

### **Premessa**

Come ogni anno, secondo la prescrizione dell'art. 6 della legge 17-12-1986 n. 878 e successive modifiche, viene presentata al Parlamento la Relazione sull'attività e il funzionamento del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, costituito presso il Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione, oggi parte del Ministero dello Sviluppo economico.

La Relazione è divisa in due parti che rispecchiano l'articolazione dei compiti e le specificità funzionali delle due Unità che compongono il Nucleo, 'Unità di valutazione e l'Unità di verifica.

Fin dal 1998, a ciascuna delle due Unità è stata affidata una missione che le caratterizza, integrandosi e armonizzandosi ognuna nell'ambito del Dipartimento, a servizio della migliore efficacia della politica di coesione coordinata dal Dipartimento.

Nelle due parti che compongono la Relazione è quindi illustrato quanto realizzato nel corso dell'anno, i risultati o comunque gli esiti delle diverse linee di attività che rientrano nella programmazione annuale del lavoro, il modo in cui tali attività contribuiscono al miglioramento del processo di programmazione e utilizzazione delle risorse aggiuntive.

Naturalmente, ancorché la Relazione privilegi e sia focalizzata sul lavoro svolto nel 2007, essa rende conto anche delle attività in corso e dei progetti o comunque dell'evoluzione futura di certe funzioni garantite dalle due Unità, così da rendere efficacemente il senso di una azione continua diretta a conseguire nel modo migliore gli obiettivi strategici che sono loro fissati.

**UNITÀ DI VALUTAZIONE  
DEGLI INVESTIMENTI  
PUBBLICI**

## INTRODUZIONE

### **Questa Relazione**

Il Decreto del Presidente della Repubblica del 14 novembre 2007, n. 225, recante riorganizzazione del Ministero dello Sviluppo Economico, costituisce, al momento in cui si scrive questa introduzione, il provvedimento normativo più recente riguardante il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (Nucleo) e, nell'ambito di questo, dell'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici (UVAL).

Il progetto di riorganizzazione del Ministero dello Sviluppo Economico - approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 luglio 2008- , reso necessario dalla riforma della struttura di Governo definita nel Decreto legislativo 16 maggio 2008, n. 85<sup>1</sup>, conferma la collocazione del Nucleo quale struttura tecnico-amministrativa alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione. Il Decreto del maggio 2008 non modifica i compiti e le funzioni del Nucleo e quindi, in attesa del completamento dell'iter di approvazione, le attività sono da ritenersi, confermate lungo le linee che si sono andate consolidando nell'arco degli scorsi anni.

Fra questi si annovera il compito di predisporre annualmente *“una relazione riguardante l'attività della pubblica amministrazione in materia di investimenti pubblici per lo sviluppo economico territoriale”*.

La presente relazione riporta la descrizione delle attività UVAL nel 2007 e viene scritta a metà 2008, con qualche ritardo rispetto ai tempi normalmente previsti. Ritardo motivato, sostanzialmente, dal periodo di transizione che ha caratterizzato buona parte del 2007 e i primi mesi del 2008 (organizzativa del DPS ma anche programmatica e operativa, fra due periodi di programmazione della politica regionale), ma che consente, ora, da un lato di inviare la Relazione al nuovo Parlamento, dall'altro di cogliere l'occasione per una riflessione non solo sulle attività svolte nel recente passato, ma anche sui primi elementi di prospettive future, tenendo conto degli orientamenti che stanno emergendo nella fase di avvio del nuovo Governo.

### **L'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici e la sua missione istituzionale**

Appare utile, in premessa, fare il punto, brevemente, sulla identità tecnico istituzionale dell'UVAL alla luce dei più recenti sviluppi istituzionali e amministrativi e sulla definizione della sua missione nel quadro della politica regionale unitaria, così come è venuta configurandosi.

Il Consiglio di Stato (adunanza del 24 aprile 2007 della sezione Consultiva per gli Atti Amministrativi) ha rilevato, alla luce dell'esame del complesso della normativa che riguarda il Nucleo, che esso “svolge molteplici compiti di amministrazione e

---

<sup>1</sup> Convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1 legge 14 luglio 2008, n.121.

controllo” e ha chiarito e stabilito la sua natura di organismo tecnico-amministrativo (ovvero di “amministrazione attiva”) incardinato nella struttura del DPS e diretto a conseguire, nell’ambito della missione istituzionale affidata al DPS stesso, obiettivi e finalità specifiche. Queste, lungi dall’esaurirsi nella funzione pur rilevante di accompagnamento e sostegno tecnico al sistema di amministrazioni impegnate nella programmazione e attuazione della politica regionale unitaria, assumono invece una loro specifica autonomia anche in relazione ai profili di adeguata competenza tecnica necessari per conseguirli.

Quali siano i compiti prioritari e la missione istituzionale dell’UVAL e quali le attività tecnico-amministrative prevalenti nella sua azione volta a conseguire gli obiettivi ad essa affidati è, sotto il profilo della definizione normativo-amministrativa, indicato sia nel complesso di norme che nel tempo hanno riguardato il Nucleo, sia nei diversi provvedimenti nazionali e comunitari approvati formalmente nelle sedi deputate (Cipe e Commissione Europea) e che prevedono attività e linee operative assegnate alla competenza dell’Unità.

Con riferimento al complesso di tali atti si possono indicare, in sintesi, tre grandi aree di attività proprie dell’UVAL e precisamente:

- a) l’attività di *valutazione* (valutazioni su politiche, programmi e progetti di sviluppo socio-economico e territoriale; promozione della capacità di valutazione; coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione della politica regionale unitaria; partecipazione alle attività della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica);
- b) la produzione di *metodi, strumenti e basi informative* (elaborazione e diffusione di metodi, strumenti, indicatori e basi informative per la valutazione di politiche, programmi e progetti; promozione, coordinamento e gestione delle attività inerenti la produzione dei conti pubblici territoriali);
- c) *accompagnamento e sostegno tecnico al sistema di amministrazioni impegnate nella programmazione e attuazione della politica regionale unitaria* (sostegno all’applicazione di valutazioni e sostegno alla programmazione presso le Amministrazioni pubbliche; supporto alle attività di programmazione nell’ambito dei compiti di coordinamento assegnati al Dipartimento).

A tutto questo si aggiunge, orizzontalmente l’attività che l’UVAL svolge a livello internazionale in diverse sedi del confronto tecnico scientifico sulle politiche di sviluppo e territoriali e in particolare quella che si sostanzia nella *partecipazione alle attività degli Organismi Internazionali in tema di programmazione e valutazione delle politiche territoriali*.

#### ***L’interpretazione della missione istituzionale dell’Unità di Valutazione***

La declinazione tecnico-amministrativa della missione UVAL (declinazione necessaria naturalmente per un organismo tecnico che ha anche compiti di amministrazione attiva che devono essere previsti nelle norme e nei provvedimenti amministrativi che ne definiscono l’attività) rischia tuttavia di risultare (almeno in parte) non sufficientemente esplicitativa dell’attività dell’Unità, del suo ruolo e della

sua funzione specifica nell'ambito delle politica regionale e territoriale attuata nel nostro Paese, così come si sono andati formando e delineando negli ultimi dieci anni<sup>2</sup>.

Una definizione ancora più sintetica ma certamente rappresentativa, della funzione dell'UVAL è quella di dare un contributo al miglioramento della qualità e dell'efficacia degli investimenti pubblici (dei programmi e dei progetti di investimento pubblico) destinati al conseguimento degli obiettivi della politica di sviluppo regionale . Ciò attraverso l'analisi, la ricerca operativa e l'approfondimento statistico, funzionali alla diffusione di metodi e pratiche di valutazione e al sostegno informato delle scelte e dell'azione pubblica..

La valutazione dei risultati dell'azione pubblica costituisce il denominatore comune delle attività. in una accezione ampia, legata al miglioramento della qualità e dell'efficacia degli investimenti pubblici. Le attività si estendono lungo la filiera che va dalla produzione e diffusione di metodi, strumenti e dati necessari per le attività valutative, alla promozione delle capacità di valutazione nella pubblica amministrazione, al sostegno nell'applicazione delle valutazioni per migliorare la programmazione e l'attuazione delle politiche pubbliche, fino alla realizzazione diretta di attività valutative (per programmi e progetti).

L'UVAL è una struttura tecnico amministrativa specializzata e con caratteristiche peculiari: per essere struttura dell'amministrazione pubblica centrale con competenze specialistiche provenienti sia dall'amministrazione stessa, sia dalle grandi organizzazioni internazionali che operano nelle politiche di sviluppo, sia, ancora, dal mondo della ricerca pubblica e privata; per aver storicamente adottato un modello di lavoro (organizzazione, metodi, approccio) basato su flessibilità e autonomia. ; per la sua apertura e vocazione ad agire con e verso altre amministrazioni (settoriali e territoriali) e nelle sedi internazionali, ove si attuano e ove si confrontano le strategie di politica regionale, e territoriale e i metodi di valutazione.

Lo *status* di struttura tecnica di riferimento per la valutazione delle politiche regionali e territoriali che l'UVAL ha nel tempo acquisito sia a livello nazionale che internazionale dipende quindi solida una serie di fattori: da previsioni normative<sup>3</sup>; da quanto previsto nei quadri generali di programmazione della politica regionale

---

<sup>2</sup> Il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, ancorché erede di due precedenti strutture (il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici già con una storia quasi ventennale alle spalle) è stato istituito con decreto Legislativo 5 dicembre 1997, n. 430. Con il successivo D.P.R: 30 novembre 1998, n. 453, è stato emanato il regolamento sul funzionamento e l'organizzazione del Nucleo, così come è sostanzialmente nell'attuale configurazione. Gli ultimi 10 anni sono un periodo in cui l'attività dell'UVAL può essere inquadrata non solo con riferimento alle modalità con cui ha adempiuto, anno per anno, alla missione che gli è stata affidata, ma anche, con maggiore profondità di prospettiva, alla sua capacità di indurre mutamenti di carattere tecnico-istituzionale, di innovare le procedure e i modelli con cui la pubblica amministrazione si pone e persegue l'obiettivo di migliorare la qualità e l'efficacia degli investimenti pubblici per lo sviluppo.

<sup>3</sup> La Legge n. 144 del 1999, per esempio, già individuava nell'UVAL il riferimento per la costituzione e poi l'attività della Rete dei Nuclei di valutazione delle amministrazioni centrali e regionali.

approvati dalla Commissione Europea<sup>4</sup>; dall'attività che svolge a livello internazionale (nei Comitati OCSE e nelle sedi tecniche comunitarie). Tutto questo ha consentito che si rafforzasse, nel tempo, la reputazione tecnico-istituzionale collegata alle attività che in questi anni ha svolto e che continua a svolgere, all'interno del Dipartimento e all'esterno con le amministrazioni centrali e locali.

### **La propensione all'innovazione**

Di tali attività questa relazione fornisce un'indicazione puntuale e specifica, ma per meglio esplicitarne il ruolo è

utile premettere ed evidenziare una delle caratteristiche specifiche del modo in cui l'UVAL interpreta la sua missione istituzionale.

In coerenza con le ragioni che ne hanno determinato l'istituzione nel 1998 *le attività sono state incentrate sull'introduzione di innovazioni* nella filiera della programmazione. Questo nell'intento di contribuire a rifondare, ripensandole e progettandole, alcune delle linee tecnico operative del neonato Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione. La propensione all'innovazione è legata all'attività di analisi, di ricerca e di valutazione che produce, di per sé, proposte di modifica e di miglioramento nei profili tecnici, statistici, metodologici, istituzionali, e anche –amministrativi.

La propensione all'innovazione è un tratto decisivo della connotazione operativa dell'Unità: ne determina un modello operativo e un *mix* di attività nei quali si integrano economia applicata e definizione di proposte di *policy*, da un lato, e attività di ricerca, sperimentazione e produzione di nuovi approcci, metodi, strumenti, dall'altro. È un tratto essenziale che pure si è ritenuto opportuno richiamare e sottolineare per ridurre il rischio di una lettura non del tutto esaustiva e completa delle attività dell'UVAL e dei loro esiti. Per dare solo due ragioni di questo, basterà dire che: a) non tutte le innovazioni diventano pratica operativa e soprattutto non tutte le innovazioni diventano *subito* pratica operativa<sup>5</sup>); b) le innovazioni, quando si traducono in pratica operativa, diventano patrimonio delle strutture amministrative competenti: i risultati dell'attività dell'UVAL influenzano anche i prodotti finali di altre strutture.

Per apprezzare al meglio le ragioni di diverse linee attività illustrate nel seguito di questa relazione occorre assumere una prospettiva temporale diversa: alcune attività fanno parte *qui e subito* delle concrete modalità con cui si attuano, nel nostro Paese, le politiche di sviluppo territoriale; altre attività preparano e stabiliscono condizioni (attraverso approfondimenti conoscitivi, ricerche valutative, sperimentazioni il più

---

<sup>4</sup> L'UVAL coordina il Sistema Nazionale di Valutazione, così come stabilito nel QCS 2000-2006 e poi nel QSN 2007-2013 e provvedimenti attuativi collegati.

<sup>5</sup> La ricerca e l'innovazione producono spesso risultati differiti nel tempo ma questo non significa che già nell'immediato non vi siano risultati intermedi importanti anche se meno visibili e rendicontabili, come quelli per esempio relativi alla conoscenza che comunque si produce sperimentando.

delle volte condotte con altre amministrazioni) per l'evoluzione delle politiche di sviluppo territoriale.

**Come la missione viene attuata: risorse organizzative e professionali**

In questa introduzione, occorre fare un accenno al *come* l'Unità operi per svolgere tali attività, ovvero attraverso quali risorse e quale organizzazione, attui la propria missione istituzionale. In particolare come abbia operato nel 2007 con riferimento: a) alla sua organizzazione interna e delle sue modalità di lavoro; b) alle risorse e all'organizzazione amministrativa; c) alle risorse tecnico professionali concretamente disponibili nell'anno<sup>6</sup>.

Sul piano strettamente organizzativo l'UVAL è articolata in 4 Aree che non costituiscono unità amministrative, ma sono piuttosto una modalità di organizzazione tecnica mirata al conseguimento di obiettivi specifici attraverso linee di lavoro omogenee del proprio programma di attività. Nel 2007 le 4 Aree (1. "Metodi e studi per le politiche pubbliche"; 2. "Modernizzazione e innovazione amministrativa"; 3. "Valutazione di programmi", 4. "Valutazione di progetti") hanno operato conservando la loro articolazione per contenuti prevalenti (si veda in seguito il cap. I di questa Relazione: i profili delle aree rimangono stanzialmente inalterati rispetto alla Relazione 2006; la sintesi delle attività svolte nel 2007 risulta invece più variabile in quanto collegata alla diversa articolazione delle priorità nel programma di lavoro svolto nell'anno).

Quanto alle modalità di lavoro, la connotazione eminentemente tecnica dell'UVAL si accompagna con una articolazione organizzativa flessibile finalizzata alla realizzazione delle attività per progetti affidati a gruppi di lavoro. I componenti operano, in relazione alle loro competenze, in più gruppi di lavoro. Questo, insieme all'organizzazione non gerarchica (tutti i componenti possono coordinare specifici gruppi di lavoro), consente che si creino sovrapposizioni positive, e quindi interrelazioni funzionali, sia fra le Aree sia nella maggioranza dei gruppi di lavoro attivi.

Il ruolo del responsabile e dei coordinatori di area si pone nell'ambito dell'organizzazione operativa del lavoro e nell'assegnazione di compiti ai singoli componenti dell'UVAL. È una modalità che si basa molto sulla capacità di ognuno dei componenti di auto-organizzare il loro tempo di lavoro in funzione degli obiettivi prioritari di volta in volta proposti, mantenendo comune l'attenzione sulle molteplici attività che intanto continuano ad alimentare l'azione di più lungo periodo (ovvero le attività che hanno ormai assunto una durata pluriennale e quindi strutturale nell'ambito del programma di lavoro, quali il "Sistema dei conti pubblici territoriali", "Il sistema nazionale di valutazione" e diverse altre linee di lavoro).

---

<sup>6</sup> È appena il caso di segnalare come qui si forniscono anche elementi che possono consentire, mettendo in relazione attività svolte e risorse disponibili complessivamente utilizzate per svolgerle, di avere un'idea dello sforzo comunque fatto nel 2007 per dare continuità e se possibile sviluppare linee di attività comunque rilevanti per il Dipartimento.

La struttura amministrativa in senso stretto che sorregge l'attività dell'UVAL rimane, come nella tradizione, molto ridotta<sup>7</sup>. Nel 2007 (per la larga parte dell'anno) è risultata limitata a 7 addetti (che si occupano dell'organizzazione complessiva dell'attività dell'Unità oltre che delle funzioni segretariali per il responsabile e i componenti) cui si devono aggiungere 4 unità di personale ausiliario.

L'Unità si avvale inoltre di cinque funzionari (di cui due addetti al CED) che, anche per la disponibilità e la notevole competenza tecnica dimostrate, partecipano in realtà direttamente nei gruppi di lavoro in cui si organizza l'attività operativa dell'Unità affiancando i componenti e svolgendo anche attività autonome in prima persona.

È un modello di lavoro piuttosto originale (in quanto la flessibilità organizzativa si spinge fino a rendere più flessibile anche l'attività amministrativa) e che si è rivelato finora abbastanza efficiente e comunque in grado di supplire, almeno in parte, alla ormai cronica (dura da diversi anni) carenza di organico, sia nella componente amministrativa, sia, soprattutto, nei ruoli di assistenza al lavoro dei componenti.

Tale "supplenza" è risultata particolarmente importante nel 2007.

Nel 2007 l'Unità ha infatti operato con un organico di componenti notevolmente inferiore ai 30 previsti dalla norma. Il numero di componenti effettivamente in carica è oscillato nel corso dell'anno fra le 23 e 24 unità (circa il 20% di organico non coperto). Tuttavia se si aggiunge a questo il numero dei componenti dell'UVAL sostanzialmente operativi, in specifici gruppi o comitati di altre amministrazioni o in uffici specifici del Dipartimento (Segreteria Cipe, Ministero dell'Economia, *Twining* Polonia a Varsavia, Ufficio comunicazione DPS), si deve segnalare come per larga parte dell'anno l'organico operativo effettivo dell'Unità è risultato mancante di circa un terzo dei suoi componenti totali<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Si parla qui del personale effettivamente disponibile al netto di quello formalmente previsto in organico ma in effetti non disponibile o che è risultato disponibile per porzioni limitate di anno.

<sup>8</sup> Per porre almeno parzialmente riparo a questa situazione, oltre che fidando sul reintegro a tempo pieno di componenti altrove occupati, alla fine del 2007 si sono avviate procedure di selezione per nuovi componenti. Le procedure, sviluppando scelte già percorse nelle precedenti selezioni sono state impostate secondo modalità di evidenza pubblica e sulla base di un percorso formale per successive fasi di selezione pre-definite delle candidature da sottoporre al Capo Dipartimento per la proposta di nomina al Ministro.

L'Unità di Valutazione ha attuato e concluso procedura di selezione prevista e definita nelle note del Capo Dipartimento 31 ottobre 2007 (prot. n. 24588) e 21 dicembre 2007 (prot. n. 29817). A partire dall'avviso pubblico che ha definito le caratteristiche dei 4 profili professionali ritenuti necessari: a) sono state selezionate candidature presenti nella Banca Dati Esperti (BDE) del DPS con una procedura di estrazione delle specializzazioni corrispondenti ai 4 profili professionali ricercati; b) previo esame delle candidature estratte sono stati selezionati 39 candidati cui è stato richiesto l'invio del curriculum e di un testo tratto dalla loro produzione lavorativa e/o scientifica; c) si è proceduto alla valutazione dei curricula e dei testi inviati: e si è pervenuti a definire una graduatoria di merito con riferimento alla quale sono stati invitati ai colloqui i primi 20 candidati; d) nel periodo fra il 18 febbraio e il 3 marzo 2008 si sono svolti i colloqui con tutti i candidati selezionati.



Nonostante questo, nel 2007, l'UVAL ha mantenuto un livello di impegno e di realizzazione di linee di attività piuttosto elevato, sia in assoluto (ovvero nel confronto con gli anni precedenti), sia se si considera che nello stesso anno si sono concentrati anche gli impegni, abbastanza gravosi, di sostegno e di partecipazione all'impostazione operativa della nuova fase di programmazione 2007-2013, in particolare del completamento del disegno di programmazione unitaria attraverso la programmazione delle risorse (settennalizzate) del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (disegno formalmente definito con delibera Cipe n. 166 del 21 dicembre 2007).

### **I contenuti della Relazione**

La Relazione periodica al Parlamento costituisce un atto importante: non solo sotto il profilo della doverosa informazione da fornire al legislatore sulle modalità attraverso le quali viene interpretata e realizzata la missione affidata all'UVAL, ma anche quale momento di riflessione – dell'Unità e del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione nel suo insieme e anche, potenzialmente, di un gruppo più ampio di soggetti istituzionali – sulla politica regionale nel nostro Paese; su come tale politica viene attuata in questo specifico periodo; sulla rilevanza, per la sua efficacia nel conseguire gli obiettivi di sviluppo e di riequilibrio territoriale che gli sono propri, delle funzioni tecnico-istituzionali che sono patrimonio, specifico anche se naturalmente non esclusivo, dell'Unità.

Per tale riflessione la lettura di questa Relazione integra il panorama informativo e il patrimonio di conoscenze sull'andamento e sulla situazione della politica regionale e territoriale forniti annualmente dal Rapporto Annuale al Parlamento del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione sugli interventi per le aree sottoutilizzate. Come tutti gli anni anche il Rapporto Annuale 2007 (presentato al Parlamento nei primi mesi del 2008) è stato realizzato con il significativo apporto dell'UVAL che ha contribuito alla redazione di diverse parti (qualità dei servizi infrastrutturali e della spesa pubblica per lo sviluppo, valutazione di strategie e strumenti, costruzione di capacità amministrativa e, segnatamente, di capacità di valutazione e misurazione delle politiche in atto).

---

Sulla base della procedura illustrata il Gruppo di lavoro UVAL incaricato della selezione (il responsabile e i due coordinatori d'area, coadiuvati dagli altri componenti che hanno partecipato all'attività di selezione) è pervenuto (nota di trasmissione del 4 marzo 2008) alla proposta di candidature al Capo Dipartimento. Il Capo Dipartimento, sulla base delle procedure di selezione effettuate, ha a sua volta proposto per la nomina da parte del Ministro 4 candidature. Il Ministro pro-tempore ha proceduto alle nomine che non sono divenute tuttavia operative in quanto intervenute nel periodo di transizione fra le due legislature. Pertanto, si è ritenuto opportuno sottoporre le candidature alla attenzione del nuovo Ministro dello sviluppo economico per le decisioni che vorrà prendere in merito.

Appare, infine, rilevante segnalare come le procedure di selezione effettuate abbiano consentito di individuare profili professionali di livello elevato. Le 4 candidature proposte per la nomina corrispondono a esperti (economisti / statistici) operanti attualmente in organismi internazionali (*World Bank* e BEI) e in organismi pubblici nazionali. Questo nonostante che le posizioni disponibili e proposte per l'inserimento in UVAL siano di livello intermedio (fascia B) e con un profilo retributivo corrispondente e ormai non competitivo, soprattutto a livello internazionale.