

In particolare l'UVAL cura il capitolo II "Qualità dei servizi infrastrutturali per la competitività e la fruizione dei territori", che contiene risultati e valutazioni in materia di investimenti pubblici e costituisce parte integrante della presente Relazione (in cui alcuni degli argomenti ivi trattati vengono ripresi con rimandi al Rapporto stesso, evitando in linea di massima inutili duplicazioni).

Quanto alla struttura della presente Relazione si è scelto di confermare in linea generale l'articolazione espositiva della precedente, con una parte generale di descrizione dell'attività delle Aree e una parte di approfondimenti specifici sulle linee di attività più rilevanti nel lavoro annuale.

I contenuti variano naturalmente in relazione al lavoro concretamente svolto nel 2007. Alcune parti (e quindi alcuni approfondimenti) riguardano lo sviluppo di linee di attività con carattere pluriennale. Altre sono linee di attività relativamente nuove, in larga parte avviate in connessione con la progressiva andata a regime della programmazione 2007-2013 della politica regionale unitaria.

Nel **Cap. I** ("*Linee di attività e risultati conseguiti nel 2007*") si delineano le principali attività svolte dalle 4 Aree nel corso del 2007. Insieme a una sintetica indicazione del profilo dell'Area (in larga parte invariata rispetto alle Relazioni precedenti) si riporta la descrizione generale delle principali linee di attività che ogni Area ha realizzato nel corso dell'anno, rimandando agli approfondimenti analisi e trattazioni più specifiche.

Il **Cap. II** ("*Principali linee di attività operative: approfondimenti*") è dedicato agli approfondimenti nel merito di alcune linee di attività che si sono ritenute maggiormente rappresentative e significative dell'azione dell'Unità nel 2007. E' stata fatta una scelta e una selezione. Ciò nonostante nei 3 paragrafi in cui si articola il capitolo (1 Il contributo all'impostazione e alla misurazione della politica regionale 2007-2013; 2. Valutazione delle politiche di investimento; 3. Metodi e strumenti) sono trattate, con un minimo di approfondimento analitico ed espositivo, ben 22 linee di attività, alcune delle quali a loro volta articolate al loro interno.

Nel **Cap. III** ("*Le attività interistituzionale e di rete*") sono state raccolte e trattate insieme le principali attività svolte, in ambiti specifici di partenariato tecnico-istituzionale e nel quadro di attività di reti di strutture tecnico-istituzionali. Tutta l'attività ha in realtà carattere interistituzionale (in quanto promossa e/o destinata anche a strutture amministrative, esterne al MISE). Sono delineate alcune linee di attività specifiche in cui la collaborazione interistituzionale e di rete è un presupposto intrinseco (e anche risultato atteso) del progetto che si realizza.

Nel **Cap. IV** ("*Le attività internazionali*") si delineano le principali attività cui l'UVAL partecipa a livello internazionale, sia in progetti specifici, sia nel quadro di azioni congiunte e comitati operanti in organismi internazionali, sia, ancora, nella partecipazione al confronto tecnico sul futuro delle politiche di coesione. E' un insieme di attività ha caratterizzato fortemente l'azione dell'UVAL e la cui realizzazione ha contribuito migliorare i contenuti tecnici delle proprie attività e a consolidare la sua vocazione e la sua reputazione tecnica nel quadro del confronto internazionale sulle politiche di sviluppo territoriale.

Nel **Cap. V** (“*Confronto tecnico-scientifico, diffusione, informazione*”), infine, sono descritte (aggiornando il quadro già definito nelle precedenti relazioni), le attività di comunicazione, di confronto tecnico-scientifico ed editoriali che costituiscono la modalità specifica di diffusione all'esterno dei risultati e dei prodotti dell'attività dell'Unità.

I. LE LINEE DI ATTIVITÀ E I RISULTATI CONSEGUITI NEL 2007

I.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;
- a promozione della diffusione attraverso pubblicazioni e comunicazioni in tema di metodi, tecniche, modelli organizzativi per gli investimenti pubblici.

Sintesi delle attività

Nel corso del 2007 si sono consolidate e rafforzate una serie di attività, già in parte avviate negli anni precedenti e finalizzate a migliorare il supporto alle politiche pubbliche.

È proseguita l'attività di costante affinamento teorico e metodologico cui viene sottoposta la banca dati CPT. Sono state in particolare effettuate alcune revisioni di tipo straordinario dovute principalmente alla omogeneizzazione, per l'intero universo rilevato e per l'intera serie storica, dei metodi utilizzati per la quantificazione delle variabili e per la classificazione delle unità (cfr. paragrafo II.3.1)⁹.

⁹ I dati pubblicati all'inizio del 2008 includono inoltre gli esiti di un ulteriore allargamento dell'universo di rilevazione, con particolare riferimento alla componente allargata locale (consorzi, aziende, società partecipate da Regioni ed Enti Locali). Tale allargamento si è potuto ottenere grazie ad un'attività di verifica ed incrocio di diverse banche dati relative a tale comparto (Confservizi, Infocamere, Istat) e all'impegno sul territorio dei 21 Nuclei Regionali CPT. Ne è conseguito un

Proprio tale continua evoluzione ha reso necessario mettere a disposizione degli utenti tutti, compresi i produttori, una nuova *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, pubblicata nel luglio 2007. La pubblicazione, strutturata come un compendio, ricostruisce organicamente obiettivi, metodi, scelte sottostanti la costruzione dei CPT ed è articolata in due volumi: la *Guida* e gli *Approfondimenti*. La Guida è stata presentata in un Convegno pubblico, cui è seguita una pubblicazione dedicata agli Atti della giornata¹⁰.

Sono inoltre 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 Centrale¹¹. In particolare è stato gestito ed implementato il meccanismo premiale istituito attraverso Delibere del Cipe¹², finalizzato a migliorare completezza, qualità e tempestività dei dati prodotti dai Nuclei regionali e a incentivare l'uso dei dati a supporto delle politiche pubbliche.

Un'intensa attività è stata diretta a garantire una completa apertura esterna della banca dati, tradizionalmente consultabile tramite un set numeroso di tavole predefinite in un albero di ricerca statico. L'obiettivo è stato quello di affiancare a tale modalità di accesso, due diverse alternative con caratteristiche dinamiche: da un lato la personalizzazione delle tavole predefinite in un albero di ricerca dinamico, pervenendo a sottoinsiemi di aggregati e/o a selezioni parziali delle informazioni; dall'altro l'accesso diretto alla banca dati, con possibilità per l'utente di effettuare interrogazioni del tutto personalizzate e flessibili, consultando i dati consolidati CPT in modo interattivo secondo tutte le dimensioni disponibili.

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 strutturato il SISTAN, del Circolo di Qualità¹³ "Conti Economici e Finanziari"¹⁴.

ampliamento dell'universo rilevato che, con riferimento a questo specifico comparto, comprende ad oggi circa 3.000 enti, contro i 2.200 rilevati fino ad un anno fa.

¹⁰ Cfr. *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*, Materiali UVAL n. 14, DPS, disponibile all'indirizzo internet: www.dps.mef.gov.it/materialiUVAL/ml.asp

¹¹ 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.

¹² Delibere Cipe n. 36/2002, n. 1/2006 e n. 19/2008.

¹³ 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.

¹⁴ 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

Nel corso del 2007 è stata avviata la produzione di una raccolta di monografie regionali dal titolo *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle Regioni italiane*, che propone un'analisi approfondita sulla base delle informazioni contenute nella Banca dati dei CPT. Il Nucleo Centrale CPT, operante presso l'UVAL, ha ideato e promosso la raccolta delle Monografie e ha costantemente affiancato i Nuclei Regionali CPT, autori dei singoli volumi, guidandone la stesura e curando l'omogeneità dei testi pubblicati¹⁵. Tale attività, come tutte le occasioni di analisi approfondita e di dettaglio, ha rappresentato anche una importante occasione di validazione e verifica delle informazioni della Banca dati ed ha consentito di apportare, in taluni casi, migliorie metodologiche e revisioni puntuali dei dati (cfr. paragrafo II.3.2).

Altre attività hanno riguardato la verifica di addizionalità¹⁶ e l'aggiornamento del Quadro Finanziario Unico.

Nel corso del 2007 sono state svolte tutte le attività finalizzate alla ricostruzione delle basi informative necessarie ed è stata effettuata la verifica *ex ante* del principio di addizionalità per l'invio formale del QSN 2007-2013 alla UE. Al tempo stesso è stato svolto il necessario lavoro di responsabilizzazione delle Amministrazioni sugli impegni di spesa assunti con la UE e la condivisione di un sistema di monitoraggio che consenta di tenere sotto controllo l'attuazione e di rispettare l'addizionalità. Tali impegni sono stati resi cogenti nella Delibera Cipe di attuazione del QSN 2007-2013 in cui viene stabilito a) l'obbligo da parte delle Amministrazioni di fornire cronogrammi di spesa con dettaglio regionale (punto 9.1) e b) l'obbligo del rispetto del principio della verifica di addizionalità (punto 9.2). A fine 2007 l'UVAL, a seguito del negoziato sul QSN con la UE, ha predisposto il Rapporto finale sulla verifica *ex-ante* dell'addizionalità per il periodo 2007-2013 (cfr. paragrafo II.3.3).

Parimenti nel corso dell'anno è stato effettuato l'aggiornamento dei conti del Quadro finanziario unico programmatico della spesa in conto capitale (QFU) con analisi delle compatibilità della spesa in conto capitale con i consuntivi e le

grado di garantire, via web, sia una completa accessibilità per la rete dei produttori, sia la fruibilità del dato CPT anche per utenti esterni.

¹⁵ Tra giugno e luglio 2008 le monografie di Sardegna, Calabria, Puglia e Abruzzo sono state presentate in Convegni regionali organizzati dalle rispettive Amministrazioni.

¹⁶ L'UVAL ha il compito istituzionale di effettuare la verifica della addizionalità in ogni sua fase e di monitorare in itinere lo stato di attuazione; di predisporre la documentazione rilevante ai fini della discussione con la Commissione Europea; di redigere il rapporto finale sulla addizionalità. La banca dati CPT 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 membri.

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.

previsioni macroeconomiche della Contabilità Nazionale Istat. Il raccordo tra la programmazione delle risorse in conto capitale destinate al Mezzogiorno con i quadri finanziari nazionali viene infatti effettuato mediante uno strumento statistico elaborato dall'UVAL con l'apporto di fonti informative del Dipartimento; con l'ausilio delle risultanze di strumenti di ricostruzione dei flussi finanziari regionalizzati (CPT) e di monitoraggio finanziario (FAS, Fondi strutturali) e con l'esplicitazione di alcune ipotesi (cfr. paragrafo II.3.4).

L'Area ha poi svolto tutta una serie di altre attività di cui si dà puntualmente conto nei capitoli successivi di questa Relazione:

- le analisi tecniche e coordinato le attività istruttorie per la costruzione del dispositivo di dettaglio per le Zone Franche Urbane (ZFU)¹⁷, articolandone ipotesi operative di programmazione e attuazione (cfr. paragrafo II.3.5);
- le linee di lavoro in gruppi interistituzionali che, nel corso del 2007, hanno affrontato e proposto soluzioni sulla questione del federalismo fiscale, del Patto di stabilità interno e delle politiche di revisione della spesa pubblica (cfr. paragrafo III.6);
- la partecipazioni ad eventi internazionali (in particolare, nel giugno 2007, al *World Forum* di Istanbul, principalmente attraverso la realizzazione di uno *stand* nell'ambito della prima mostra internazionale su "Strumenti innovativi per trasformare l'informazione in conoscenza organizzata" (cfr. paragrafo IV.4).

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 centrali e regionali;
- il trasferimento e il sostegno all'applicazione di metodi di programmazione, che scaturiscono perlopiù da analisi valutative ed elaborazioni metodologiche, per il miglioramento nella 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.

Le attività di trasferimento e supporto hanno come destinatari privilegiati:

¹⁷ Previste dalla Legge n. 296/2006, art. 1 comma 340 e ss., modificata dalla Legge n. 244/2007, art. 1 comma 561 e ss.

- le Amministrazioni centrali e regionali con cui l'UVAL opera per definire ambiti tematici, caratteristiche, durata e impegno del supporto offerto;
- i Servizi operativi del DPS e segnatamente la Direzione generale per le politiche dei fondi strutturali e la Direzione generale per le politiche di sviluppo territoriale e le intese istituzionali di programma.

Sintesi delle attività

Le attività dell'Area, dopo una prima fase pluriennale e intensa di affiancamento diretto delle amministrazioni centrali e regionali, sia nella utilizzazione operativa di metodi e strumenti, sia nel sostegno all'attuazione di politiche e di programmi di sviluppo, 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, con l'avvio della programmazione 2007-2013, si è nuovamente focalizzato sul supporto diretto ai soggetti titolari della programmazione sulla definizione della programmazione della politica regionale sia a livello strategico sia a livello operativo.

Nel 2007, dopo il contributo alla stesura definitiva della Bozza di Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, documento approvato in Conferenza Unificata Stato-Regioni con Intesa del 21 dicembre 2006 e dal Cipe, nella seduta del 22 dicembre 2006 l'attività dell'Area si è concentrata sul supporto attivo:

- alla Direzione generale per le politiche dei fondi strutturali per il negoziato con la Commissione Europea sulla Bozza di Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, con riferimento ai contenuti delle priorità tematiche e ai criteri e indirizzi per l'attuazione. Particolare impegno ha richiesto la definizione delle priorità in merito a energia e ambiente, risorse culturali e turismo, sviluppo urbano, integrazione con le politiche di sviluppo rurale;
- alla condivisione dei contenuti e degli indirizzi del Quadro Strategico Nazionale con le Amministrazioni centrali e regionali e con il partenariato istituzionale ed economico sociale. Il ruolo dell'UVAL, oltre che di partecipazione diretta alle riunioni di condivisione partenariale e di negoziato, è stato quello di elaborare istruttorie tecniche finalizzate a rendere il confronto informato e fondato su evidenze empiriche, portando all'attenzione dei diversi Tavoli di programmazione i principali risultati (o mancati risultati) della precedente programmazione;
- alla definizione di strumenti di intervento innovativi rispetto alla precedente programmazione, segnatamente dei programmi interregionali individuati nel Quadro Strategico Nazionale relativi a "Energia rinnovabile e risparmio energetico" e "Attrattori culturali, naturali e turismo" e ai Progetti speciali individuati, in coerenza con il Quadro, su ambiti tematici strategici di rilievo nazionale, ovvero "Sviluppo Produttivo dei siti industriali inquinati" e "Valorizzazione della Valle del Fiume Po", questi ultimi finanziati a valere sulle risorse nazionali della politica regionale unitaria con la finalità di migliorare l'efficacia attuativa;

- alla lettura e all'analisi di coerenza dei Programmi Operativi di attuazione del Quadro Strategico 2007-2013 soprattutto con riferimento alla coerenza strategica, agli indicatori di programma (misurazione dei risultati attesi) e criteri di selezione dei progetti;
- supporto alla definizione criteri e indirizzi per l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale, che ha portato alla Delibera Cipe n.166 del 21 dicembre 2007 di attuazione del QSN e alla programmazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

In raccordo con la Direzione generale Studi e statistiche del DPS, nel corso del 2007, sono proseguite le attività, avviate nel 2006, relativamente alla definizione:

- del percorso e dei connessi indicatori per il reale miglioramento dei servizi collettivi nelle Regioni del Mezzogiorno, focalizzando l'attenzione su alcuni servizi essenziali, contribuendo a individuare gli ambiti tematici, i requisiti di misurabilità degli indicatori e il sistema premiale nel meccanismo denominato "Obiettivi di Servizio";
- degli indicatori e target della politica regionale unitaria con riferimento alle priorità strategiche, attraverso un processo di condivisione con le Regioni del Mezzogiorno titolari della gran parte delle risorse per le politiche di sviluppo e, in maniera più circoscritta, con le Regioni del Centro Nord.
- del nuovo sistema di monitoraggio unificato della politica regionale, partecipando al Gruppo di lavoro interistituzionale coordinato dalla Ragioneria Generale dello Stato nel quale l'UVAL ha proposto classificazioni *standard* dei progetti ed il sistema di indicatori di realizzazione fisica e occupazionale.

Su alcuni ambiti tematici settoriali e territoriali (risorse culturali e turismo, aree urbane, politiche di sviluppo rurale, strumenti creditizi per le imprese, gestione dei servizi ambientali, quali rifiuti urbani e risorse idriche, ecc.) e sulla sostenibilità ambientale dei programmi di intervento è proseguita l'attività, già consolidata negli anni precedenti, sviluppando al contempo nuove attività.

Nel 2007 le attività dell'Osservatorio Risorse Culturali e Turismo¹⁸ si sono concretizzate essenzialmente nel forte contributo alla definizione delle priorità strategiche (vedi priorità 5 del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013) e nel supporto alla definizione dei criteri e indirizzi attuativi da prevedere nella programmazione operativa per le parti finalizzate a valorizzare le risorse naturali e culturali per l'attrattività territoriale e lo sviluppo. Ha, inoltre, accompagnato il processo di programmazione del Programma interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo" che prevede la cooperazione istituzionale tra amministrazioni centrali (Ministero per i Beni e le attività culturali, Ministero dell'Ambiente e della

¹⁸ L'ambito tematico della valorizzazione delle risorse culturali per l'ampio potenziale inespresso nelle regioni del Mezzogiorno è sempre stato oggetto di particolare attenzione dell'UVAL sia nella definizione degli obiettivi perseguibili, sia negli strumenti, criteri e indirizzi finalizzati a migliorare l'efficacia attuativa degli interventi. Per far ciò ha strutturato fin dal 2002 un gruppo di lavoro tematico denominato "Osservatorio risorse culturali e turismo".

Tutela del Territorio e del Mare, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo) e tutte le regioni del Mezzogiorno. Questa attività, svolta in modo complementare a quella di valutazione ex ante (cfr. paragrafo II.2.3), si è rivelata particolarmente impegnativa e complessa data l'innovazione introdotta con la programmazione interregionale e a causa la non sempre agevole capacità di dialogo, e di convergenza di obiettivi, tra amministrazioni centrali e regionali.

Analogamente, si è operato con continuità per favorire l'integrazione della politica regionale unitaria con la politica di sviluppo rurale, partecipando al tavolo di concertazione del Piano Nazionale per lo Sviluppo Rurale e organizzando un'attività di indirizzo a favore delle Regioni per agevolare tale processo di integrazione.

Sulle tematiche ambientali, oltre a seguire i temi più settoriali (gestione dei rifiuti, bonifiche dei siti inquinati, gestione delle risorse idriche) è stato fornito, alle strutture interne del DPS e alle strutture amministrative centrali e regionali titolari di programmi (e per le quali si è avuto un esplicito mandato di accompagnamento), elementi di metodo e di supporto connessi all'introduzione generalizzata dei processi di valutazione ambientale strategica previsti dalla Direttiva 42/2001/CE e dal suo recepimento nella normativa italiana (D.Lgs 152/2006 e s.m.i con il D.Lgs. 4/2008).

E' stata, successivamente, avviata di accompagnamento delle Amministrazioni centrali e delle Regioni per la programmazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, parte integrante, assieme alla politica ordinaria, della politica regionale unitaria.

1.3 Area 3: Valutazione di programmi

Profilo dell'Area

- L'Area Valutazione ha come obiettivo quello di aumentare la conoscenza sugli effetti della politica regionale, diffonderla, e stimolarne l'uso da parte delle amministrazioni responsabili degli interventi, dei *policy makers*, dei partner istituzionali e socio-economici e del pubblico. Le attività dell'Area si propongono, quindi, di accumulare conoscenza che possa orientare le decisioni pubbliche ed alimentare il dibattito sulle politiche di sviluppo regionale.

- Questo obiettivo è perseguito attraverso un ampio e coordinato insieme di attività ordinabili, in sintesi, in tre gruppi:

- 1) le *attività dirette di valutazione e ricerca*, che comprendono: a) la definizione dei Piani delle valutazioni relativi alle attività coordinate o gestite dal Dipartimento (il Piano delle valutazioni del QSN, quello relativo alla priorità sulla *Governance* oltre il coordinamento dei Piani relativi a programmi interregionali); b) la conduzione diretta di ricerche e di valutazioni ex ante, in itinere ed ex post di interventi della politica regionale; c) la gestione tecnica delle valutazioni richieste dal Dipartimento ed affidate a valutatori esterni;
- 2) le *attività finalizzate alla costruzione di capacità di valutazione* presso le amministrazioni coinvolte nella politica regionale ed al sostegno dei soggetti

- con cui esse interagiscono¹⁹, in particolare: a) il supporto al Dipartimento nella costruzione istituzionale e nella definizione ed attuazione dell'assetto della valutazione nell'ambito della Politica Regionale; b) il coordinamento delle attività del Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale (SNV); c) le iniziative volte alla formazione ed all'aggiornamento professionale su temi valutativi per Nuclei di valutazione e verifica ed amministrazioni regionali e centrali; d) le azioni volte a promuovere e rafforzare la partecipazione del partenariato economico e sociale alla valutazione degli effetti degli interventi della politica regionale;
- 3) le attività che alimentano il confronto internazionale, prevalentemente condotte nelle sedi comunitarie, in progetti di gemellaggio o in iniziative di scambio bilaterale²⁰.

Sintesi delle attività

- Le attività di *valutazione diretta* costituiscono uno dei compiti caratterizzanti il compito istituzionale dell'UVAL.
- Nel 2007, l'Unità ha avviato la formulazione del *Piano delle Valutazioni* del QSN definendo un documento di indicazioni e principi. Tali indicazioni, oltre ad avere ispirato, in parte, la *guidance* fornita e da fornire alle altre amministrazioni, porteranno, nel corso del 2008 ed una volta definiti i Piani di valutazione delle amministrazioni regionali e centrali, all'avvio delle attività valutative del Piano delle valutazioni del QSN.
- Le attività di valutazione diretta nel 2007 si sono concentrate sulla *valutazione ex ante di programmi di responsabilità diretta ed indiretta del Dipartimento* per le Politiche di Sviluppo e Coesione. In particolare, l'UVAL ha partecipato alla gestione della valutazione *ex ante* del Programma Operativo Nazionale "Governance" (di cui il DPS è Autorità di Gestione) e coordinato la valutazione *ex ante*, condotta internamente da componenti dei Nuclei di valutazione delle amministrazioni coinvolte, dei Programmi Operativi Interregionali "Attrattori culturali, naturali e turismo" ed "Energia rinnovabile e risparmio energetico".

¹⁹ Come richiamato nella Relazione UVAL 2005-2006, 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, l'efficacia ed una riduzione dei costi dell'azione della Pubblica Amministrazione.

²⁰ Le attività di scambio bilaterale consistono generalmente in brevi seminari tenuti presso la sede dell'UVAL o del Dipartimento. Tale attività è erogata in risposta a richieste provenienti da amministrazioni e Nuclei di valutazione di paesi esteri di conoscere l'attività dell'UVAL nel campo della valutazione e della costruzione di capacità valutativa. Inoltre, per offrire agli interlocutori stranieri ed ai Nuclei italiani l'opportunità di un confronto internazionale allargato, l'Area organizza periodicamente un'iniziativa di *Open Days* presso l'UVAL. Il primo evento è stato tenuto nel 2006 (vedi Relazione UVAL 2005-2006) il prossimo si prevede nel 2009.

- In entrambi questi casi, le valutazioni ex ante hanno incorporato elementi innovativi che in questa fase si sono concentrati sugli aspetti relativi all'organizzazione delle valutazioni.²¹
- L'avvio delle attività valutative del Piano delle valutazioni del QSN consentirà un maggiore impulso, fra le attività di valutazione diretta, anche alla realizzazione da parte dell'UVAL di specifiche *ricerche valutative e valutazioni mirate*. Diverse attività di valutazione di questo tipo sono state tuttavia realizzate anche nel 2007 (cfr. paragrafo II.2).
- L'attribuzione all'UVAL di responsabilità nelle attività di *costruzione di capacità di valutazione* è implicita nelle norme che l'hanno istituita, ed è esplicitata nel QSN. Come negli anni precedenti, anche nel 2007 le azioni di costruzione di capacità di valutazione sono state principalmente rivolte alle amministrazioni regionali e centrali. Tali azioni sono state finalizzate ad aumentare la capacità delle amministrazioni di organizzare i processi valutativi e la loro disponibilità ad apprendere dall'intervento passato per migliorare la programmazione ed attuazione degli interventi di sviluppo, ed assicurare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo a beneficio dei territori.
- La strategia seguita, pur essendo tesa prevalentemente a migliorare la domanda di valutazioni da parte delle amministrazioni, include, in modo crescente, elementi di rafforzamento della capacità di offerta pubblica di valutazioni svolte dai Nuclei di valutazione.
- L'UVAL ha contribuito alla definizione della Delibera Cipe di attuazione del QSN, proseguendo nella sua opera di partecipazione alla costruzione istituzionale, con particolare riguardo alla definizione dell'assetto delle valutazioni.²²
- Anche in collegamento con le innovazioni che si stavano profilando negli assetti istituzionali della valutazione, nel corso del 2007 l'UVAL, in qualità di soggetto deputato al suo coordinamento, ha promosso una profonda ristrutturazione del campo d'azione e delle modalità di funzionamento del *Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale (SNV)*²³. Come è noto il SNV offre orientamento sull'organizzazione e sui processi di valutazione e auto-valutazione

²¹ Nel caso della valutazione ex ante del PON Governance il Dipartimento, attraverso una gara di evidenza pubblica, ha selezionato valutatori che hanno costituito un gruppo di lavoro per la valutazione ex ante. Si tratta di una modalità già utilizzata in passato e che ha dato risultati di valore per compiti valutativi non standardizzati, affrontabili da gruppi relativamente piccoli e per cui è importante un'assunzione di responsabilità individuale.

Nel caso dei Programmi Interregionali le valutazioni sono state svolte internamente, da gruppi di lavoro costituiti da componenti dei Nuclei. La necessaria terzietà (richiesta dal regolamento comunitario) è stata ottenuta sulla base della collocazione istituzionale dei Nuclei e, soprattutto, attraverso il coordinamento assicurato dall'UVAL (funzionalmente indipendente rispetto alle Autorità di gestione).

²² Sulla base del QSN, degli input provenienti da discussioni interne al SNV e dall'osservazione delle esigenze delle amministrazioni, l'Unità ha proposto una specificazione delle innovazioni nell'assetto delle valutazioni poi definitasi nel disposto della delibera CIPE n.166 (e in particolare nell'Allegato 5 della delibera stessa)

²³ Nel SNV alle attività, coordinate dall'UVAL, concorrono INEA, ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE, ed i Nuclei di valutazione che mettono a disposizione una percentuale del tempo di lavoro di loro componenti. Il SNV opera in collaborazione con la Rete dei Nuclei.

nei Piani delle valutazioni e ha la responsabilità di sostenere i processi valutativi ed auto-valutativi attraverso incontri, dibattiti, produzione di documenti.

- Nella nuova impostazione, il SNV svolge, quindi, un'attività di tipo "centrale", ma opera mettendo in valore le conoscenze specifiche, le differenti esperienze e i punti di vista dei Nuclei regionali e centrali²⁴. Si tratta di un compito difficile, ma già le prime esperienze di lavoro comune nel 2007 ne hanno messo in luce i molteplici vantaggi: i prodotti (incontri, una prima bozza di documento di orientamento per la definizione dei Piani delle valutazioni) appaiono riflettere contemporaneamente un'esigenza di cambiamento rispetto alle pratiche fin qui adottate dalle amministrazioni ed un riconoscimento delle rispettive esigenze. Un ulteriore vantaggio è stato quello di facilitare la diffusione e l'accettazione di prodotti cui le amministrazioni avevano collaborato attraverso l'opera del Nucleo. Fra le attività di costruzione di capacità di valutazione vanno poi annoverate anche le attività di sostegno alla valutazione ex ante dei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali. Anche in questo caso il sostegno fornito dall'UVAL è stato diretto, fra l'altro, ad accompagnare l'introduzione (in coerenza con quanto previsto nell'assetto generale delle valutazioni dal QSN) di innovazioni relative all'organizzazione tecnico-istituzionale dell'attività valutativa²⁵.

Nell'ambito delle attività del SNV è poi stata avviata l'attività di *guidance per la definizione dei Piani delle valutazioni*:²⁶ è iniziata la stesura del documento di orientamento²⁷, completato all'inizio del 2008, e sono stati realizzati 3 incontri

24 Dopo una fase di definizione e condivisione del documento di avvio ed i necessari contatti con le amministrazioni ed i Nuclei, nel corso del 2007 sono stati costituiti un gruppo di lavoro (cui nove strutture hanno messo a disposizione una percentuale variabile, ma sempre inferiore al 50 per cento, del tempo di lavoro di circa 40 persone) ed un gruppo ristretto di coordinamento ed orientamento. E' stato inoltre concordato il programma di lavoro per il 2007.

Le modalità di lavoro hanno la finalità di fronteggiare l'esigenza di sostenere processi valutativi diffusi e decentrati presso le 21 Regioni e Province Autonome e presso le Amministrazioni Centrali coinvolte nella politica regionale.

²⁵ Tali innovazioni hanno riguardato in particolare la figura dei valutatori con una maggiore frequenza di casi di attribuzione del compito al Nucleo o a piccoli gruppi di individui contrattati specificatamente (ed individualmente) per il singolo compito valutativo. Queste modalità facilitano i processi interni di apprendimento e scambio di informazioni e, nel caso dell'attribuzione del compito a valutatori esterni singoli per attività con alto contenuto di ricerca applicata, consentono di conseguire maggiore qualità attesa del prodotto attraverso l'agire di meccanismi di tipo reputazionale. Allo stesso tempo, queste modalità consentono il risparmio di risorse finanziarie alla Pubblica amministrazione, sia pure a fronte di maggiori costi di transazione relativi alla gestione di numerosi rapporti contrattuali di ridotte dimensioni

²⁶ Il Piano delle valutazioni è lo strumento che le amministrazioni hanno a disposizione per prendere le decisioni relative all'organizzazione della funzione di valutazione: quali valutazioni vanno effettuate, quando devono esserne disponibili i risultati, quali risorse umane e finanziarie vanno attribuite alle valutazioni, quali ruoli ricoprono i vari soggetti responsabili degli interventi della politica regionale unitaria all'interno dell'amministrazione, il rapporto con il partenariato istituzionale ed economico-sociale, le modalità di diffusione della conoscenza acquisita tramite le valutazioni. La predisposizione ed attuazione di tali Piani, coerentemente con l'approccio del QSN, rientra nella responsabilità dell'amministrazione ma richiede l'apporto e il consenso del partenariato istituzionale e sociale.

²⁷ Disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/documentazione/UVAL/08_1_31_Orient_PdV.pdf.

nazionali²⁸ durante i quali sono state fornite indicazioni ed è stata data alle amministrazioni l'opportunità di discutere delle proprie esigenze ed esperienze. L'UVAL, come soggetto deputato al coordinamento del SNV, ha, poi, partecipato alle attività ed agli incontri promossi dall'INEA nell'ambito delle attività relative alla costruzione di capacità di valutazione nel campo della politica di sviluppo agricolo. Queste attività sono sfociate nell'avvio dell'organizzazione della funzione di valutazione presso quasi tutte le amministrazioni in modo consapevole e diverso rispetto al passato e con sempre maggiore coerenza con gli impulsi all'innovazione provenienti dai regolamenti comunitari e dal QSN.

- Rilevante, inoltre, l'attività diretta a promuovere e sviluppare il *dialogo con il partenariato economico e sociale e la sua partecipazione alle attività valutative*..

- E' proseguito, infine, il *dialogo internazionale*, prevalentemente attraverso progetti di cooperazione bilaterale che includono sezioni specificamente dedicate alla valutazione. Nel 2007, tali attività sono state richieste non solo da Paesi che hanno o hanno avuto rapporti di *twinning* (Bulgaria, Turchia, Polonia), ma anche dalle amministrazioni centrali della Repubblica Popolare Cinese: in quest'ultimo caso, lo scambio ha riguardato le modalità di organizzazione della funzione di valutazione in Italia, il rapporto tra amministrazione centrale di coordinamento e Regioni ed il ruolo che valutazione e monitoraggio svolgono nell'informazione del partenariato economico-sociale e dei cittadini..

1.4 Area 4: Valutazione di progetti

Profilo dell'Area

L'Area "Valutazione di progetti" svolge principalmente attività di accumulazione di conoscenza, di analisi settoriale, di istruttoria tecnica, di affiancamento delle amministrazioni nella realizzazione di iniziative progettuali negli ambiti in cui 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.

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.

²⁸ Come di consueto, programmi e materiali degli incontri sono a disposizione all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/UVAL_linee_valutazione.asp#6

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

- sostegno metodologico alle valutazioni di fattibilità nel ciclo decisionale pubblico e all'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.

Sintesi delle attività

Nel 2007, l'azione dell'Area "Valutazione progetti" si è concentrata su attività che hanno riguardato principalmente l'approfondimento e la diffusione di strumenti informativi e metodi di analisi per la valutazione di progetti di investimento da parte dei decisori pubblici e lo sviluppo di strumenti di analisi economico-finanziaria utilizzabili nell'analisi quantitativa dei progetti infrastrutturali. A questo si è accompagnata (anche e soprattutto nell'ambito della collaborazione con il NARS, il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità: se ne parla nel seguito al paragrafo III.7) l'apporto alla definizione di metodi di regolazione delle tariffe e della qualità della fornitura per i servizi infrastrutturali.

La concentrazione su tali attività non è stata in realtà una scelta: è piuttosto la conseguenza della necessaria presa d'atto di una situazione e di una tendenza che hanno visto il progressivo venir meno delle occasioni e delle opportunità di impegno diretto dell'Unità nello svolgimento di (o comunque di partecipazioni a) valutazioni e analisi di fattibilità, su aspetti tecnici, economici, finanziari e gestionali, di progetti di investimento in settori di interesse strategico.

Si tratta di una situazione e di una tendenza che caratterizzano in generale l'insieme delle modalità con cui, nel nostro Paese, si scelgono le opere pubbliche sulle quali dirigere le risorse in conto capitale necessarie per la loro realizzazione (le pur necessarie valutazioni volte a consentire decisioni maggiormente informate sono formulate, quando previste, secondo modalità e approcci non sistematici e definiti di volta in volta in relazione alle singole opere: in ogni caso prevedono sempre meno l'apporto dell'Unità²⁹) ma che, in particolare, si riscontrano anche nelle concrete modalità di attuazione delle politiche territoriali.

²⁹ Per fare un esempio di questa tendenza: nel corso del 2007, anche a seguito del passaggio del Servizio centrale di Segreteria del Cipe alla Presidenza del Consiglio, è progressivamente diminuita (fino di fatto a cessare del tutto) l'attività collegata alle richieste valutative trasmesse all'UVAL per fornire pareri motivati sulla congruità dei contributi pubblici a fondo perduto per le opere incluse nel

Il 2007 è stato pertanto un anno di sostanziale transizione per le attività dell'Area "Valutazione Progetti".

Le valutazioni in senso stretto sono state dirette alla sperimentazione diretta di modelli e metodi di valutazione di specifiche azioni di *policy* (è il caso delle analisi per la "Quantificazione dell'impatto degli incentivi alle imprese. Un'applicazione per la Regione Sardegna" di cui al paragrafo II.2.5 o degli esercizi valutativi avviati per il settore dei trasporti, di cui al paragrafo II.2.9) mentre sono state sviluppate diverse e importanti attività di carattere metodologico con implicazioni rilevanti per la valutabilità delle politiche pubbliche (riguardano la costruzione delle matrici di contabilità sociale e la valutazione delle esternalità ambientali delle infrastrutture di trasporto di cui, rispettivamente, ai paragrafi II.2.7 e II.2.8).

Nel contempo nel corso dell'anno si è preparato il terreno per una ripresa della valutazione dei progetti infrastrutturali nelle politiche territoriali operando, sostanzialmente, su due fronti: la partecipazione al confronto tecnico che ha accompagnato la stesura finale della nuova edizione della "Guida all'analisi costi benefici dei progetti d'investimento" elaborata dalla Commissione Europea; il lavoro di preparazione e poi di definizione delle caratteristiche dei "progetti e delle azioni cardine" che costituiscono una delle innovazioni più rilevanti (previste già nel QSN 2007-2013 ma successivamente definite nella delibera CIPE n.166/2007) del nuovo modello di programmazione della politica regionale unitaria 2007-2013.

La "Guida all'analisi costi benefici dei progetti d'investimento" elaborata dalla Commissione Europea ("*Guide to cost-benefit analysis of investment projects Published by DG Regional Policy in 2008*") definisce come è noto la metodologia di valutazione dei progetti che la Commissione adotta (e consiglia) per l'analisi ex ante dei "Grandi Progetti" infrastrutturali disciplinati dagli articoli 39-41 del Regolamento (CE) n. 1083/2006. Ma, naturalmente, al di là della sua destinazione specifica, costituisce un documento metodologico di riferimento per la valutazione ex ante delle opere infrastrutturali realizzate nell'ambito della politica regionale e territoriale.

Da qui la rilevanza della partecipazione al confronto tecnico che ha poi condotto alla sua elaborazione finale, elaborazione che costituisce il risultato finale di un processo di confronto tecnico tra la Commissione e gli Stati Membri avviatosi già a fine 2006. L'UVAL ha partecipato a tale confronto lavorando soprattutto sui documenti preparatori (*Working Document n. 4 "Guidance on the methodology for carrying out cost-benefit analysis"*) e, in particolare, misurandosi su temi quali, fra gli altri, la definizione di "fattibilità finanziaria"; le modalità di determinazione del tasso di sconto; i modelli di *stakeholder analysis*; la stima del valore residuo.

Programma di Infrastrutture Strategiche della "Legge Obiettivo". Questo nonostante che sia stata proprio l'UVAL ha dare un contributo rilevante all'elaborazione del modello di Piano Economico-Finanziario (PEF) richiesto dal Cipe per le assegnazione di risorse a fondo perduto a sostegno della realizzazione delle opere strategiche di cui alla Legge n.443/01 e utilizzato dalle Amministrazioni proponenti (e anche specificatamente raccomandato dalla Corte dei Conti. Si veda Corte dei Conti, 2006, Relazione sulle risultanze della gestione dell'intervento infrastrutturale strategico in *project finance* "Interporto di Civitavecchia" inserito e finanziato nel programma della L. 443/01).

La partecipazione al confronto tecnico sulla “Guida” comunitaria (al di là dei risultati effettivamente conseguiti: la “Guida” nella sua versione finale è e rimane un documento tecnico della Commissione) ha comunque consentito nel 2007 di mantenere e accrescere quelle competenze e capacità nella valutazione dei progetti infrastrutturali che sono patrimonio storico dell’Unità. Competenze e capacità che saranno di importanza rilevante per la definizione della modalità, dei metodi, degli approcci che si dovranno utilizzare, nell’ambito della nuova stagione della politica regionale, per la valutazione delle “azioni cardine” previste nel QSN e nella delibera CIPE n.166/2007.

La delibera CIPE n. 166/2007, di attuazione del Quadro Strategico Nazionale, definisce Azioni Cardine (punto 2.3.3 lettera f) “... *progetti specificamente definiti e localizzati, ovvero interventi complessi* (intendendo per tali quelli articolati in una serie di componenti progettuali distinte, ma connesse e riconducibili al medesimo obiettivo) dalla cui realizzazione compiuta dipende in modo cruciale il raggiungimento degli obiettivi specifici del programma”.

Le amministrazioni impegnate nell’attuazione della strategia di politica regionale 2007-2013 dovranno “*adottare impegni stringenti e un criterio di forte concentrazione delle risorse su quei progetti e azioni specifiche in grado di corrispondere meglio in termini di impatto agli obiettivi della strategia complessiva e dei programmi e degli strumenti con cui tale strategia viene attuata*”.

E’ evidente come si aprano così nuovi spazi per la valutazione di azioni e progetti infrastrutturali nell’ambito della nuova stagione di politica regionale. L’Area “Valutazione progetti” potrà avere quindi nel prossimo periodo una funzione più incisiva sia nella definizione delle metodologie di valutazione da adottare, sia nell’accompagnamento alle amministrazioni per la costruzione di capacità di valutazione di progetti, sia, ancora, nella conduzione diretta di valutazioni di progetti e azioni cardine.