzione territoriale con riferimento agli anni 1996-2006, sia per la Pubblica Amministrazione

(PA), sia per il Settore Pubblico Allargato (SPA); dall'altro, una analisi puntuale delle componenti della spesa, con particolare riferimento all'anno 2006 e, limitatamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, al 2007.

L'analisi è basata sulla serie storica dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), riferita al Settore Pubblico Allargato, utilizzata per lo più in valori costanti, deflazionata a prezzi 2000. L'andamento relativo al 2007 della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e delle sue componenti (investimenti e trasferimenti a famiglie e imprese, pubbliche e private) è descritto utilizzando le stime dell'Indicatore anticipatore, uno strumento statistico elaborato dal DPS che fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento.

L'attività abituale di controllo della qualità dei dati si è affiancata quest'anno ad un'ulteriore migliore considerazione della componente allargata locale del settore pubblico, con un aumento di informazione e una più ampia copertura dell'universo di riferimento, realizzato grazie al miglioramento della rilevazione effettuata direttamente dai Nuclei Regionali CPT e grazie a una intensa attività di verifica e incrocio con altre banche dati.

L'ultima parte del capitolo riporta per la prima volta, grazie alla disponibilità dei dati derivanti dalla copertura ormai pressoché totale del fenomeno, una analisi puntuale della distribuzione territoriale della cosiddetta componente allargata locale. I dati relativi alla componente allargata locale costituiscono uno degli aspetti più rilevanti della banca dati CPT che rappresenta l'unica rilevazione nel sistema di statistiche sul settore pubblico in grado di offrire un quadro sistematico in argomento, ovvero dei flussi finanziari degli enti dipendenti e/o controllati dagli enti pubblici locali.

Nella Appendice Statistica la sezione dedicata ai CPT riporta una ricca serie di tavole riferite alla serie storica 2000-2006 riferite alla spesa connessa allo sviluppo e accompagnate da una dettagliata Nota Metodologica, che illustra la fonte e la natura dei dati, gli aggiornamenti metodologici e le nuove direzioni di lavoro, nonché definizioni e dettagli delle classificazioni.

V.2 La collana editoriale "Materiali UVAL"

Nel 2007 sono stati pubblicati, sia in lingua italiana che nella versione tradotta in lingua inglese, due 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.mef.gov.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, 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.

Le diverse attività collegate alla produzione e pubblicazione dei numeri di Materiali UVAL rappresentano un impegno costante e sistematico per l'Unità e sono dunque in corso anche nel 2008. Nel riquadro che segue si riportano brevi estratti dei numeri realizzati nel 2007.

RIQUADRO I - I MATERIALI UVAL REALIZZATI NEL 2007

N.13 – Analisi e Studi – Anno 2007: M. Foresti, A. Pennisi - Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Analisi dei divari tra le competenze dei quindicenni in Italia Analisi e interpretazione dei i risultati dell'indagine internazionale OCSE - PISA 2003 sulle competenze degli studenti quindicenni italiani che risultano agli ultimi posti nelle classifiche internazionali con una drammatica spaccatura tra Centro-Nord e Sud del Paese. Il territorio sembra contare più della tipologia di scuola e del background socio-economico e culturale nel determinare le performance degli studenti. Da qui, la necessità di un ruolo rafforzato dell'istruzione nelle politiche regionali per lo sviluppo per contribuire a innalzare il livello medio degli apprendimenti, a promuovere le eccellenze e ad assicurare un livello minimo di competenze per tutti.

N.14 – Documenti – Anno 2007: Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. Atti del seminario di presentazione (con CD-ROM allegato) Raccolta delle relazioni e degli interventi proposti in occasione della presentazione della Guida ai CPT, allegata alla pubblicazione. I Conti Pubblici Territoriali sono una banca dati che misura i flussi finanziari (entrate e spese correnti e in conto capitale) delle Amministrazioni Pubbliche nelle singole regioni italiane. La Guida ai CPT è uno strumento operativo organico e completo per approfondire obiettivi, metodi e criteri adottati. L'evento di presentazione della Guida ai CPT, tenutosi a Roma nel Luglio 2007, ha visto la partecipazione di fornitori, produttori e utilizzatori della banca dati e ha permesso di raccogliere spunti di riflessione e indicazioni di affinamenti e ricerche per un sempre migliore utilizzo delle informazioni contenute nei conti consolidati regionali e allo stesso tempo ha consentito di presentare il ricco contributo conoscitivo offerto dai CPT.

V.3 Il contributo alle attività di comunicazione del DPS

La messa a punto del Quadro Strategico Nazionale è stato il frutto di un ampio processo partenariale al quale hanno preso parte le diverse componenti istituzionali, economiche e sociali.

Diverse sono state le occasioni di comunicazione che hanno contrassegnato la definizione di questo documento. Tuttavia una manovra di sviluppo così vasta e articolata richiede anche iniziative di comunicazione che puntino a fare "animazione" dei territori.

Per "far vivere" ai territori la nuova stagione d'impegno sono stati quindi programmati alcuni incontri tematici, secondo un itinerario che ha previsto un evento per così dire "introduttivo", con l'obiettivo di comunicare e discutere con i principali attori dello sviluppo, del significato complessivo della strategia e alcuni momenti di approfondimento tematico delle più rilevanti tematiche sottese alla strategie del Quadro Strategico Nazionale.

Questi eventi sono stati configurati secondo un format che evidenziasse, fin dall'organizzazione, il concetto del dialogo instaurato con gli attori del sistema produttivo e della società civile e in cui il sistema delle istituzioni locali fosse chiamato a interagire sulle tematiche specifiche, ma anche ad assumere impegni sull'azione complessiva di sviluppo.

Ecco perché le modalità di organizzazione di queste occasioni convegnistiche ha previsto, accanto a una relazione di apertura del Ministro dello Sviluppo Economico che poneva le principali questioni, una o più relazioni tecniche, aventi come obiettivo di inquadrare la tematica e di fornire dati ed elementi conoscitivi per una libera discussione da parte di protagonisti del sistema delle istituzioni nazionali, regionali e locali, nonché della società civile.

In tal modo questi incontri si sono contrassegnati come una sorta di "dibattito a più voci", utili non solo per comunicare i punti essenziali alla base della nuova strategia di sviluppo, ma anche per raccogliere ulteriori indicazioni da parte dei protagonisti della nuova stagione di programmazione.

Gli incontri realizzati sono stati tre¹⁰⁸:

- il primo tenutosi a Napoli il 24 settembre 2007 dal titolo "Mezzogiorno 2007-2013. Partecipazione e responsabilità alla prova del cambiamento" ha rappresentato l'occasione per illustrare i punti salienti della nuova politica per il Mezzogiorno articolata sui due versanti interconnessi degli interventi a favore dell'economia (e quindi delle imprese) e in quelli di sviluppo del capitale sociale, e quindi di miglioramento delle più complessive condizioni di vivibilità dei cittadini;
- il secondo tenutosi a Lamezia Terme il 26 novembre 2007 sul tema "La nuova politica del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013: l'istruzione motore dello sviluppo" ha affrontato in maniera più specifica il ruolo

¹⁰⁸ Per un resoconto dei principali temi ed argomenti si rinvia a "Sud News" di agosto-settembre 2007, Sud News novembre 200, Sud News gennaio 2008

dell'istruzione e della crescita del capitale umano quale fattore determinante per una duratura crescita del Mezzogiorno e punto qualificante, per ammontare di risorse dedicate e qualità degli interventi proposti, della strategia di sviluppo per il Sud;

- il terzo incontro, tenutosi a Bari il 24 gennaio 2008 dal titolo "La nuova politica di sviluppo del Quadro Strategico nazionale 2007-2013. Energia sostenibile, competitiva e sicura" è stato dedicato al esaminare un tema nodale per la crescita dell'intero Paese, ossia quello dello sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e del risparmio energetico ed i connessi aspetti in termini di consolidamento delle filiere tecnologico-produttive, vis a vis con le politiche di sviluppo regionale dell'Unione europea.

In considerazione della complessità dell'articolazione degli incontri, organizzati secondo un formato aperto, si è resa necessaria una loro attenta regia, per fare in modo che questi eventi riuscissero effettivamente a tradursi in un occasione operativa di scambio di conoscenze e di esperienze e di proficuo dibattito.

Di conseguenza tutti gli incontri sono stati caratterizzati da una forte interazione e raccordo tra l'Ufficio comunicazione del Dipartimento e l'UVAL.

Questa modalità di lavoro ha consentito di massimizzare i risultati di tali iniziative, di predisporre materiale di informazione e di documentazione sui temi in questione e di attuare nel migliore dei modi il *tuning* degli interventi.

In particolare per quanto riguarda l'attività dell'UVAL è stata costituita una task force ah hoc cui ha preso parte, di volta in volta, un componente dell'Unità titolare di competenze specifiche sui temi oggetto dell'incontro (sviluppo territoriale, crescita del capitale umano; energia).

I compiti della task force sono stati i seguenti:

- supporto alla definizione del programma dei lavori e all'individuazione dei relatori chiamati a svolgere l'intervento di apertura delle sessioni tematiche, attraverso la definizione dei contenuti delle sessioni e l'individuazione dei contenuti delle relazioni:
- supporto all'Ufficio Comunicazione per la messa a punto degli aspetti di ordine logistico e organizzativo;
- supporto e briefing dei relatori delle sessioni tematiche, attraverso frequenti incontri volti a "sintonizzare" gli interventi rispetto alle problematiche del OSN;
- animazione degli interventi programmati e, più in generale, organizzazione del dibattito;
- elaborazione delle relazioni di apertura dei Convegni da parte del Ministro dello Sviluppo Economico, attraverso la elaborazione di testi e di documenti specifici;
- predisposizione di materiale documentario e di informazione sulle tematiche oggetto dei Convegni;
- supporto all'Ufficio Stampa del Dipartimento e del Ministro per la messa a punto dei comunicati stampa e delle sintesi per i giornalisti;
- assistenza al *follow-up* dell'evento, per la migliore diffusione dei contenuti e dei principali risultati dell'incontro.

VI. LE ATTIVITÀ UVAL IN CIFRE

VI.1 I documenti prodotti nel 2007

Le Tavole che seguono riportano, in ordine cronologico, 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 nell'anno 2007. Per l'approfondimento dei temi trattatati nei documenti qui elencati si rinvia ai pertinenti paragrafi di questa relazione. Le Tavole non riportano il contributo dell'UVAL alla redazione dell'edizione 2007 del Rapporto Annuale del DPS. Tutti i documenti citati sono consultabili nella sezione Documenti del sito dell'UVAL (www.dps.mef.gov/uval).

Tavola VI.1 Documenti prodotti dall'UVAL

Documenti	Paragrafo
	Relazione
Gruppo di lavoro interministeriale (con Ministero delle Infrastrutture) - Linee guida per la misura dei Costi Esterni nell'ambito del PON Trasporti 2000 – 2006, Quaderni del PON Trasporti n.8/2008 (il testo è stato predisposto nel corso del 2007 ma pubblicato a gennaio 2008)	II.2.8
Peer Review dello Studio OCSE sull'Olanda Rurale, in collaborazione con INEA, dicembre 2007	IV.3.1
Studio OCSE su Climate change mitigation policy at city level: the Italian experience, novembre 2007	IV.3.1
Peer Review dello Studio OCSE sullo Sviluppo Urbano delle Città di Madrid e di Istanbul, ottobre 2007	IV.3.1
Atti del seminario di presentazione: Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale – Materiali UVAL 14, settembre 2007	V.2
Gruppo di lavoro interministeriale (con Ministero Economia e Finanze e Ministero della Pubblica Istruzione) - Quaderno bianco sulla scuola, settembre 2007	
Preliminary draft version del documento "Indicators and regional development policies. The Italian position and current practice" presentato in occasione dell'incontro promosso dalla Commissione Europea nell'ambito dell'Evaluation Network meeting della DG REGIO - settembre 2007 (revisionato a febbraio 2008)	II.1.4 e IV.2
Gruppo tecnico obiettivi di servizio - Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione collegato agli obiettivi di servizio - Documento approvato dalla Conferenza Stato-Regioni, agosto 2007	II.1.3

Guida metodologica ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale, luglio 2007 Approfondimenti alla Guida metodologica ai Conti Pubblici Territoriali, luglio 2007	II.3.1
Gli indicatori statistici per la definizione di target vincolanti nel settore idrico, QSN 2007-2013, luglio 2007	II.1.3
Appendice al QSN: Indicatori e target per la politica regionale unitaria per il 2007-2013, giugno 2007	II.1.4
Background paper sui Conti Pubblici Territoriali per il World Forum OCSE on "Statistics, Knowledge and Policy" di Istanbul, giugno 2007	IV.3.1 e II.3.1
Indicatori territoriali per la politiche di sviluppo, in Rivista di Economia e Statistica del Territorio, n. 2/2007	II.1.4
Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Analisi dei divari tra le competenze dei quindicenni in Italia – Materiali UVAL 13, marzo 2007	III.5
La politica Regionale e i territori rurali: il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, in Agriregioneeuropa, marzo 2007	II.1.1
Measuring the Results of Public Intervention: Data for Evaluating the Territorial Impact of Policy, in Italian journal of regional science, n. 2/2007	II.3.1
Il turismo nella programmazione 2007-2013, in Esperienze e prospettive di sistema nel turismo, Formez, marzo 2007	II.1.6

VI.2 Seminari e convegni

CONVEGNI, SEMINARI CUI L'UVAL HA PARTECIPATO PRESENTANDO RI	FLAZIONI NEL 2007
CONTROL DE	
Seminario"La dimensione territoriale delle nuove politiche di sviluppo regionale 2007-	
2013" Regione Abruzzo	L'Aquila
Seminario "La politica regionale del 2007-2013" - Regione Umbria	Terni
Convegno - I.T.C.S. Piero Calamandrei "Dalle città il nuovo mezzogiorno" -	Bari
Seminario "I sistemi turistici locali nella realtà dei fatti: nascita, sviluppo e	
consolidamento" - FORMEZ	Roma
Convegno "Il sistema delle aree protette nella programmazione 2007-2013" - FORMEZ	Messina
Programma Empowerment - progetto premialità: La premialità nel nuovo periodo di	
programmazione e I modelli per la premialità regionale linee guida per la costruzione -	
FORMEZ	Roma
Presentazione volume: Un mediterraneo da integrare. L'Italia e i corridoi	
euromediterranei di trasporto - Fondazione SABIR	Roma
Seminario Istituto Regionale di ricerca della Lombardia (IRER) "Esperienze e	,
prospettive di sviluppo locale"	Milano
Seminario "Turismo nell'Italia del Sud: immagine e competitività" - Presidenza del	
Consiglio dei Ministri-Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del Turismo	Roma
Seminario "Strategie di intervento nelle grandi aree urbane del Meridione". Interventi di	
P.Baratta, P.Urbani, P.Costa, S.Pancheri	Roma
Presentazione esiti Progetto pilota PRISMA "Progetto per la Innovazione e lo	
Sviluppo nel Mezzogiorno delle Aziende" - UIT-INAF Istituto nazionale di Astrofisica	Roma
Seminario "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione. Esperienze a confronto."	
- FORMEZ	Roma
Presentazione del 12º Rapporto sulla economia della Sardegna (Rapporto CRENOS)	
	Cagliari
Gruppo di Lavoro sulle Politiche Territoriali nelle Aree Rurali	
Comitato OCSE per le Politiche di Sviluppo Territoriale. Seminario di presentazione	
dei risultati del gruppo di lavoro	Roma
Seminario organizzato dalla Fondazione Astengo: La filiera delle risorse culturali,	
ambientali e turistiche. Continuità e discontinuità tra il ciclo di programmazione 2000-	
2006 e 2007-2013	Roma
Convegno per il lancio dello strumento JESSICA - Cassa Depositi e Prestiti/BEI	Roma
Seminario "Obblighi, responsabilità e sostegno ai processi di valutazione nel QSN" -	
FORMEZ - SNV - NUVAL	Roma
Programma Empowerment. Convegno La nuova programmazione in Campania La	
strategia di Sviluppo 2007-2013 Innovazione nella P.A. e nuovi processi partecipativi	Avellino
Istituzioni e operatori economici a confronto - FORMEZ Integrated Urban Project In the pro-gramming period 2007-2013 in Poland and Italy -	Aveiino
DPS/Governo Polonia	Danzica
Strategies for the Development of Naples: views from Different Levels of Government	- Indiana
	Roma
Symposium internazionale "Fissare standard per migliorare l'offerta di beni pubblici	
locali: sfide per la politica regionale" -OCSE/DPS	
Conversazioni Dedicate Alla Dirigenza Regionale Sulla Valutazione Delle Politiche	
Pubbliche - IRS	Bologna
Presentazione del volume: "Guida ai Conti Pubblici Territoriali - CPT: Aspetti	
metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale" - UVAL-CPT	Pama
Seminario "SAM Matrici di contabilità sociale: un possibile impiego nell'attuale ciclo	Roma
SAM Matrici di contaonna sociale, un possibile impiego nen attuate cicio	
di programmazione 2007-2013" - Nucleo di Valutazione della Regione Molise	Campobasso
World Forum on Statistics, Knowledge, and Policy "Measuring and Fostering the	
Progress of Societies" - OECD	
Seminario "Città e territori per lo sviluppo: politiche regionali e piani strategici per lo	
sviluppo urbano nel Mezzogiorno" - FORMEZ	Lametia Terme (CZ)
La valutazione nella nuova programmazione Il ruolo del partemariato economico	
sociale - ISMERI Europa	Roma
Conferenza annuale di Human Development and Capabilities Association.	
Presentazione del lavoro "Targeting final objectives of public provision to expand	
capabilities".	New York

UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

1. INTRODUZIONE

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.

Dal 2006 l'UVER, insieme al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione in cui è incardinata, fa parte del Ministero dello Sviluppo economico.

Sia il Nucleo sia, a maggior ragione, la stessa Unità non sono autorità o organismi indipendenti in senso proprio. Tuttavia, l'Unità gode di un particolare *status* che scaturisce

- dalle modalità di nomina dei componenti (il cui incarico è attribuito con decreto del Ministro per un periodo di quattro anni)
- dall'inquadramento organizzativo, che vede l'UVER dipendere e riferire direttamente al Capo Dipartimento, che ne orienta l'attività
- dai poteri attribuiti dalla legge
- dal dovere di relazionare al Parlamento e dal potere di riferire al CIPE su determinate questioni

e che consente di che autorizza considerare come "indipendenti" le sue valutazioni e conclusioni.

Il Ministero dello Sviluppo economico, anche a seguito dell'incorporazione del dipartimento, non si è trasformato in amministrazione direttamente responsabile dell'attuazione di interventi. Esso tuttavia presidia – attraverso l'uso combinato delle risorse aggiuntive messe a disposizione dal bilancio dell'Unione europea e da quello statale – una cospicua parte della spesa in conto capitale e quindi è garante di un grande volume di investimenti pubblici.

A tali funzioni presta il proprio contributo con la propria funzione di verifica, controllo e previsione l'UVER.

La missione dell'UVER si riassume essenzialmente nel compito di seguire l'attuazione del ciclo del progetto, con una particolare attenzione per le fasi cosiddette 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 infatti 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, invece, 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.

Se 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, è su quella generazione di valore pubblico che va concentrata l'attenzione, nelle sue componenti di verifica, di valutazione, di analisi e previsione.

Far ciò significa quindi 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.

Le tre aree attive all'interno dell'UVER (vedi Fig. 1) contribuiscono, ciascuna per la propria parte, 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.

Nel corso del 2007 l'UVER si è ovviamente concentrata sulla tradizionale funzione di verifica "in corso d'opera" in un costante sforzo di accentuare sempre più l'elemento costituito dal "tutoraggio" nei confronti degli enti pubblici incaricati dell'attuazione dei progetti e diventare quindi parte attiva nella risoluzione delle criticità attuative che ostacolano la realizzazione degli investimenti programmati.

Accanto a questa si è continuato a costruire e raffinare 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 stesse.

Ma si può dire che nel 2007 due vettori hanno particolarmente qualificato l'attività dell'UVER, ne hanno orientato gli obiettivi operativi e stanno trasformandone, gradualmente ma costantemente, la cultura organizzativa.

Il primo di essi è l'attenzione alla qualità della spesa.

E' infatti, ancor più che il basso livello di spesa in conto capitale che si riesce a conseguire nel Mezzogiorno, la qualità di questa che sarebbe assai deficitaria: così almeno secondo le linee prevalenti nel dibattito pubblico. 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 ha infatti ormai assunto una rilevanza assolutamente centrale.

L'UVER ha ritenuto di dover prendere atto di tali tendenze della discussione, politica e accademica, e di dover esporre – specialmente in questa relazione indirizzata al Parlamento della Repubblica – alcune, certamente parziali , conclusioni. Questo tema, l'attività svolta, la metodologia messa a punto e le conclusioni che è possibile trarre, saranno illustrate nel capitolo 2.

Il secondo principale vettore che ha orientato l'attività dell'Unità è legato in realtà a nuovi compiti che l'UVER ha assunto nel corso del 2007 ma la cui portata si concretizzerà negli anni a venire.

Nell'ambito della nuova programmazione dei Fondi Strutturali 2007–2013, l'UVER è stata individuata come **Autorità di Audit** per quattro Programmi Operativi, tutti finanziati con il fondo FESR:

- PON "Governance e Assistenza Tecnica"
- PON "Ricerca e Competitività"
- POIN "Energia rinnovabile e risparmio energetico"
- POIN "Attrattori culturali, naturali e turismo"

L'attività di Audit non è nuova, essendo già l'UVER organismo incaricato dei controlli di II livello del Programma operativo nazionale Assistenza tecnica 2000-2006. Aumenta considerevolmente il carico che questa attività avrà nell'economia complessiva dell'Unità e mutano comunque, arricchendosi, come si dirà fra breve, i connotati stessi della funzione di controllo.

Ha contato in questa designazione, oltre il riconoscimento della professionalità, il requisito dell'indipendenza funzionale sia dall'Autorità di Gestione che dall'Autorità di Certificazione. L'Autorità di Audit è incaricata in particolare dei seguenti compiti, da svolgere tenendo conto degli standard internazionalmente riconosciuti e sui quali riporta direttamente alla Commissione Europea:

- 1. garantire che le attività di audit siano svolte per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma operativo;
- 2. garantire che le attività di audit siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate.

Ciò apre la stura a una nuova, stimolante e ambiziosa, connotazione del nostro lavoro, che viene ad essere intensamente orientato sulla valutazione dei sistemi di gestione e controllo, della loro efficienza e della loro rispondenza agli obiettivi di impiego corretto ed efficace delle risorse pubbliche.

Una dimensione che certo non è nuova per l'UVER che già da tempo, sulla base della convinzione maturata in anni di prassi operativa che dalla capacità istituzionale dei soggetti pubblici dipenda l'utilizzo proficuo delle risorse della collettività, ha, in tutte le sue linee di attività, dedicato particolare attenzione alla qualità complessiva della *governance* del progetto, dall'identificazione di un bisogno del territorio alla messa in esercizio dell'opera finita.

Infatti, la delibera CIPE n. 166/2007 ("Attuazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013 – Programmazione del Fondo Aree Sottoutilizzate) nel definire il regime della cosiddette "programmazione unitaria" che vedrà indirizzi, obiettivi e regole omogenee sia per la programmazione dei fondi europei che del FAS, ha introdotto una funzione generale di Audit sugli strumenti di utilizzazione di tale fondo, prevedendo che l'UVER effettui tanto una valutazione sull'efficacia dei sistemi di gestione e controllo quanto la verifica di singoli interventi attuati sulla base di programmi nazionale e regionali FAS, con particolare riguardo alle cd. azionicardine.

L'UVER quindi passerà a configurarsi quale organismo di audit, coniugando la consolidata competenza sugli interventi con le valutazioni dei "sistemi".

Si sta compiendo quindi una evoluzione, che coinvolgerà in modo relativamente lieve le procedure operative e l'organizzazione attuali, e però impatterà di più sull'approccio generale. Per questo fin d'ora si sta ponendo particolare attenzione alla formazione, con l'obiettivo di aiutare i componenti dell'Unità ed il personale di supporto a curare il mantenimento ed il miglioramento delle proprie conoscenze, capacità e competenze attraverso un continuo aggiornamento professionale.

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

Area "Verifica dei progetti"

- 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.

Area "Monitoraggio e statistica"

- √ 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.

Area "Valutazione d'efficacia"

- ✓ 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.

Un progetto unitario

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:

- ✓ 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. LA QUALITÀ DELLA SPESA PUBBLICA: LA "VALUTAZIONE DI EFFICACIA" DEGLI INTERVENTI MESSA A PUNTO DALL'UVER

Nell'autunno 2005, l'UVER avviò, in modo pressoché sperimentale, una linea di attività che si riprometteva di effettuare una valutazione di efficacia dei programmi e dei progetti di investimento pubblico.

L'intento iniziale era quello di andare ad effettuare – oltre alle tradizionali verifiche in corso d'opera che rappresentavano l'attività precipua dell'UVER – delle verifiche su interventi conclusi, cioè ex post.

Nasceva, tale intento da una esigenza e da una constatazione.

L'esigenza era quella di dare completezza alla nostra attività constatando direttamente il compimento del ciclo del progetto e quindi il come era stato al fine eseguito l'investimento pubblico.

La constatazione riguardava il fatto che purtroppo in moti casi si riscontrava la mancata entrata in esercizio dell'opera pur realizzata (per varie cause) e quindi il suo sostanziale inutilizzo, vanificando la programmazione fatta e frustrando le aspettative della collettività.

Ci si è quindi indirizzati verso un proposito ambizioso e che, al momento, non è che sporadicamente curato da altri soggetti, e comunque quasi mai con la minuziosità che di seguito sarà dettagliata: il proposito è stato infatti quello di effettuare – nella stessa prospettiva del cittadino-utente - una indagine sui servizi effettivamente prodotti per la collettività valutati in relazione ai bisogni della comunità degli utenti e agli obiettivi originari.

Si è in sostanza puntato a rendere disponibile una valutazione capace di rispondere a queste domande:

- a) a cosa serve questo intervento?
- b) sta fornendo un servizio alla collettività interessata in funzione dei suoi bisogni?
- c) è valsa la pena spendere il denaro della collettività?

L'attività è stata condotta nel corso di tre "campagne" di sopralluoghi diretti, per ciascuna delle quali è stato presentato al CIPE un rapporto. 109

E' stato esaminato un cospicuo numero (oltre 250) di specifici interventi, per ciascuno dei quali è stato formulato un giudizio di positività/negatività a cui è stata collegata una proposta di sanzione di tipo finanziario (attraverso un meccanismo di

¹⁰⁹ Il **primo rapporto** è stato presentato al CIPE ed esaminato nel marzo 206. Il **secondo rapporto** è stato esaminato nel maggio 2007. Il **terzo rapporto** è stato chiuso nell'aprile 2008 e al momento in cui viene scritta la presente relazione sta per essere trasmesso ufficialmente dal Ministro dello Sviluppo economico al CIPE.