

A conclusione di tale percorso è stata formulata una prima proposta tecnica presentata e ampiamente condivisa dalle otto Regioni del Mezzogiorno, inizialmente le sole interessate dal dispositivo ai sensi della Legge Finanziaria 2007.

Il processo di pre-notifica delle ZFU alla DG Concorrenza della CE (condotta insieme ad altri Servizi del DPS, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Economia) ha generato due richieste poste dalla CE come condizioni per la futura approvazione della misura in sede europea:

- la valenza nazionale del dispositivo, eliminando il focus territoriale previsto dalla Finanziaria 2007 sulla macro-area Mezzogiorno;
- la necessità che il dispositivo riproducesse gli indicatori socioeconomici oggettivi di misurazione del disagio già utilizzati nell'esperienza francese.

Incorporate dette richieste anche attraverso le modifiche apportate con la Legge 244/2007 (Legge Finanziaria per il 2008), ed affinato ulteriormente il disegno tecnico del meccanismo di programmazione, l'Unità ha impostato la Relazione trasmessa dal DPS al CIPE che ne ha approvato i contenuti nella seduta del 30 gennaio 2008. E' stato così possibile portare a compimento l'approvazione della Delibera CIPE 5/2008, che individua i Criteri e gli indicatori per l'individuazione delle Zone Franche Urbane.

In seguito alla registrazione presso la Corte dei Conti, la Delibera CIPE 5/2008 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale, n. 131 del 6 giugno 2008.

Successivamente il lavoro dell'UVAL si è concentrato sulla concreta fase di individuazione delle aree destinate a configurarsi in Zone Franche Urbane, mediante le seguenti linee di attività:

- (i) l'elaborazione di una circolare dipartimentale per definire con maggiore dettaglio le procedure e le tempistiche di presentazione, valutazione e approvazione delle proposte progettuali per le ZFU che saranno presentate dalle amministrazioni comunali alle Regioni, con l'individuazione del ruolo di queste e del MISE-DPS nel processo di individuazione;
- (ii) la predisposizione di una piattaforma informatica sul sito del DPS finalizzata ad accompagnare le amministrazioni comunali nella predisposizione delle proposte progettuali, sia attraverso il lancio *online* di una banca dati contenente i dati del Censimento 2001 da utilizzare per il calcolo dell'Indice di Disagio Socioeconomico, sia mediante l'elaborazione di un foglio di calcolo preimpostato per definire l'indice suddetto ed una guida per il suo corretto utilizzo;
- (iii) l'attivazione di uno sportello di aiuto per rispondere direttamente alle domande delle amministrazioni coinvolte;
- (iv) la continua e diretta attività di comunicazione con le Regioni coinvolte, anche mediante i rispettivi Nuclei di Valutazione, al fine di garantire un flusso di informazioni in tempo reale data la necessità di far pervenire le proposte in tempi ristretti (60 giorni ai sensi della Delibera CIPE 5/2008);

- (v) la supervisione sulla campagna di comunicazione gestita dall'ANCI per contattare singolarmente i singoli comuni ammessi al finanziamento ed aggiornarli sulla disponibilità di fonti e materiali sul sito;
- (vi) il disegno preliminare del sistema di monitoraggio e delle valutazioni d'impatto per le ZFU, attività richieste anche dalla CE e affidate per legge al Nucleo di Valutazione del DPS-MISE (comma 343, art. 1 della legge n.296/2006).

A metà 2008 è stato istituito un Gruppo Tecnico dipartimentale coordinato ed in parte costituito da componenti e funzionari dell'UVAL, per assolvere ai compiti previsti dalla Delibera CIPE 5/2008 in merito all'istruttoria delle Relazioni Tecniche prodotte dalle Regioni e delle proposte progettuali a queste trasmesse dai comuni.

Il 3.6 L'analisi territoriale e la classificazione delle aree rurali del Paese

Le indicazioni strategiche che la Commissione ha dato ai Paesi membri per il nuovo periodo di programmazione assegnano alle politiche regionali una serie di obiettivi di politica economica per rinforzare la coesione sociale ed economica dell'Unione europea, superando le disparità tra le diverse regioni, prendendo in considerazione tutte le regioni meno sviluppate, incluse le "aree rurali".

Alla politica regionale è assegnato un ruolo importante per la diversificazione economica di questo tipo di aree, anche attraverso l'integrazione con la politica di sviluppo rurale.

Considerando questo impegno, che il nostro Paese ha confermato all'interno del Quadro Strategico Nazionale della politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013, è necessario che l'intervento di politica economica a supporto dello sviluppo dei territori rurali si basi su analisi territoriali che permettano di individuare ed effettuare adeguate analisi socio-economiche di questi territori. Da alcuni anni l'UVAL sta operando per il miglioramento delle tecniche di analisi spaziale e, attraverso una serie di analisi valutative svolte a livello regionale, sta elaborando una metodologia di territorializzazione che permette di sviluppare analisi socio-economiche distinguendo tra diverse tipologie di aree (in primis aree urbane e rurali - distinguendo queste ultime in aree rurali peri-urbane, intermedie e periferiche)⁸⁰.

Si tratta di una metodologia che, partendo da quella proposta dall'OCSE (e maggiormente utilizzata per i confronti internazionali), cerca di renderla più consona all'interpretazione dei territori rurali del nostro Paese, introducendo due novità: agisce a livello comunale⁸¹ e non a livello Provinciale e utilizza un indicatore di accessibilità quale elemento fondamentale per la caratterizzazione

⁸⁰ Si tratta di un lavoro *in progress*, per il quale l'UVAL si sta confrontando con alcune esperienze interessanti già in corso nel nostro Paese e a livello internazionale su questo tipo di analisi, come ad esempio la metodologia OCSE, quella sviluppata nell'ambito del Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale e altre esperienze accademiche.

⁸¹ In linea con la metodologia utilizzata nell'ambito del Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale.

delle aree rurali in diverse tipologie di aree, a seconda del loro rapporto con i poli urbani più vicini, in linea con quanto sta avvenendo nei Paesi maggiormente all'avanguardia sulle analisi spaziali.

La metodologia di territorializzazione proposta si basa sul tradizionale elemento demografico, ma tiene conto anche delle condizioni di accessibilità dai diversi territori rurali ai centri urbani più importanti di riferimento, prendendo quindi in considerazione il legame dei territori rurali con quelli urbani. Partendo dalla metodologia OCSE, le aree rurali sono state definite secondo due principali criteri: densità della popolazione e accessibilità ai capoluoghi di Provincia (o ai principali poli urbani di una determinata Regione). Applicando il primo criterio a livello di comune, quei comuni con densità minore di centocinquanta abitanti per chilometro quadrato sono stati considerati rurali. L'universo dei comuni rurali, attraverso l'utilizzo di un indicatore di accessibilità e il calcolo del tempo impiegato – stradale e ferroviario - a raggiungere il più vicino dei capoluoghi di provincia, è stato classificato in sottotipologie di aree rurali (peri-urbane, intermedie e periferiche). L'individuazione di tipologie di aree rurali di tipo differente, scegliendo come discriminante l'accessibilità ai principali centri urbani, ha permesso di dimostrare come il comportamento economico e socio-demografico, e quindi anche i bisogni in termini di servizi alla persona, possano variare notevolmente a seconda del tipo di area rurale considerata.

Questa metodologia è stata finora applicata, nell'ambito dello svolgimento di specifiche ricerche valutative, alla Regione Umbria e alla Regione Calabria. L'UVAL, anche in collaborazione con l'Area monitoraggio e statistica dell'UVER, sta attualmente lavorando per poter estendere questa metodologia alle diverse regioni del Paese e per poter sviluppare un indicatore di accessibilità che possa essere funzionale a molti altri ambiti di valutazione (ad esempio le aree destinate a parco naturale).

II.3.7 La selezione dei progetti del concorso "Giovani Idee"

Nel corso del 2007, l'UVAL ha partecipato alla selezione di progetti per un concorso di idee, *Giovani Idee cambiano l'Italia*, organizzato dal Dipartimento per le politiche giovanili presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si è trattato di un progetto molto innovativo per l'Italia, finalizzato a dare l'opportunità a piccoli gruppi di giovani (almeno quattro persone dai 18 ai 35 anni di età)⁸² di presentare un'idea innovativa in quattro grandi ambiti-problema della società italiana, e delle politiche pubbliche (lo sviluppo sostenibile, l'applicazione di nuove tecnologie, lo sviluppo di servizi destinati ai giovani nelle città, la proposta di iniziative di impegno civile e di utilità sociale destinati ad adolescenti, giovani, anziani o altri gruppi *target*).

I risultati della partecipazione al Concorso hanno superato le aspettative dell'amministrazione promotrice, tanto da richiedere un'opera di affinamento della

⁸² Al Concorso di Idee erano ammessi a partecipare giovani di tutte le regioni italiane sulla base di alcuni prerequisiti.

procedura di selezione, per riuscire a valutare i progetti in tempi brevi, soddisfacendo al meglio le aspettative suscitate.

La partecipazione dell'UVAL alla selezione dei progetti è stata finalizzata a due attività: l'affinamento del metro e del metodo di giudizio delle idee-progetto, e la partecipazione diretta alle sedute delle commissioni di valutazione, nella prima e nella seconda fase.

A fine concorso si sono raggiunti i seguenti risultati: la lettura, e l'espressione di un giudizio calibrato attraverso una griglia di criteri multipli molto specificata, di più di 3.000 proposte progettuali di gruppi giovanili; la selezione, attraverso il metodo di valutazione adottato, distinto in due fasi, di 64 progetti vincenti, la cui realizzazione durerà un anno, che ricevono un contributo di circa 35.000 euro⁸³

L'UVAL ha collaborato alla fase iniziale del Concorso per:

- assicurare la massima efficienza della procedura di selezione, data la necessità di analizzare attentamente tutti i progetti pervenuti;
- assicurare il massimo rigore possibile nella definizione del metro e metodo di giudizio, attraverso la griglia di criteri multipli, e per ridurre possibili errori sistematici della selezione: a tal fine è stato disegnato un meccanismo di assegnazione quasi-random dei progetti da valutare ai lettori di progetto, riducendo un canale potenziale di raccomandazione.

Il metodo è stato proposto per garantire che le idee premiate fossero quanto più possibile le *migliori* tra le 3.000 lette dalla Commissione di valutazione, secondo i criteri e sotto-criteri di qualità, innovatività, fattibilità e valutabilità (quindi concretezza e capacità di darsi obiettivi coerenti, più o meno misurabili a seconda degli ambiti) che hanno maggiormente inciso nell'attribuzione dei punteggi.

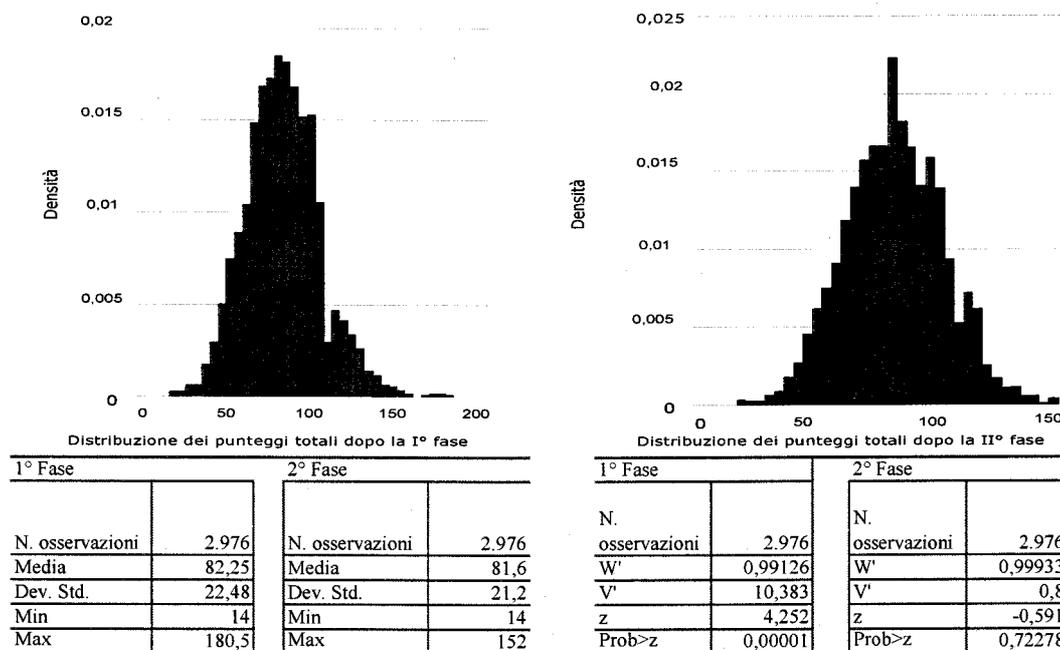
I dati di *outcome* - ossia i puri e semplici esiti rappresentati dalla distribuzione dei punteggi ottenuti dai progetti - dimostrano come, se si accetta l'assunzione classica di normalità della distribuzione attesa dei punteggi che progetti di gruppi giovanili, valutati con indipendenza di giudizio, possono assumere -, il metodo seguito si sia rivelato capace di determinare risultati finali molto buoni, in quanto non porta a errori sistematici nella valutazione (cfr. figura II.5).

Una maggiore approssimazione dei punteggi alla distribuzione normale avrebbe potuto forse ottenersi anche in prima fase, dove si sono scontati alcuni effetti di sperimentazione del metodo - largamente prevedibili -, con alcuni *team* di valutazione che hanno utilizzato maggiormente la scala potenziale dei punteggi (ciascuna idea progetto poteva ottenere da 0 a 200 punti), e altri che si sono invece tenuti maggiormente sui punteggi medi⁸⁴.

⁸³ Alcune sintetiche presentazioni dei progetti presentati e premiati e alcuni contributi di analisi e di commento sono disponibili sul sito <http://www.politichegiovaniliesport.it/sito/politichegiovanili/primi-interventi-per-i-giovani/>

⁸⁴ La severità nell'applicazione del metodo ha determinato una media della distribuzione osservata dei punteggi fortemente al di sotto della media teorica (circa a 80 punti) in quanto le commissioni esaminatrici in prima fase, hanno attribuito difficilmente punteggi superiori a 120.

Figura II.5 – DISTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI OTTENUTI DAI PROGETTI DOPO LA PRIMA E LA SECONDA FASE DI VALUTAZIONE, MOMENTI DELLA DISTRIBUZIONE, TEST DI NORMALITÀ PER LE DUE DISTRIBUZIONI (test Shapiro - Francia)



Fonte: Elaborazioni UVAL su dati di base Dipartimento politiche giovanili presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il metodo di selezione *ex ante* di progetti ha permesso di selezionare i progetti migliori, facendo emergere innovazione, qualità, concretezza e attitudine al lavoro di gruppo da parte di giovani proponenti. E' emerso un buon potenziale creativo e realizzativo di progetti nel mondo giovanile, e il metodo di selezione ha permesso di premiarne il merito, inteso essenzialmente come capacità di individuare i problemi del mondo in cui si vive, e di proporre soluzioni innovative e utili per cercare di affrontarli e risolverli, o imparare ad osservarli da un punto di vista utile alla loro soluzione. La ristrettissima dotazione finanziaria dell'intervento - di poco superiore ai 2 milioni di euro - testimonia della possibilità concreta di coinvolgere positivamente le capacità latenti del mondo giovanile italiano, anche a partire da risorse economiche minime.

III ATTIVITÀ INTERISTITUZIONALI E DI RETE

III.1 Rete dei Nuclei di valutazione e verifica

La Rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (ReteNuvv) è stata costituita nel 2003 con un protocollo di intesa Stato-Regioni e Province Autonome che ne ha individuato finalità e indirizzi; la Rete raggruppa i Nuclei (previsti dall'art 1 della Legge n. 144/99) di 32 amministrazioni: 11 Ministeri e tutte le Regioni e Province autonome. La Rete è finanziata con una quota del fondo annuale destinato al funzionamento dei Nuclei alimentato con risorse nazionali attivate attraverso delibere del Cipe.

Nel corso degli anni, l'UVAL ha fornito un contributo decisivo alla creazione e allo *start-up* delle attività della Rete, animandone i progetti e iniziative, e partecipando con continuità alla sua direzione come membro del Comitato di Gestione (rinnovato nel 2006 e da allora presieduto dal direttore del Nucleo della Regione Campania).

Tuttavia, diverse norme sulla riduzione della spesa pubblica nonché il riassetto dei Ministeri introdotto dal Governo nel 2006, hanno introdotto modifiche e riforme che hanno condizionato negativamente lo sviluppo delle attività della Rete, comportandone un rallentamento considerevole delle attività.

Tra le difficoltà, si segnala la continua diminuzione delle risorse assegnate con leggi finanziarie e delibere del Cipe ai Nuclei e alla Rete. Ancor più critico si è rivelato il trasferimento del capitolo di bilancio in cui sono appostate le risorse per i Nuclei e la Rete dal DPS-MISE al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La procedura di trasferimento, che si è conclusa nell'agosto 2007 (ma i cui effetti ancora perdurano), unitamente alla riorganizzazione degli uffici della nuova amministrazione di supporto nella PCM, ha comportato in pratica il blocco di tutte le spese per la gestione dell'Unità Tecnica della Rete e la conseguente sospensione di gran parte delle iniziative programmate.

A fronte di tali problemi, l'UVAL ha sostenuto il Comitato di Gestione e l'Unità Tecnica nel compito di stimolare le amministrazioni coinvolte per la soluzione dei problemi ma, contemporaneamente, anche nel sostenere la Rete perché fossero comunque assicurati livelli di attività atti a promuovere e stimolare l'azione dei Nuclei.

La Rete ha, anche grazie a tale supporto da parte dell'UVAL, proseguito a fornire alcuni utili contributi al sistema dei Nuclei e, più in generale, della valutazione in Italia. In particolare, si segnalano: (i) la finalizzazione "Analisi e valutazione di efficacia economico-sociale dei Contratti di programma", elaborata da un gruppo di esperti sotto il coordinamento dell'UVAL, con la Rete NUVV e la DG Incentivi del MISE, presentata al Cipe nel marzo 2007; e (ii) l'avvio, nel 2008, di due gruppi di lavoro (a cui partecipano i Nuclei regionali e centrali oltre che, naturalmente, l'UVAL) su temi particolarmente rilevanti per la programmazione 2007-2013, quali la predisposizione dei Piani di Valutazione previsti dal QSN 2007-2013, e lo

sviluppo di conoscenze e metodologie per la realizzazione di valutazione d'impatto attraverso tecniche quantitative e/o controfattuali.

Per il riavvio delle attività, appare urgente trovare una soluzione chiara e efficiente ai problemi istituzionali e amministrativi cui si è accennato in precedenza. Tuttavia, si ritiene anche che l'eventuale rilancio della Rete non possa prescindere da un riesame complessivo, dopo quasi un decennio di esperienza, del ruolo dei Nuclei di valutazione centrali e regionali, delle loro modalità di funzionamento (personale, modello organizzativo, regole gestionali), delle fonti di finanziamento e, soprattutto, di una conferma e consolidamento del mandato e dei compiti loro assegnati dalle amministrazioni di appartenenza.

Sulla base dell'esperienza complessivamente acquisita (anche attraverso il ruolo di coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione ed altre iniziative⁸⁵), l'UVAL ha maturato alcune valutazioni su possibili riforme per migliorare il sistema attuale. Nel corso del 2008, in coerenza con il suo ruolo di soggetto che ha sostenuto e contribuito a progettare costruire la Rete, l'UVAL promuoverà a animerà il confronto necessario a determinare le condizioni per la riforma.

III.2 Rete Nazionale e Rete Europea delle Autorità ambientali

La Rete Nazionale della Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione costituisce una sede di coordinamento, di analisi, di elaborazione di proposte e di messa in comune di esperienze attinenti agli aspetti ambientali della politica regionale. Il lavoro della Rete è organizzato per gruppi di lavoro tematici, costituiti da rappresentanti di diverse amministrazioni.

Nell'ultimo anno, l'UVAL ha continuato a partecipare al Gruppo di Lavoro "Rete Ecologica", avente l'obiettivo di monitorare l'evoluzione della strategia per la tutela e la valorizzazione della rete ecologica, attraverso una ricognizione dello stato di implementazione degli interventi previsti nel Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni dell'Obiettivo 1 2000-2006 (QCS). Il lavoro ha permesso di aggiornare le informazioni circa l'avanzamento istituzionale, organizzativo e normativo delle aree protette e dei siti Natura 2000. I risultati della ricognizione sono presentati nella Relazione approvata dal Comitato di Sorveglianza del QCS tramite procedura scritta (ottobre 2007).

La Rete Europea delle Autorità Ambientali è sede di confronto tra gli Stati membri dell'Unione europea sui temi ambientali nelle politiche di coesione e opera attraverso gruppi di lavoro internazionali. L'UVAL ha partecipato ai gruppi di lavoro "*Cohesion Policy and Strategic Environmental Assessment*" e "*Territorial Cohesion - analysis of environmental aspects of EU regional policy*".

⁸⁵ Tra queste, nel 2007 l'Unità ha sostenuto e partecipato al coordinamento, insieme al Progetto NUVAL del Fromez, di una *Ricerca valutativa sull'esperienza dei Nuclei di valutazione*, condotta dal Gruppo CLAS, che ha evidenziato alcuni punti di forza e di debolezza del sistema dei Nuclei.

Il gruppo di lavoro “*Cohesion Policy and Strategic Environmental Assessment*”, coordinato dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, ha l’obiettivo di analizzare l’applicazione della valutazione ambientale strategica (VAS) prevista dalla direttiva 2001/42/CE alla predisposizione dei programmi operativi per la politica europea di coesione 2007-2013. Si tratta della prima applicazione della VAS su scala europea a programmi dello stesso tipo. È stata svolta una ricognizione delle procedure e dei metodi di valutazione utilizzati per la VAS di un campione di programmi operativi in 14 Stati Membri, tra cui l’Italia. L’UVAL ha contribuito alla predisposizione del questionario per la raccolta delle informazioni, ha risposto al questionario relativamente alla VAS del Programma Interregionale “Energie rinnovabili e risparmio energetico 2007 – 2013” e ha contribuito con commenti e osservazioni alla redazione del Rapporto del gruppo di lavoro, che sarà pubblicato nel corso del 2008.

Il gruppo di lavoro “*Territorial Cohesion – analysis of environmental aspects of EU regional policy*”, coordinato dall’Agenzia Europea dell’Ambiente, è finalizzato a valutare ex post gli aspetti ambientali della politica di coesione europea 2000-2006 in termini di efficacia, efficienza e impatti ambientali. Il lavoro si è concentrato su tre paesi Pilota (Austria, Italia e Spagna) e su alcune tipologie di interventi (trattamento delle acque reflue, tutela della biodiversità nella rete Natura 2000 e risparmio energetico/energia rinnovabile). La valutazione adotta un approccio territoriale, comparando la spesa dei Fondi Strutturali su scala comunale e provinciale sia con la situazione di partenza a livello locale (per verificare l’appropriatezza delle scelte allocative alle necessità dei territori), sia con i risultati ottenuti (in termini di realizzazioni e di impatti). La valutazione si è basata sui risultati di precedenti attività valutative e sull’analisi dei dati di monitoraggio. L’UVAL ha contribuito al progetto elaborando i dati di monitoraggio finanziari e fisici su base comunale e provinciale e per tipologia di intervento, e fornendo un costante supporto ai consulenti⁸⁶ per la ricerca e l’interpretazione di dati e informazioni. I dati finanziari e ambientali sono stati elaborati sotto forma di mappe geografiche grazie alla collaborazione con l’Agenzia italiana per la protezione dell’ambiente e i servizi tecnici (APAT). L’Unità ha inoltre contribuito con commenti e osservazioni alla redazione del rapporto di valutazione, che sarà pubblicato nel corso del 2008.

III.3 Indirizzo tecnico dei programmi dell’Agenzia per l’attrazione degli investimenti

L’UVAL partecipa e alimenta le iniziative del DPS volte a migliorare, attraverso forme di cooperazione istituzionale, le capacità delle amministrazioni di migliorare la qualità della spesa pubblica.

Per questo obiettivo, nel 2007, si segnalano le attività sviluppate per ri-orientare i programmi finanziati con risorse Cipe e realizzati dall’Agenzia per l’attrazione

⁸⁶ La valutazione è stata condotta da consulenti esterni con il supporto e la supervisione del gruppo di lavoro della Rete Europea delle Autorità Ambientali.

degli investimenti nel perseguimento della propria missione territoriale. In particolare, il contributo si è concentrato sui due Programmi Operativi “Committenza Pubblica” e “Studi di Fattibilità” attivi nel triennio 2007-2009 I due Programmi Operativi si attuano a livello regionale (le risorse sono ripartite con la medesima formula del FAS⁸⁷) e: pur agendo sull'intero territorio nazionale, sono caratterizzati da una forte concentrazione nelle Regioni Mezzogiorno, su cui si focalizza dunque il contributo del DPS e dell'UVAL.

L'Unità partecipa formalmente al Gruppo di Contatto (il comitato composto dal DPS e dall'Agenzia che indirizza i programmi) e al Gruppo di Lavoro, il team che, sempre in cooperazione con l'Agenzia e le Regioni, svolge le istruttorie tecniche per alimentare la programmazione dei PO nelle singole realtà regionali.

Nella fase di attivazione dei nuovi PO, il contributo UVAL si è concentrato su:

- l'elaborazione del modello-tipo di Protocollo Quadro Unitario (PQU), ovvero documento che, co-firmato dal DPS, dall'Agenzia e dall'Amministrazione regionale, stabilisce il quadro di regole e compiti che governano la programmazione e esecuzione dei già citati PO nelle singole Regioni;
- l'individuazione dei sei settori e priorità di carattere nazionale per la programmazione regionale su cui concentrare i piani di intervento, specificamente: (i) Ricerca e Innovazione per la competitività; (ii) Valorizzazione di beni naturali e culturali per lo sviluppo turistico; (iii) Sostenibilità ambientale; (iv) Pianificazioni e studi per l'ottimizzazione delle capacità di collegamento e di interconnessione dei servizi di trasporto; (v) Attuazione di interventi per il conseguimento degli obiettivi di servizio previsti dal QSN; e (vi) Legalità e sicurezza.

L'Unità promuove all'interno del Gruppo di contatto attività di valutazione sistematica dei risultati dei due PO realizzati, con medesima denominazione e simili obiettivi, dall'Agenzia (allora ancora Sviluppo Italia) nel periodo 2004-2006. Sulla base delle proposte in merito, accolte dal Gruppo di contatto, si prevede di completare tali attività nel corso del 2008 per individuare, tra l'altro, il contributo degli studi di fattibilità completati sui processi decisionali ed alla realizzazione di opere pubbliche nelle regioni, e la sussistenza di un impatto positivo ovvero la sostenibilità di medio-lungo periodo delle azioni di accompagnamento realizzate con il PO “Committenza Pubblica”. I risultati di tali analisi potranno re-indirizzare e coniare ulteriormente la programmazione dei PO 2007-2009 in attuazione.

III.4 Il progetto Pilota strategico “poli museali di eccellenza nel Mezzogiorno”

Il progetto è finanziato dal Cipe, su proposta del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, tramite la Deliberazione n. 35 del 27 maggio 2005, a valere sulle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, per un importo di 35,476 Meuro; la fonte

⁸⁷ La delibera Cipe n. 7 del 22 marzo 2006, assegna ai due PO per il periodo 2007-09, rispettivamente, 14,3 milioni di euro e 13,9 milioni di euro, comprensive delle economie rinvenienti dai precedenti periodi.

finanziaria qualifica il Progetto quale azione funzionale alla programmazione della politica regionale unitaria 2007-2013.

L'obiettivo è quello di valorizzare l'offerta museale del Mezzogiorno quale componente di primaria importanza dell'offerta turistica e culturale, individuando e definendo modelli di eccellenza e promuovendo la concreta implementazione di tali modelli per un gruppo selezionato di casi. L'idea è di riarticolare l'offerta museale esistente in poli, intendendo per tali grandi attrattori culturali e turistici, che siano in grado di generare sostenuti livelli di domanda e siano dotati dei più innovativi standard di servizio. L'identificazione dei poli museali avverrà attraverso la definizione di un modello di "standard qualitativo di offerta culturale e dei servizi per la fruizione", che si ispirerà ai casi di eccellenza presenti in Italia ed all'estero.

L'attuazione del progetto è indirizzata e coordinata da un "Comitato Scientifico di indirizzo e alta sorveglianza" che fornisce orientamenti per l'attuazione delle attività, promuove e verifica l'impostazione di metodi e strumenti tecnici, fornisce indirizzi per l'utilizzo del *budget* di progetto, approva il programma, i progetti e le loro eventuali modifiche e i rapporti di monitoraggio. La programmazione operativa e supervisione delle attività previste dalla convenzione e la verifica della loro coerenza con i criteri e agli indirizzi forniti dal Comitato scientifico, è affidata al "Comitato operativo di attuazione", che riveste la responsabilità operativa del Progetto. Al Comitato scientifico partecipano il Presidente del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, il Segretario generale del MIBAC, il Capo del Dipartimento per le politiche di coesione e rappresentanti istituzionali e del mondo scientifico. L'UVAL è presente nel Comitato Scientifico con due suoi componenti.

La realizzazione del Progetto prevede tre fasi attuative:

- selezione di un primo gruppo di musei potenzialmente elevabili a polo museale e successiva realizzazione di un'analisi di scenario con la descrizione del panorama nazionale, europeo e mondiale relativo al turismo culturale e dell'offerta museale, di un'analisi di competitività dell'offerta museale delle regioni del Mezzogiorno e della definizione di un panel di modelli di riferimento;
- predisposizione di studi di fattibilità, che avranno ad oggetto gli interventi necessari per la costituzione dei poli museali di eccellenza. Attraverso gli studi di fattibilità saranno verificate le condizioni tecniche ed economiche di sostenibilità degli interventi di adeguamento agli specifici standard qualitativi delle strutture e dei servizi museali selezionati. A seguito di tali studi verrà definito un "Programma di interventi" complessivo per il Mezzogiorno;
- sviluppo delle progettazioni previste dai poli museali individuati e realizzazione delle opere per un intervento Pilota.

La prima fase attuativa, realizzata nel corso del 2007, ha previsto un confronto con ciascuno dei Direttori Regionali del MiBAC delle Regioni del Mezzogiorno finalizzato a rilevare le loro indicazioni relative agli elementi del patrimonio culturale regionale con caratteristiche di eccellenza, in riferimento sia al valore intrinseco, sia alle potenzialità di valorizzazione territoriale. Sulla base di tali indirizzi, è stata definita una preliminare larga identificazione dei siti museali delle

Regioni potenzialmente candidabili alle azioni del Progetto. In questa fase l'UVAL ha contribuito a favorire sinergie e complementarità con il Programma Interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo" e con i Programmi finanziati nell'ambito della politica regionale unitaria 2007-2013 a valere sulla priorità 5 del QSN "valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo".

III.5 Il Quaderno Bianco sulla Scuola

All'ampio dibattito internazionale sull'istruzione e sul suo contributo al benessere delle società ha corrisposto una ripresa di attenzione anche in Italia, in particolare in merito all'urgenza di un miglioramento della qualità della scuola e di un'allocatione della spesa pubblica più efficiente in questo settore. Nel corso del 2007 i Ministeri della Pubblica Istruzione e dell'Economia e Finanze hanno predisposto un "Quaderno Bianco"⁸⁸ per individuare, sulla base di un sistema di dati condivisi e di una diagnosi comune, le azioni per migliorare i risultati della scuola e le competenze degli studenti, e le azioni di razionalizzazione per finanziarle. Valorizzando i propri punti di qualità e superando i ritardi, la scuola italiana può infatti dare un contributo decisivo alla ripresa della crescita della produttività e all'aumento della mobilità sociale del Paese.

L'UVAL ha partecipato al Gruppo di Lavoro incaricato dei lavori relativi al Quaderno Bianco⁸⁹. I profili qualificanti di tale contributo derivano sia dallo stato già avanzato della diagnosi effettuata dall'Unità sulla quantità e qualità dell'istruzione nel Paese, sia dalla riflessione che ha maturato nel corso degli anni sulla valutazione e sull'uso di indicatori e meccanismi incentivanti per rafforzare l'azione pubblica volta al miglioramento della qualità dei servizi pubblici. La necessità di tener conto della situazione particolarmente grave della scuola nel Mezzogiorno e la scelta già compiuta nel QSN 2007-2013 di un ruolo rafforzato dell'intervento sull'istruzione, hanno trovato nel Quaderno Bianco (anche grazie alla partecipazione dell'Unità) il giusto rilievo. Le proposte relative a interventi nazionali sulla scuola ne tengono conto, prospettando una cornice generale per assicurare la coerenza e complementarità tra spesa aggiuntiva e spesa ordinaria in questo settore.

È noto che l'Italia registra allo stato attuale una *performance* meno soddisfacente rispetto a quella dei paesi avanzati e di molte economie emergenti. È meno noto e discusso il fatto che è forte in Italia l'ineguaglianza fra gli studenti tra singole scuole e che la segmentazione della "qualità" fra scuole riflette la segmentazione sociale. Le criticità del sistema sono molteplici – dal ritardo nei livelli di istruzione alla scarsa diffusione delle competenze di base nella popolazione, dalla dispersione scolastica al degrado delle strutture - e assumono nel Mezzogiorno un carattere particolarmente grave e pressante. Il Quaderno Bianco conferma che per affrontare

⁸⁸ Il documento e le *slides* relative alla presentazione ufficiale il 21 settembre 2007 sono disponibili sui relativi siti:

http://www.pubblica.istruzione.it/news/2007/quaderno_bianco.shtml;

http://www.tesoro-it/web/quad_bianco.asp

⁸⁹ Cfr. Decreto del Ministro dell'Economia del 29 gennaio 2007.

il problema dei risultati particolarmente modesti del Sud non basta, come pure è necessario, affrontare i problemi generali di questa area, ma occorre dedicare alla scuola un'azione diretta: il contesto territoriale (infrastrutture, situazione culturale e sociale delle famiglie, spesa, etc.) ha un effetto sulla scarsa performance del servizio scolastico nel Mezzogiorno, ma anche che al netto di tale effetto rimarrebbe comunque un divario assai significativo rispetto al Nord e che tale divario si avrebbe in simile misura anche a discapito del Centro.

La ricognizione di fatti, effetti e determinanti effettuata nel Quaderno Bianco mostra che in Italia vi sono forti ragioni ed esistono le condizioni per realizzare interventi che accrescano efficacia ed efficienza della scuola e che contribuiscano ad uscire dalla logica emergenziale degli anni passati. Per fare ciò, il Quaderno Bianco conferma l'urgenza di proseguire nella piena realizzazione del disegno istituzionale di decentramento e dell'autonomia scolastica (oggi ancora incompiuti) e di implementare una serie di azioni per accompagnare l'attuazione di questi nuovi assetti, tra cui:

- I) la costruzione di un autorevole sistema di valutazione nazionale degli apprendimenti degli studenti e delle scuole e la definizione di un di un metodo di supporto valutativo alle scuole, che con gradualità e secondo tappe preannunziate consenta, scuola per scuola, di misurare stato e progressi, individuare le cause dei ritardi e attuare le azioni per la loro rimozione (vedi Riquadro I).
- II) la definizione di un metodo per una programmazione territoriale della rete scolastica che consenta di modernizzarla (tenendo conto dei bisogni specifici dei territori) e di razionalizzare la spesa (creando però incentivi ai molteplici attori del sistema perché esso diventi più efficiente ed efficace). Gli indirizzi per la sperimentazione della programmazione territoriale della rete scolastica sono confluiti in una norma della Legge finanziaria 2008⁹⁰. Affinché sia realistico applicare un tale metodo, è risultato necessario rafforzare la capacità dell'Amministrazione centrale di programmare il fabbisogno territoriale di insegnanti e del personale scolastico. A questo scopo, il Gruppo di Lavoro del Quaderno Bianco ha costruito un modello prototipo che consente una valutazione preliminare dell'impatto sulla domanda di insegnanti (e sulla relativa spesa) di modifiche normative, ordinamentali e organizzative, tenendo conto delle previsioni demografiche, dei tassi di scolarità, e delle principali variabili di *policy* da cui dipende il rapporto docenti/alunni.
- III) interventi in merito all'organizzazione e alla carriera professionale degli insegnanti, rese possibili dai passi precedenti, su: a) formazione iniziale e reclutamento, b) incentivazione, c) assegnazione degli insegnanti alle scuole, e d) formazione in servizio (i principi generali di tali proposte sono stati condivisi nel Memorandum d'Intesa tra Governo e Sindacati sulla conoscenza e la scuola siglato del 27 giugno 2007).

⁹⁰ Cfr. Legge finanziaria 2008, art. 2, commi 417-424.

IV) raccomandazioni per l'azione aggiuntiva nel Mezzogiorno nel periodo 2007-2013, affinché l'intervento nel Sud sia coordinato e complementare alle politiche ordinarie per l'istruzione e guidato dalla consapevolezza che si tratta di un impegno a termine, la cui finalità è accelerare la rimozione di ritardi e costruire condizioni o avviare prassi e comportamenti che, una volta terminato l'intervento, siano pienamente sostenibili senza più alcuna risorsa aggiuntiva. L'avvio del Programma Operativo Nazionale per l'istruzione 2007-2013 a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione e la disponibilità di risorse finanziarie certe offre, inoltre, un'occasione unica per sperimentare e anticipare le azioni descritte sopra.

Le azioni da intraprendere secondo il Quaderno Bianco sono poche ma chiare negli intenti e nel disegno e si dà significativo rilievo all'esigenza che esse siano continuative e valutate negli effetti.

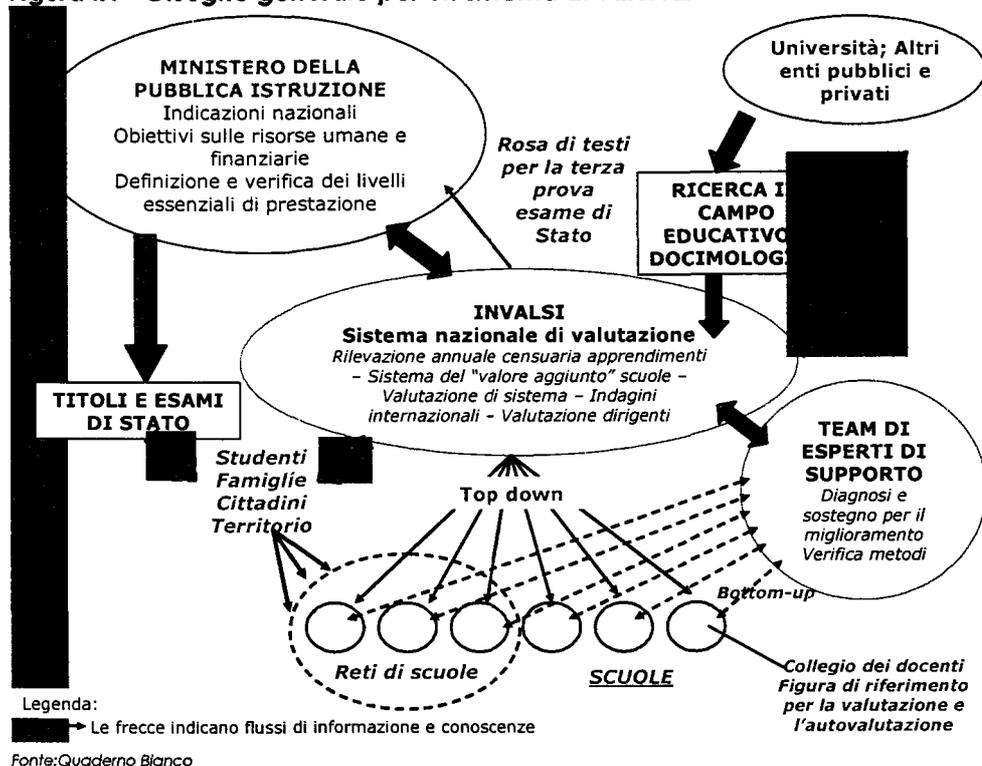
Nel quadro del programma straordinario di analisi della spesa (*Spending Review*), la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (CTFP) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (cfr. paragrafo III.6) ha assunto come base per la propria analisi la diagnosi e le proposte del Quaderno Bianco. Per l'esperienza cumulata in fase di predisposizione delle analisi tecniche contenute nel Quaderno Bianco, l'UVAL è stata chiamata a contribuire ai lavori del gruppo tecnico interministeriale del CTFP per formulazione e verifica di modelli econometrici atti alla stima e alle previsioni dei fabbisogni di organico per il settore dell'istruzione.

RIQUADRO I - UN SISTEMA ITALIANO DI VALUTAZIONE DEGLI STUDENTI E DELLE SCUOLE

La maggioranza dei paesi economicamente avanzati è dotata di un sistema nazionale di valutazione della scuola e di misurazione del livello di apprendimenti e/o competenze acquisite dagli studenti. L'Italia ha accumulato su questo fronte almeno un decennio di ritardo. I numerosi tentativi avviati non hanno creato le condizioni per la realizzazione di un vero e proprio sistema italiano e, anzi, hanno accresciuto il disorientamento delle scuole, degli insegnanti, delle famiglie e degli operatori economici.

Anche a causa dei fallimenti del passato, dell'assenza di chiarezza circa i suoi obiettivi e della sottostima dell'impegno di ricerca, organizzativo e professionale necessario per realizzare un sistema nazionale, la valutazione della scuola e degli studenti è diventato un tema delicato nel nostro Paese. Tuttavia, molti indizi confermano che una tale valutazione è richiesta dalla maggioranza degli insegnanti.

La proposta del Quaderno Bianco, che fa proprie le lezioni apprese a livello internazionale e nazionale, è presentata in sintesi nella Figura H.1.

Figura I.1 – Disegno generale per un sistema di valutazione nazionale dell'istruzione

Il disegno operativo per la costruzione di tale sistema prevede e:

- *la realizzazione del sistema nazionale di valutazione incentrato sull'INVALSI (l'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Istruzione del Ministero della Pubblica Istruzione), che comprenda due distinte funzioni: sia la realizzazione di una rilevazione nazionale di alto livello tecnico sugli apprendimenti degli studenti e sullo stato della scuola, sia un programma permanente di supporto alle scuole per l'analisi e l'utilizzo della valutazione e per l'elaborazione di diagnosi valutative di scuola;*
- *il rilancio della ricerca educativa e valutativa (in luoghi anche autonomi e diversi dall'INVALSI);*
- *il consolidamento e la diffusione delle pratiche e reti di diagnosi valutative di scuola (autovalutazione);*
- *il rafforzamento della credibilità dei titoli di studio.*

La rilevazione nazionale sugli apprendimenti/competenze dovrebbe avere carattere censuario e dovrebbe progressivamente essere estesa a diversi anni di scolarità e tipologie di competenze. Oltre alle misurazioni derivate da test di natura cognitiva, la rilevazione dovrebbe raccogliere le informazioni necessarie una valutazione del "valore aggiunto" dell'azione educativa (come i profili socio-demografici degli studenti, le caratteristiche del contesto territoriale e della governance della scuola).

Il programma permanente di supporto alle scuole servirebbe a discutere i risultati delle rilevazioni nazionali (e internazionali), elaborare con le scuole diagnosi valutative (tenendo conto degli input, condizione sociale degli studenti, contesto territoriale, organizzazione), suggerire azioni per ridurre le criticità e individuare obiettivi di progresso (anche in termini di formazione in servizio e dei profili professionali richiesti), Apprendendo dalle esperienze, diffondendo buone pratiche, e l'autovalutazione, queste attività consentirebbero nel corso del tempo anche di migliorare la stessa misurazione degli apprendimenti/competenze degli studenti.

III.6 Partecipazione al gruppo di lavoro interistituzionale sull'attuazione del Federalismo Fiscale e collaborazione con la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica

L'incidenza delle politiche fiscali, l'assetto della struttura di finanziamento tra Amministrazione centrale e Periferica e le azioni di contenimento/razionalizzazione della spesa pubblica influiscono direttamente ed in misura rilevante sull'attuazione delle politiche di sviluppo. In tale contesto l'UVAL ha partecipato attivamente a 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; di particolare rilievo è risultata l'attività svolta presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze a) nell'ambito di un gruppo di lavoro per l'implementazione del federalismo fiscale in attuazione del titolo V dell'articolo 119 della Costituzione e b) nell'ambito delle attività della Commissione Tecnica per la Finanza pubblica (CTFP).

Il "gruppo tecnico di lavoro" costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la collaborazione dei Ministeri degli Affari regionali e locali e dell'Interno da un lato ed i rappresentanti delle Autonomie dall'altro, ha avuto la finalità di elaborare un Disegno di legge delega sul federalismo fiscale tenendo conto delle istanze, talora divergenti, tra i vari livelli di governo.

È stata avviata una fase di lavoro comune del Governo con Regioni, Province e Comuni che ha dato corpo alla elaborazione del Disegno di legge delega al Governo in materia di federalismo fiscale (presentato il 29 settembre 2007 AC 3100); in questo ambito si è anche proceduto ad una modifica del Patto di stabilità interno - reimpostandolo sul controllo dei saldi di bilancio - le cui regole e vincoli finanziari influiscono profondamente anche sui meccanismi di spesa e di attuazione dei programmi comunitari e del FAS.

L'obiettivo era quello di definire i principi generali che dovranno regolare i rapporti finanziari tra livelli di governo, in modo da garantire responsabilità fiscale e autonomia di spesa in coerenza con gli impegni europei di riequilibrio finanziario, compatibilmente con la salvaguardia dei diritti civili e sociali come sanciti nella parte prima della Costituzione.

La definizione della nuova struttura del finanziamento, l'assetto e l'equilibrio dei flussi finanziari sul territorio sono decisivi per il futuro economico delle zone più arretrate del Paese e del Mezzogiorno; in tal senso risultano di fondamentale importanza le modalità con cui sono decise le definizioni dei "livelli essenziali"

delle prestazioni; come verrà assicurata la integrale protezione con strumenti finanziari sufficienti per offrire condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale; l'individuazione dei livelli di perequazione della capacità fiscale e il finanziamento degli squilibri territoriali.

La collaborazione dell'UVAL alle attività della CTFP⁹¹ ha riguardato studi e analisi su questioni di finanza pubblica rilevanti per l'incidenza che possono comportare sull'attuazione delle politiche di spesa per lo sviluppo.

La CTFP ha promosso in particolare la realizzazione di analisi e valutazioni della spesa delle amministrazioni centrali al fine di riallocare le risorse migliorandone la qualità e l'economicità anche in relazione alla valutazione dei risultati finali. Si tratta dell'analisi di *spending review* che ha riguardato preliminarmente solo i bilanci di alcuni Ministeri e che costituisce l'attività di avvio un programma di valutazione a più vasto raggio e a più lunga scadenza. In particolare con i Ministeri considerati sono state individuate criticità su taluni settori di spesa pubblica la cui inefficienza colpisce in particolare le aree territoriali sottoutilizzate del Paese; come ad esempio l'istruzione, le infrastrutture, la sicurezza e la giustizia.

Dai tavoli di lavoro, formati con i rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato e dei Ministeri interessati e che hanno coinvolto anche esperti interni ed esterni ai ministeri stessi, (nonché istituzioni varie nell'ambito delle rispettive competenze quali l'Istat, la Corte dei Conti, l'ISAE, la Consip, la Funzione Pubblica, gli uffici del Servizio di controllo interno, il NARS), sono emerse possibilità di intervento di carattere comune tra i diversi dicasteri. Esse consistono in misure di tipo strutturale specifiche ma anche di tipo orizzontale tra le quali: l'organizzazione territoriale delle amministrazioni, con accorpamento degli uffici in modo da sfruttare le economie di scala; la revisione di procedure amministrative/organizzative del personale, per aumentare la produttività del lavoro (ad esempio, nell'istruzione e in campo penitenziario); la verifica della politica dei trasferimenti spesso residuo di decisioni passate non più indispensabili; la ristrutturazione dei bilanci Ministeriali e dei rapporti con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con revisione di alcune procedure.

III.7 La collaborazione con il NARS

Nel corso del 2007 è proseguita la collaborazione inter-istituzionale fra l'Unità e il *Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità* (NARS), organo interministeriale con funzioni

⁹¹ La CTFP istituita dalla Legge finanziaria per il 2007 prevede tra i suoi compiti il processo di riforma e armonizzazione dei bilanci pubblici per una migliore classificazione e trasparenza dell'allocazione delle risorse, la definizione dei principi generali di coordinamento nei rapporti finanziari Stato/Autonomie, il monitoraggio dei flussi di spesa e l'affidabilità delle statistiche di Finanza Pubblica.