ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. IX
n. 1

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL NUCLEO TECNICO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

(Anno 2007)

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

Presentata dal Ministro dello sviluppo economico

(SCAJOLA)

Trasmessa alla Presidenza l'8 ottobre 2008

TIPOGRAFIA DEL SENATO

PAGINA BIANCA

INDICE

UNITÀ DI VALUTAZIONE INVESTIMENTI PUBBLCI

Premessa . . . . . *Pag.* 8

INTRODUZIONE . . . . . » 10

I. LE LINEE DI ATTIVITÀ E I RISULTATI CONSEGUITI NEL 2007 . . . . . » 19

I.1 Area 1: Metodi e Studi per le Politiche Pubbliche . . . . . » 19
I.2 Area 2: Modernizzazione e innovazione amministrativa . » 22
I.3 Area 3: Valutazione di programmi . . . . . » 25
I.4 Area 4: Valutazione di progetti . . . . . » 29

II. PRINCIPALI LINEE DI ATTIVITÀ OPERATIVE: APPROFONDIMENTI . . . . . » 33

II.1 Il contributo all'impostazione e alla misurazione della politica regionale 2007-2013 . . . . . » 33

II.1.1 Dall'impostazione strategica alla programmazione della politica regionale unitaria 2007-2013 per il Mezzogiorno . . . . . » 33
II.1.2 Indirizzi per l'attuazione e criteri di selezione per migliorare l'efficacia della strategia 2007-2013 . . » 37
II.1.3 Il meccanismo premiale per il conseguimento degli Obiettivi di servizio . . . . . » 38
II.1.4 Indicatori e target *per il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013* . . . . . » 41
II.1.5 Il sistema di Monitoraggio Unificato della politica regionale . . . . . » 47
II.1.6 Due esempi di supporto tematico alla programmazione: risorse culturali e finanziamento delle imprese tramite garanzia al credito . . . . . » 50

II.2 Valutazione delle politiche di investimento e ricerche valutative . . . . . » 54

II.2.1 Le valutazioni ex ante *della programmazione operativa cofinanziata* . . . . . » 55
II.2.2 La valutazione ex ante *e la valutazione ambientale strategica del programma interregionale «Energia rinnovabile e risparmio energetico* . . . . . » 60
II.2.3 La valutazione ex ante *e la valutazione ambientale strategica del programma interregionale attrattori naturali, culturali e turismo* . . . . . » 65
II.2.4 Disuguaglianze nei servizi offerti ai cittadini. Il caso Calabria . . . . . » 68

II.2.5 Quantificazione dell'impatto degli incentivi alle imprese. Il caso della Regione Sardegna . . . . . *Pag.* 72
II.2.6 Risultati del modello macroeconomico . . . . . » 74
II.2.7 Strumenti per la valutazione di impatto degli investimenti: la costruzione delle matrici di contabilità sociale . . . . . » 78
II.2.8 La valutazione delle esternalità ambientali delle infrastrutture di trasporto . . . . . » 80
II.2.9 Trasporti: prime indicazioni di esercizi valutativi in corso . . . . . » 83

II.3 Metodi e strumenti per il miglioramento della programmazione e dell'attuazione degli interventi . . . . . » 87

II.3.1 Metodi per la costruzione di conti consolidati regionali e usi per l'analisi e la policy*: le più recenti innovazioni* . . . . . » 87
II.3.2 La finanza pubblica nelle regioni italiane: Monografie regionali elaborate dal Sistema CPT . . . . . » 91
II.3.3 Il principio di addizionalità: verifica ex ante *per il periodo 2007-2013* . . . . . » 92
II.3.4 Il supporto alla predisposizione dei documenti programmatici (RGSEP, RPP, DPEF) e a pubblicazioni a titolarità di soggetti istituzionali diversi . . » 94
II.3.5 Criteri di individuazione e selezione delle Zone Franche Urbane . . . . . » 95
II.3.6 L'analisi territoriale e la classificazione delle aree rurali del Paese . . . . . » 98
II.3.7 La selezione dei progetti del concorso «Giovani Idee» . . . . . » 99

III. ATTIVITÀ INTERISTITUZIONALI E DI RETE . . . . . » 102

III.1 Rete dei Nuclei di valutazione e verifica . . . . . » 102
III.2 Rete Nazionale e Rete Europea delle Autorità ambientali » 103
III.3 Indirizzo tecnico dei programmi dell'Agenzia per l'attrazione degli investimenti . . . . . » 104
III.4 Il progetto Pilota strategico «poli museali di eccellenza nel Mezzogiorno» . . . . . » 105
III.5 Il Quaderno Bianco sulla Scuola . . . . . » 107
III.6 Partecipazione al gruppo di lavoro interistituzionale sull'attuazione del Federalismo Fiscale e collaborazione con la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica . . » 111
III.7 La collaborazione con il NARS . . . . . » 112
III.8 La collaborazione con l'INAF e il progetto PRISMA per il trasferimento tecnologico alle imprese del Mezzogiorno . . . . . » 114

IV. LE ATTIVITÀ INTERNAZIONALI . . . . . » 117

IV.1 Futuro della politica di coesione comunitaria: simulazioni e scenari per il negoziato europeo . . . . . » 117

IV.2 Partecipazione ai Gruppi di lavoro della Commissione europea: (Evaluation network) . . . . . *Pag.* 118

IV.3 Relazioni con le organizzazioni internazionali in materia di politiche di sviluppo territoriale . . . . . » 120

IV.3.1 Comitato per le Politiche di Sviluppo Territoriale dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) . . . . . » 120

IV.3.2 Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) Network on Fiscal Relations Across Levels of Government . . . . . » 124

IV.3.3 La collaborazione con l'OCSE per la valutazione delle politiche ambientali . . . . . » 124

IV.3.4 Esame OCSE sulla riforma della regolazione e sull'impatto economico delle liberalizzazioni in Italia . . . . . » 125

IV.3.5 La partecipazione al progetto OCSE «Misurare il progresso delle società»: il DPS al 2° *World Forum on Statistics, Knowledge and Policy* . . . . . » 125

IV.3.6 L'attività di trasferimento di esperienze: progetti di cooperazione con Turchia e Polonia e accoglienza di delegazioni in visita di studio . . . . . » 127

V. CONFRONTO TECNICO-SCIENTIFICO, DIFFUSIONE, INFORMAZIONE . . . . . » 130

V.1 Il contributo UVAL alla predisposizione del Rapporto Annuale del DPS . . . . . » 130

V.1.1 Qualità dei servizi infrastrutturali per la competitività e la fruizione dei territori . . . . . » 130

V.1.2 La spesa pubblica in conto capitale per lo sviluppo » 131

V.2 La collana editoriale «Materiali UVAL» . . . . . » 132

V.3 Il contributo alle attività di comunicazione del DPS . . . » 134

VI. LE ATTIVITÀ UVAL IN CIFRE . . . . . » 136

VI.1 I documenti prodotti nel 2007 . . . . . » 136

VI.2 Seminari e convegni . . . . . » 138

UNITA DI VERIFICA INVESTIMENTI PUBBLICI

1. INTRODUZIONE . . . . . » 140

2. LA QUALITÀ DELLA SPESA PUBBLICA: LA «VALUTAZIONE DI EFFICACIA» DEGLI INTERVENTI MESSA A PUNTO DALL'UVER . . . . . » 144

2.1. Il caso in esame: il «programma completamenti» . . . . . » 145

2.2. La metodologia usata . . . . . » 146

2.2.1 Analisi di efficacia e analisi di performance . . . . . » 147

2.2.2 Il giudizio sull'efficacia dell'intervento attraverso gli indicatori fisici . . . . . » 148

2.2.3 Il giudizio finale sull'efficacia dell'intervento .... *Pag.* 150
2.2.4 Giudizio integrato di efficacia attraverso la valutazione sulla performance *realizzativa* ..... » 151
*2.2.5 I risultati del «programma completamenti» secondo il giudizio integrato efficacia/*performance ..... » 153
2.2.6 Le conclusioni: la sanzione finanziaria e reputazionale ..... » 155
2.2.7 Le conclusioni: proposte e raccomandazioni ..... » 156

3. I TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI ..... » 158

3.1. Analisi sugli interventi inseriti negli accordi di programma quadro ..... » 158
3.1.1 Sintesi delle osservazioni ..... » 158
3.1.2 I risultati ..... » 159
3.1.3 Il confronto delle durate osservate e stimate ..... » 165
3.1.4 Gli sviluppi di queste analisi ..... » 171

3.2. Le verifiche sul campo degli interventi «prioritari» inseriti negli accordi di programma quadro ..... » 172
3.2.1 Le tempistiche ..... » 172
3.2.2 Limiti operativi ..... » 172
3.2.3 Indicatori di governance *e di criticità complessiva degli interventi* ..... » 174
3.2.4 Il CUP ..... » 175

3.3. Alcune proposte operative ..... » 178
3.3.1 La frammentazione dei poteri decisionali ..... » 178
3.3.2 La rilevanza del progetto preliminare: prescrizioni e mitigazioni ..... » 179
3.3.3 La gestione delle risorse economiche ..... » 180
3.3.4 La validazione del progetto da parte delle imprese » 180

4. L'AREA VERIFICA ..... » 181

4.1. L'area in sintesi ..... » 181

4.2. L'azione di accompagnamento e assistenza ..... » 182
4.2.1 Il Catalogo UVER ..... » 183
4.2.2 Le Relazioni periodiche: l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria ..... » 183

4.3. Il programma infrastrutture strategiche (PIS) ..... » 187
4.3.1 Gli interventi finanziati ..... » 187
4.3.2 Slittamento delle tempistiche di realizzazione degli interventi e stato d'avanzamento delle spese ..... » 189

4.4. Attività di verifica degli interventi prioritari inseriti negli APQ ..... » 193
4.4.1 Premessa ..... » 193
4.4.2 Tempistiche di realizzazione ..... » 194
4.4.2 Criticità ..... » 194

4.5. Attività connessa ai fondi strutturali comunitari – QCS 2000/2006: accelerazione delle rendicontazioni ..... *Pag.* 196

4.5.1 Premessa ..... » 196

4.5.2 Le attività svolte dall'Uver ..... » 196

4.5.3 Il rispetto degli obblighi di informazione e pubblicità ..... » 200

4.6. Il programma di verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del PON ATAS 2000-2006 ..... » 207

4.6.1 Oggetto dell'attività e quadro normativo di riferimento ..... » 207

4.6.2 L'attività di controllo dell'UVER ..... » 208

4.6.3 Risultati di verifica ..... » 213

4.7. Le verifiche sugli interventi finanziati dagli artt. 54 e 55 della legge n. 448/2001 (legge finanziaria 2002) ..... » 216

5. L'AREA MONITORAGGIO E STATISTICA ..... » 219

5.1. L'area in sintesi ..... » 219

5.2. Il modello di previsione della spesa per investimenti pubblici ..... » 220

5.2.1 Il monitoraggio al giugno 2007 ..... » 220

5.2.2 La dimensione degli interventi programmati ..... » 223

5.2.3 Lo stato di avanzamento progettuale ..... » 224

5.2.4 Lo stato di attuazione ..... » 225

5.2.5 Gli interventi conclusi ..... » 227

5.2.6 Le previsioni: l'avvio degli interventi ..... » 228

5.2.7 Le previsioni: la spesa ..... » 229

5.2.8 Il confronto con le previsioni precedenti ..... » 232

5.3. L'indicatore anticipatore ..... » 235

5.4. L'integrazione delle banche dati ..... » 238

5.4.1 Il Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio in cooperazione con l'Autorità di vigilanza sui contratti e i lavori pubblici ..... » 239

5.4.2 Il monitoraggio unico dei progetti finanziati con le risorse aggiuntive delle politiche di coesione .... » 241

6. LA RETE DI RELAZIONI ED ESPERIENZE INTERNAZIONALI DELL'UVER ..... » 243

6.1. Conferenze internazionali ..... » 243

6.2. Progetti di gemellaggio ..... » 243

*6.2.1 L'*internship *con l'ufficio per la pianificazione statale turco* ..... » 244

6.2.2 Altri progetti di gemellaggio ..... » 244

Premessa

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

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

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

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

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

UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

INTRODUZIONE

Questa Relazione

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

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

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

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

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

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

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

---

[1] Convertito il legge, con modificazioni, dall'art.1 legge 14 luglio 2008, n.121.

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

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

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

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

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

L'interpretazione della missione istituzionale dell'Unità di Valutazione

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

La propensione all'innovazione

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Come la missione viene attuata: risorse organizzative e professionali

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Tale "supplenza" è risultata particolarmente importante nel 2007.

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

---

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

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

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

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

I contenuti della Relazione

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

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

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

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

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 procedenti) 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. pararagrafo 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 giornata [10].

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 Centrale[11]. In particolare è stato gestito ed implementato il meccanismo premiale istituito attraverso Delibere del Cipe [12], 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 Qualità[13] "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 pubblicati[15]. 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 addizionalità[16] 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 cogenza 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).

I.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 Turismo[18] 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 attutiva 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.

I.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 interagiscono[19], 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 bilaterale[20].

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 centrali[24]. 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 valutativa[25].

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 orientamento[27], 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.

nazionali[28] 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..

I.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'Unità[29]) 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 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.

II. PRINCIPALI LINEE DI ATTIVITÀ OPERATIVE: APPROFONDIMENTI

II.1 Il contributo all'impostazione e alla misurazione della politica regionale 2007-2013

II.1.1 Dall'impostazione strategica alla programmazione della politica regionale unitaria 2007-2013 per il Mezzogiorno

Il 2007 è stato l'anno nel quale è stata completata la costruzione della nuova impostazione della programmazione regionale unitaria sulla base di una serie di avanzamenti del complesso processo istituzionale necessario per rendere effettiva la riforma già delineata nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN 2007-2013) approvato a fine 2006 dal CIPE.

La scelta di procedere nella realizzazione del modello unitario di programmazione per l'intera politica regionale, sia di fonte comunitaria, sia di fonte aggiuntiva nazionale viene infatti formalmente riconosciuta già nel DPEF 2007-2011. Nel dicembre 2006, il CIPE, previo parere della Conferenza Unificata, ha come detto approvato il QSN 2007-2013, successivamente inoltrato alla Commissione Europea per l'avvio della fase propedeutica all'adozione della relativa decisione comunitaria. A conclusione della fase formale di negoziato condotta dal DPS – fase che ha comportato affinamenti della proposta, ma che non ne ha modificato l'impianto già approvato - è intervenuta il 12 luglio 2007 la definitiva decisione comunitaria.

A fine dicembre 2007, il CIPE (con delibera n.166) ha approvato in via definitiva sia le assegnazioni finanziarie a valere sulle risorse aggiuntive del FAS, sia l'impianto regolamentare attuativo della programmazione unitaria 2007-2013, completando così lo schema ordinamentale necessario affinché l'impianto della politica regionale unitaria potesse confrontarsi con la sua fase operativa. Ad inizio 2008 l'Italia disponeva così di un quadro di riferimento completo e di medio termine per l'azione di politica regionale.

Tutto questo complesso processo ha fortemente impegnato nel corso del 2007 il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione. Nell'ambito di questo altrettanto rilevante è stato l'impegno richiesto all'UVAL, sia nella fase di negoziato con la Commissione Europea sul QSN 2007-2013 (dall'inizio dell'anno fino a luglio), sia nella fase di completamento della definizione dell'impianto della programmazione unitaria conclusosi con la delibera CIPE n.166 già citata.

L'impegno dell'UVAL, in coerenza con la sua natura di struttura tecnico-amministrativa e con la sua missione, si è concentrato, oltre che sull'impostazione complessiva del disegno del nuovo impianto, su aspetti specifici del nuovo disegno di programmazione. Per tali aspetti, l'UVAL ha fornito il suo contributo sia nella fase di ideazione che in quella di impostazione e definizione nonché nel processo di partenariato istituzionale che ha accompagnato la realizzazione del nuovo disegno.

In particolare, il contributo dell'UVAL è risultato più rilevante, sviluppando e completando il lavoro già svolto per l'impostazione del QSN, per quanto riguarda le seguenti componenti del nuovo impianto di programmazione:

a) Impostazione e definizione dei principi generali e delle procedure della programmazione strategica unitaria.
b) Documenti unitari di programmazione (DUSS e DUP) e definizione dei loro contenuti.
c) Modalità e strumenti di attuazione e principi di concentrazione nelle azioni cardine.
d) Disegno e definizione del meccanismo incentivante per il raggiungimento degli obiettivi di servizio.
e) Definizione di indirizzi e criteri (di attuazione e di selezione) per gli interventi per Priorità del QSN 2007-2013.
f) Impostazione e contenuti (articolazione) dei programmi FAS (nazionali e regionali).
g) Impostazione, definizione e programmazione dei programmi interregionali per il Mezzogiorno (in particolare accompagnamento specifico per la definizione e la valutazione di ambedue i Programmi interregionali, "Energia rinnovabile e risparmio energetico" e "Attrattori culturali, naturali e turismo".
h) Impostazione, definizione e programmazione dei progetti strategici speciali (in particolare accompagnamento specifico per la definizione e la valutazione del "Programma straordinario nazionale per il recupero economico-produttivo di siti industriali inquinati" e del "Progetto Valle del Fiume Po").
i) Principi e modalità per la valutazione (compresi i principi di valutazione della sostenibilità ambientale anche con riferimento alla valutazione ambientale strategica).
j) Azioni per il miglioramento della strategia di politica regionale unitaria e valorizzazione del ruolo del "Laboratorio sulle politiche di sviluppo" del DPS.

È un'elencazione necessariamente solo indicativa (quindi tutt'altro che esaustiva) e che tuttavia si è ritenuto pur sommariamente di fornire, in quanto abbastanza rappresentativa dell'impegno richiesto per tutto il 2007 all'UVAL nell'accompagnare e sostenere lo sforzo che tutto il Dipartimento ha fatto per completare il disegno della programmazione della politica regionale unitaria 2007-2013.

In effetti, larga parte dei componenti dell'Unità sono stati impegnati durante l'anno nello sviluppare, definire, impostare i diversi temi (fino, per alcuni di essi, alla redazione materiale non solo dei documenti tecnici e di quelli intermedi, ma anche delle versioni tecnico-amministrative poi confluite nel testo stesso della delibera CIPE n.166).

Nel resto della presente Relazione larga parte dei temi qui elencati trovano più puntuale trattazione fra gli argomenti scelti e inseriti nel capitolo degli approfondimenti (mentre altri sono esaurientemente trattati nel Rapporto Annuale al Parlamento del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione sugli interventi per le aree sottoutilizzate). Questo paragrafo si limita quindi a citarli e a collocarli nella cornice unitaria costituita dalla riforma del processo di programmazione della

politica regionale unitaria 2007-2013 (delle sue procedure, dei suoi strumenti, delle sue modalità di attuazione), riforma "leggibile", nel suo complesso, nel combinato programmatico-tecnico-amministrativo costituito, principalmente dal QSN 2007-2013 e dalla delibera CIPE n.166 del 2007. A tali riferimenti si deve quindi rimandare per una analisi delle interrelazioni e delle propedeuticità fra i vari temi che, in questa Relazione, non possono che essere trattati singolarmente come parti del programma di lavoro svolto dall'UVAL nel 2007.

Una parziale eccezione a questo duplice rimando (agli approfondimenti di questa Relazione e al combinato QSN-Delibera CIPE) va però fatta per sottolineare il ruolo svolto dall'UVAL sui primi due temi dell'elenco sopra riportato, ovvero per l'azione svolta dall'Unità (sempre insieme alle altre strutture del Dipartimento) nella progettazione, condivisione e definizione del complesso delle procedure e del percorso del nuovo processo di programmazione della politica regionale unitaria 2007-2013.

È, come è noto, un'architettura programmatica che innova abbastanza radicalmente rispetto al precedente periodo di programmazione e che definisce, anche sotto il profilo procedurale e amministrativo, le modalità concrete (le definizioni dei documenti unitari di strategia specifica, la programmazione unitaria delle risorse, gli organismi unitari di *governance*, fino all'unitarietà dei piani di valutazione) con cui si attua la politica regionale unitaria, sia a livello complessivo, sia nella tensione verso l'unitarietà della impostazione strategica, della programmazione e della stessa organizzazione tecnico-amministrativa nelle diverse amministrazioni coinvolte nella politica regionale unitaria.

Tale sottolineatura (senza entrare in questa sede nel merito dei contenuti, del resto rilevabili nel QSN e nella delibera CIPE più volte citata) per due ordini di motivi che confermano alcune delle indicazioni che si è inteso fornire nell'introduzione a questa Relazione: a) in primo luogo quella relativa alla funzione dell'UVAL quale agente di innovazione, in questo caso innovazione insieme istituzionale, amministrativa e tecnica, ovvero come struttura che partecipa alla promozione e all'ideazione dell'innovazione e che poi opera perché questa si realizzi; b) in secondo luogo quella relativa alla modalità con la quale l'azione dell'UVAL spesso si esplica, ovvero come struttura che si pone al centro dell'interlocuzione istituzionale e tecnica (interna al Dipartimento e poi esterna nel confronto fra tutte le amministrazioni) per arrivare a definire soluzioni non solo coerenti ma la cui fattibilità sia avvalorata dal necessario consenso istituzionale.

In questo caso specifico tale funzione ha anche trovato una definizione formale nel compito di coordinamento del Gruppo Tecnico interistituzionale "Riforma del processo di programmazione unitario" che l'UVAL ha esercitato (insieme alla Direzione generale Intese) per tutto il 2006 e per alcuni mesi del 2007. In altri casi – più frequenti – tale funzione è esercitata "di fatto" e quindi più informalmente e i risultati che di volta in volta si conseguono (quando si conseguono, naturalmente) vengono trasferiti e diventano patrimonio di altre strutture e di altre amministrazioni.

RIQUADRO A - L'INTEGRAZIONE TRA LA POLITICA REGIONALE E LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

Alla luce della nuova organizzazione programmatica monofondo[1] derivante dai Regolamenti europei per i fondi strutturali, l'integrazione tra la politica regionale e la politica di sviluppo rurale è questione assai rilevante per il perseguimento dello sviluppo dei territori rurali. Tale integrazione era contemplata negli Orientamenti strategici per la politica di coesione, in quelli per lo sviluppo rurale ed è stata ripresa nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale 2007-2013, quale condizione essenziale per il perseguimento di politiche per lo sviluppo di queste aree.

Per il perseguimento di tale integrazione, l'UVAL ha[2] :

- *svolto attività di valutazione delle politiche in favore dello sviluppo dei territori rurali (attività di valutazione diretta e attività di meta valutazione);*
- *lavorato nel Sistema Nazionale di Valutazione, assieme ad INEA e ISFOL, in un'ottica di integrazione dei diversi fondi;*
- *contribuito al documento strategico preliminare che ha portato alla stesura del Quadro Strategico nazionale per lo sviluppo rurale, con una parte dedicata allo sviluppo dei territori rurali;*
- *svolto analisi che hanno sollevato le questioni inerenti i territori rurali sui diversi tavoli tematici di negoziato per la definizione del QSN;*

partecipato al tavolo di negoziato, coordinato dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, per la definizione del Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale.

Il mantenimento di un costante dialogo istituzionale con il Ministero delle politiche agricole e forestali (MIPAF), capofila per le politiche di sviluppo rurale ha assicurato il coordinamento tra la strategia nazionale per lo sviluppo regionale del Paese e quella dello sviluppo rurale a livello centrale. È stata poi svolta un'attività di accompagnamento alle Regioni, affinché il coordinamento delle strategie e i meccanismi individuati dal QSN trovassero spazio adeguato anche a livello regionale. A questo proposito l'UVAL svolge anche un'attività di analisi dei programmi regionali, con una particolare attenzione all'approccio territoriale e ai meccanismo individuati per tale integrazione. Sempre nell'ottica del coordinamento tra la politica di sviluppo rurale e quella regionale, l'UVAL partecipa al Comitato di Pilotaggio, assieme al MIPAF e all'Istituto Nazionale di Economia Agraria, per lo svolgimento dello Studio OCSE sull'Italia Rurale (cfr. paragrafo IV.3.1). Nell'ambito di questo studio, coordinato dal MIPAF, l'UVAL ha lavorato per la costruzione di una rete interministeriale con l'obiettivo ultimo di monitorare gli impatti di una serie di politiche (anche ordinarie) sui territori rurali.

---

1 Regolamenti comunitari prevedono, per il periodo di programmazione 2007-2013, che i programmi operativi siano ciascuno finanziato da un solo Fondo strutturale. Inoltre, dal 2007, il fondo destinato allo sviluppo rurale non è più considerato un fondo strutturale e la sua programmazione strategica e operativa è pertanto separata rispetto al complesso della politica regionale.

2.In stretto coordinamento con Direzione generale per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari del DPS.

II.1.2 Indirizzi per l'attuazione e criteri di selezione per migliorare l'efficacia della strategia 2007-2013

Nel quadro dell'attività di supporto all'impostazione della programmazione della politica regionale l'UVAL ha fornito *un contributo specifico per la definizione degli indirizzi per l'attuazione della strategia e per la individuazione dei criteri di selezione degli interventi* in grado di conseguire gli obiettivi propri di ognuna delle dieci Priorità del QSN 2007-2013.

Indirizzi e criteri di attuazione e selezione sono confluiti, al termine di un ampio confronto tecnico animato anche dall'Unità e che ha visto la partecipazione della maggioranza delle amministrazioni centrali e regionali, nella delibera CIPE n.166/2007 (in particolare nell'Allegato 5 alla delibera)[30].

Tali indirizzi e tali criteri costituiscono quindi ora ambito di orientamento per la programmazione operativa da parte delle amministrazioni titolari di interventi nel quadro della politica regionale e, al tempo stesso, anche elementi di riferimento sia per la valutazione dei programmi (la coerenza ai fini dell'analisi di efficacia fra obiettivi, linee di *policy* adottate, criteri di individuazione degli interventi).

L'apporto dell'UVAL alla definizione degli indirizzi per l'attuazione della strategia e per la individuazione dei criteri di selezione degli interventi ha comportato un lavoro di interpretazione della "filiera strategia – obiettivi – linee di intervento" reso possibile da un patrimonio di conoscenze derivante sia dalla partecipazione sa tutte le fasi del processo di programmazione del QSN, sia dalle attività valutative svolte sui programmi del precedente ciclo di programmazione.[31]

Nella fase di avvio dell'attuazione della programmazione, la rilevanza di tale attività è stata quella di rendere più forte e stringente, a partire dagli impegni e quindi obblighi assunti in sede negoziale con la Commissione europea, il collegamento tra le Priorità del QSN e l'attuazione dei Programmi (Fondi Strutturali e FAS) e in particolare il nesso tra obiettivi, attività e criteri applicati a livello regionale e/o di Programma.

Sul piano dei contenuti specifici è d'obbligo rimandare alla lettura del richiamato allagato 5 alla delibera CIPE n.166/2007.

---

[30] Una prima Bozza relativa ai principi e criteri comuni per l'attuazione delle Priorità del QSN e relativi indirizzi specifici per Priorità è stata presentata e discussa, tra l'altro, anche in occasione degli "Incontri Annuali" con la Commissione Europea, che hanno avuto luogo per le Regioni dell'ex Obiettivo 1 nella seconda metà di ottobre 2007.

31 L'impostazione stessa data alla programmazione 2007-2013 chiedeva di partire dai risultati disponibili della valutazione dell'esperienza passata per poter decidere nuovi indirizzi o rafforzare, nella continuità, impostazioni della politica già presenti nel 2000-2006. L'UVAL ha quindi utilizzato diversi elementi del proprio patrimonio di conoscenze: analisi valutative svolte e/o coordinate sull'efficacia degli interventi di politica regionale, lezioni del passato, contributi tecnici e riflessioni di accompagnamento nel processo di formulazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, nonché dai processi valutativi che hanno accompagnato e assistito la programmazione operativa; riflessioni collettive e partenariali effettuate in occasione della predisposizione dei documenti strategici preliminari;. la ricostruzione delle linee di intervento e criteri di intervento nella programmazione 2000-2006.

In linea generale, per quanto riguarda i *principi guida comuni* (ovvero criteri di carattere più generale) si prevede il rispetto delle regole proprie delle programmazioni settoriali di riferimento nonché, delle modalità attraverso le quali conseguire l'effettiva attuazione dei principi orizzontali:[32]: il confronto partenariale sulle scelte programmatiche e attuative; il conseguimento delle pari opportunità e non discriminazione; la sostenibilità ambientale che permea l'intera strategia della politica regionale unitaria e si applica a tutte le Priorità del Quadro[33].

Per quanto riguarda infine i *criteri di attuazione e selezione degli interventi* la loro individuazione specifica per ogni Priorità del Quadro è atta a consentire il rispetto dei principi definiti chiaramente nella delibera CIPE 166/2007, ovvero:

- la politica regionale unitaria si attua secondo modalità che prevedono, a livello di singolo strumento di programmazione operativa e attuativa, l'individuazione e il finanziamento di progetti caratterizzati, individualmente e nel loro complesso, da un grado elevato di coerenza ed efficacia rispetto agli obiettivi generali e specifici in cui la strategia si articola;
- l'identificazione degli interventi va condotta in modo tale che essi, nel complesso, risultino idonei a fornire un contributo efficace al raggiungimento dei macro obiettivi che caratterizzano la strategia complessiva della Unione Europea e ne rispettino le priorità comuni;
- ogni programma della strategia di politica regionale unitaria adotta pertanto procedure efficaci di individuazione dei progetti da realizzare basate sull'identificazione e applicazione di criteri di attuazione e selezione trasparenti, facilmente applicabili e verificabili nella loro capacità di orientare le scelte al finanziamento degli interventi migliori, per qualità e per capacità di conseguire risultati.

II.1.3 Il meccanismo premiale per il conseguimento degli Obiettivi di servizio

Nel corso del 2007 si è completato il percorso di definizione del sistema degli obiettivi di servizio per il Mezzogiorno. Tali obiettivi sono stati introdotti dal Quadro Strategico Nazionale per dare un impulso al livello dei servizi ai cittadini in alcuni ambiti ritenuti essenziali per migliorare la qualità della vita della popolazione e il contesto di riferimento per le attività produttive. Il QSN, infatti prevede nei seguenti ambiti: istruzione, servizi di cura per anziani e bambini,

---

[32] Cfr. paragrafo 5 della Delibera 166/07 e Allegato 4 della Delibera stessa.

[33] Principi guida comuni sono inoltre la verifica tempestiva dei contenuti della progettazione ai requisiti normativi, nonché delle condizioni di attuazione e di assunzione di responsabilità da parte dei beneficiari per la realizzazione degli interventi in tempi predefiniti. Principi generali relativamente alle diverse tipologie di interventi sono inoltre: per le infrastrutture la coerenza con i diversi piani di settore; per gli interventi diretti a aumentare dotazioni funzionali la verifica delle condizioni per un loro effettivo utilizzo e manutenzione; per gli interventi immateriali e di servizio la verifica della loro capacità di soddisfare i fabbisogni dei destinatari; per i trasferimenti a imprese e individui, che essi abbiano una funzione complementare rispetto a strategie più articolate e siano conformi ai requisiti normativi e indicazioni del QSN.

gestione dei rifiuti urbani e ciclo idrico integrato, la quantificazione di obiettivi finali in termini di servizi effettivamente resi ai cittadini.

Con la Delibera Cipe n. 82 del 3 agosto 2007[34], è stata infatti definitivamente approvata la lista di indicatori corrispondenti ai quattro ambiti individuati e i relativi target al 2013 per le 8 Regioni del Mezzogiorno e per il Ministero dell'Istruzione[35]. Nella Delibera si sono inoltre definiti i dettagli del meccanismo di incentivazione che prevede premi complessivi pari a 3 miliardi di Euro per il raggiungimento dei target al 2013, con una verifica intermedia e una prima assegnazione parziale di risorse nel 2009, nonché le modalità di sostegno da parte delle Amministrazioni Centrali di riferimento nei vari ambiti e di un Gruppo tecnico centrale di accompagnamento, responsabile anche dell'istruttoria per l'assegnazione delle risorse premiali. Il Gruppo tecnico avrà un ruolo centrale per l'attuazione del sistema, attraverso il monitoraggio dei progressi e delle difficoltà, il sostegno alle Regioni e al Ministero dell'Istruzione per attività di formazione e informazione, la validazione e la diffusione dei dati statistici. Il Gruppo tecnico sarà operativo a partire dal 2008 e sarà costituito da rappresentanti del DPS, delle Regioni del Mezzogiorno, del Ministero dell'Istruzione e dell'Istat.

In attesa della costituzione del Gruppo tecnico di accompagnamento, il DPS, in stretto raccordo con tutte le Amministrazioni interessate, ha svolto anche nel 2007 numerose attività per la finalizzazione del quadro di regole e l'avvio operativo del sistema degli obiettivi di servizio.

L'UVAL, in stretto raccordo con la Direzione generale Studi e statistiche, ha avuto un ruolo centrale nello sviluppo del sistema degli obiettivi di servizio, sin dalla fase di ideazione: ha elaborato proposte e fornito spunti per il dibattito, ha preparato materiali istruttori utilizzati nel processo di definizione del QSN e nelle fasi successive di definizione delle regole attuative. In particolare, l'UVAL ha coordinato il gruppo di lavoro interistituzionale, composto, oltre che dal DPS, dalle Regioni del Mezzogiorno, dai Ministeri interessati e dall'Istat, che per più di un anno – dall'inizio del 2006 fino a metà 2007 - si sono confrontati e hanno svolto tutti gli approfondimenti tecnici necessari per la definizione degli ambiti rilevanti, dei relativi indicatori e del meccanismo di incentivazione. I risultati dei lavori del gruppo interistituzionale sono sintetizzati nel documento "Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio del QSN 2007-13" approvato dalla Conferenza Stato Regioni il 1° agosto 2007[36].

Dopo i primi mesi del 2007 dedicati alla finalizzazione del quadro delle regole, nella seconda parte il lavoro si è concentrato su alcune attività volte a consentire l'avvio e l'operatività del sistema.

---

[34] http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/obiettivi/4_delibera_E070082.pdf

[35] La tabella con la lista degli indicatori e i rispettivi *target* comuni a tutte le Regioni del Mezzogiorno è disponibile all'indirizzo:
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/obiettivi/03B_Tavola_target.pdf

[36] La sezione del sito, aggiornata sistematicamente a cura dall'UVAL, è disponibile al seguente indirizzo:
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/obiettivi/3_meccanismo%20d%20attuazione.pdf

Tra le attività maggiormente impegnative vi sono quelle relative all'informazione statistica necessaria per il monitoraggio degli indicatori. Dopo la definitiva approvazione della lista di indicatori, si sono infatti intensificati i rapporti con i produttori di dati[37] per assicurarne la disponibilità e la trasmissione secondo la tempistica e la disaggregazione necessarie per il monitoraggio degli indicatori, attraverso la definizione di accordi tra il DPS e ciascun produttore. L'UVAL ha contribuito in modo significativo ai lavori preparatori e alla stesura delle bozze di tali accordi, alcuni dei quali già formalizzati, mentre per altri si prevede la firma entro i prossimi mesi.

Sempre riguardo all'informazione statistica, si è predisposto il database relativo alle serie storiche degli indicatori relativi agli obiettivi di servizio e, in collaborazione con i produttori di dati, si sono definiti i metadati, attraverso cui gli indicatori sono descritti in dettaglio. Tutte le informazioni statistiche disponibili sono consultabili nella apposita sezione del sito *web* dedicato agli obiettivi di servizio[38]. Per il caricamento dei dati aggiornati da parte dei produttori e la consultazione da parte delle amministrazioni che partecipano al meccanismo è in fase di finalizzazione un sistema informativo dedicato. La predisposizione di tale sistema è stata curata dal SINIT, con cui l'UVAL ha interagito a partire dalla metà del 2007 per fornire le specifiche necessarie e analizzare le versioni preliminari del sistema, che dovrebbe diventare operativo nel corso del 2008.

Un altro filone di attività particolarmente impegnativo è stato quello del coinvolgimento attivo di alcune Amministrazioni Centrali che hanno responsabilità indirette per il miglioramento dei servizi negli ambiti individuati e quindi per il raggiungimento dei *target*[39]. Tali Amministrazioni non concorrono all'assegnazione delle risorse premiali, ma il loro ruolo è determinante nel sostenere il processo regionale di conseguimento dei *target*, sia attraverso l'esplicitazione di atti amministrativi, attuativi o di indirizzo di loro responsabilità, sia attraverso specifiche iniziative di accompagnamento alle Regioni e al territorio.

La Delibera Cipe n. 82 del 2007 destina a tali Amministrazioni risorse finanziarie pari a 7 Meuro per un "Progetto di azioni di assistenza tecnica e azioni di sistema a supporto degli obiettivi di servizio", da elaborare di concerto con il DPS e le Amministrazioni che partecipano al meccanismo premiale. In questo quadro l'UVAL ha assistito e indirizzato le quattro Amministrazioni nella formulazione delle proposte progettuali e ha favorito le necessarie riunioni tematiche fra Regioni

---

[37] Si tratta dell'Istat per i dati relativi a Servizi di cura per l'infanzia e Servizio Idrico Integrato, INVALSI per i dati relativi all'istruzione, APAT per i dati relativi alla gestione dei rifiuti, Ministero della Salute per i dati relativi ai servizi di cura agli anziani.

[38] http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/dati.asp

[39] Si tratta del Ministero dell'Ambiente per gli obiettivi relativi alla gestione dei rifiuti e del servizio Idrico integrato e, congiuntamente, delle tre Amministrazioni che nella precedente legislatura corrispondevano al Ministero della Salute, al Ministero della Solidarietà Sociale e al Dipartimento politiche per la famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'obiettivo relativo ai servizi di cura alla persona, misurato dall'offerta di servizi per l'infanzia e di assistenza domiciliare integrata.

e Amministrazioni centrali per verificare la corrispondenza fra le proposte avanzate e i fabbisogni regionali.

Sulla base delle proposte progettuali definitive redatte dalle quattro Amministrazioni centrali e condivise dalle Regioni, l'UVAL ha quindi contribuito a definire gli aspetti finanziari e amministrativi e le modalità attuative del Progetto di azioni di assistenza tecnica, diffuso con Determina del Capo del DPS nel febbraio del 2008.

Nella fase di avvio esecutivo delle attività, il Progetto si sta dimostrando una modalità efficace anche per favorire un confronto operativo fra Amministrazioni centrali e regionali per la individuazione e approfondimento delle problematiche relative ai quattro settori oggetto degli obiettivi di servizio e per la condivisione dei principali adempimenti istituzionali e delle azioni più opportune da avviare per il conseguimento dei *target*.

Il terzo filone su cui si è concentrata l'attività è quello della comunicazione sugli obiettivi di servizio, attraverso la messa in linea di un sito *web* dedicato[40] e di alcuni materiali di divulgazione[41]. Nel sito web, oltre alla parte relativa ai dati, citata in precedenza, è descritto il sistema complessivo e il meccanismo premiale, sono consultabili i documenti di riferimento e i materiali relativi a convegni e altre attività di comunicazione. Nel sito saranno caricati man mano che si renderanno disponibili i Piani d'azione che le Regioni del Mezzogiorno e il Ministero dell'Istruzione sono tenuti a predisporre per partecipare al meccanismo degli obiettivi di servizio, nonché i Rapporti di esecuzione che le stesse Amministrazioni dovranno presentare ogni anno. Sul sito saranno consultabili inoltre i materiali prodotti dal Gruppo tecnico centrale di accompagnamento, di prossima istituzione.

Avendo impegnato il 2007 nella finalizzazione del quadro di regole e nel lancio di alcune attività propedeutiche al pieno funzionamento del sistema degli obiettivi di servizio, il 2008 segnerà l'entrata a regime del sistema, con l'avvio dei Piani d'Azione delle Regioni e del Ministero dell'Istruzione e delle attività di accompagnamento del Gruppo tecnico centrale. L'UVAL continuerà a fornire un contributo significativo proseguendo le attività avviate negli anni passati (gestione dell'informazione statistica, aggiornamento sito *web*, accompagnamento delle Amministrazioni centrali impegnate nel Progetto di assistenza tecnica) e partecipando alle attività del Gruppo tecnico, attraverso il proprio rappresentante e fornendo un supporto specialistico su alcuni temi.

II.1.4 Indicatori e target per il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013

Nell'ambito del QSN 2007-2013 è stata avviata una riflessione sulla natura della programmazione e sull'opportunità - nell'ambito di una politica "intenzionale" come quella per lo sviluppo - di porsi obiettivi espliciti sulle trasformazioni che si intendono raggiungere nell'orizzonte temporale della programmazione stessa. L'utilizzo di indicatori per esprimere tali obiettivi consente agli attori delle

[40] http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

[41] http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/pubblicazioni.asp

politiche regionali di misurare sotto diversi profili quale è lo stato attuale del proprio territorio, di confrontarsi con altri territori, e di valutare lo sforzo necessario per il raggiungimento di trasformazioni verificabili, immaginando i percorsi che si possono intraprendere per giungervi. Tali indicatori non devono limitarsi a cogliere obiettivi generali come la crescita e il tasso di occupazione, ma devono riuscire a intercettare i fattori su cui si intende incidere per ridurre i divari territoriali, come la dotazione di infrastrutture e di servizi, la loro accessibilità e la loro qualità.

Un passo determinante in questa direzione è quello compiuto, congiuntamente dall'UVAL e dalla Direzione generale Studi e Statistiche del DPS per l'insieme delle regioni del Mezzogiorno tramite i cosiddetti Obiettivi di Servizio (cfr. paragrafo II.1.3). Allo stesso tempo, sono state condivisi altri ambiti prioritari comuni per il Mezzogiorno, per i quali nel QSN sono stati individuati sei ulteriori indicatori e *target* specifici[42]. Per l'area del Centro-Nord la minore dotazione finanziaria e la maggiore articolazione delle specificità regionali, ha suggerito di limitare l'esercizio di individuazione di *target* comuni a tre indicatori di rilevanza per la strategia di Lisbona le motivazioni che hanno spinto allo svolgimento di questo esercizio sono molteplici (cfr. Riquadro B):

- ridurre il grado di indeterminatezza delle politiche, dichiarando ex-ante alcune delle trasformazioni che si vogliono indurre sul territorio e consentendo a tutti la possibilità di osservare l'effettivo verificarsi di tali trasformazioni attraverso indicatori quantificati;
- fornire indicazioni nella fase di programmazione, anche sulle risorse da allocare ai diversi settori di intervento, tramite l'acquisizione di una maggiore consapevolezza delle concrete realizzazioni che potrebbero essere necessarie per produrre i risultati auspicati in ciascun ambito;
- assistere il processo di attuazione di una politica di sviluppo davvero unitaria e rafforzare il collegamento tra politiche aggiuntive e ordinarie, esplicitando alcuni *target* che siano espressione dell'effetto atteso non solo degli interventi programmati nei Programmi Operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE, ma anche di quelli che saranno delineati con i Programmi Attuativi finanziati dal FAS, di quelli già di in fase di attuazione che dovrebbero sviluppare pienamente i loro effetti nei prossimi anni ed, eventualmente, anche di quelli previsti nell'ambito delle politiche ordinarie;
- aumentare la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo, rendendo più trasparente il contributo relativo agli impegni di ciascuno e prevedendo dei *benchmark* rispetto a cui verificare l'evoluzione dei territori nel tempo per orientare meglio gli interventi.

Il percorso per la selezione degli indicatori e per la definizione dei traguardi da raggiungere, ha visto il coinvolgimento diretto delle Amministrazioni Regionali e Centrali titolari di programmi. Uno specifico gruppo di lavoro è stato costituito per le regioni del Mezzogiorno. Per ciascun indicatore, sulla base del lavoro avviatosi nell'estate 2006 e concluso a maggio 2007, è stato individuato un valore obiettivo

[42] A differenza degli obiettivi di servizio, i progressi misurati da questi indicatori non prevedono premi finanziari per le Amministrazioni coinvolte e i target fissati non sono gli stessi per tutte le Regioni.

preliminare al 2013. Il *target* riportato nel QSN a livello aggregato per l'intero Mezzogiorno (e per l'Obiettivo Convergenza) è stato ottenuto per combinazione diretta del valore obiettivo dell'indicatore così come indicato dalle singole Regioni (ipotesi diretta, costruita *bottom-up*). Alcuni indicatori sono stati corredati anche da un valore obiettivo più ambizioso, ma ritenuto "possibile". Tale obiettivo, condiviso con le Regioni, è inteso come una sollecitazione a conseguire miglioramenti più consistenti (ipotesi stimata dal coordinamento del gruppo di lavoro). Per le regioni del Centro-Nord, con le quali si sono succedute comunicazioni, ma senza uno spazio apposito di approfondimento, non è stato possibile in tale fase costruire valori obiettivo per combinazione di singoli *target* regionali[43].

Per il Mezzogiorno, tale verifica è stata accompagnata da una serie di incontri con il DPS e vari settori di ciascuna Amministrazione regionale (Uffici della Programmazione e Assessorati competenti). Ciò ha consentito una discussone non solo sulla metodologia per la revisione dei *target* e sulle necessità di un aggiornamento alla luce della programmazione delle risorse nazionali del FAS, ma anche sulle implicazioni in termini di interventi programmati e di coordinamento con la politica ordinaria. Gli interlocutori sono apparsi tutti coinvolti, con diversi livelli di consapevolezza, nell'esercizio e nella riflessione sulla fissazione di *target*, portando alla discussione i limiti di rappresentatività degli indicatori, tentando di dettagliare quali interventi si intende realizzare per ottenere i miglioramenti attesi e quali sono le responsabilità dei diversi attori nell'attuazione degli stessi.

Non va taciuto il fatto che l'esercizio di programmazione sotteso alla determinazione di *target* di questo tipo è complesso e implica l'acquisizione graduale di molte informazioni, nonché l'individuazione precisa e non generica degli ulteriori interventi da realizzare per arrivare a ottenere le trasformazioni desiderate e l'impegno a decidere di realizzarli. In esso confluiscono componenti tecniche e di decisione sulla *policy* che solo gradualmente si vanno chiarendo nel loro significato. Anche per questi motivi, l'esercizio è stato già in origine pensato come graduale, da evolversi nel tempo e necessariamente basato sul coinvolgimento diretto dei soggetti competenti[44]. Il consolidamento di questo tipo

---

[43] In considerazione della specifica e innovativa ambizione del QSN di porsi come quadro di riferimento generale, l'esercizio svolto ambiva quindi a far gradualmente maturare nel programmatore regionale una visione di insieme sul complesso delle policy rilevanti e dei loro effetti. In altri termini, gli impegni assunti con target fissati ex ante dovrebbero corrispondere a un impegno esplicito che configura simultaneamente sia un indirizzo specifico sulle nuove risorse aggiuntive, sia una coerente considerazione delle altre politiche rilevanti per ciascun contesto territoriale. Tuttavia, all'epoca, l'attenzione dei decisori regionali era molto concentrata sulla programmazione dei Fondi Strutturali e riportavano difficoltà nel ricostruire per tutti i temi considerati rilevanti una visione davvero unitaria. Il QSN aveva dunque previsto una verifica ed eventuale revisione dei target preliminarmente annunciati per il Mezzogiorno, nonché una specificazione dei target per il Centro-Nord durante i primi mesi del 2008.

[44] A titolo di esempio, se l'indicatore esaminato è "la percentuale di km di coste non balenabili per motivi di inquinamento" per una determinata Regione e il target fissato indica una riduzione di un dato numero di punti percentuali rispetto allo stato osservato all'ultimo anno disponibile (*baseline*), la programmazione dovrebbe essere in grado di chiarire se e in quale quota ciò è atteso come effetto dei diversi interventi individuati e quali siano le condizioni esterne che possano ulteriormente amplificare o inficiare il processo.

di esercizio è apparso in alcuni casi difficile, soprattutto per i temi per i quali la catena casuale degli effetti che si vogliono indurre con le politiche sono meno chiare ed esplicitabili (sia per oggettive difficoltà nell'individuare interventi efficaci, sia per minore capacità di tradurre i principi della programmazione in un piano operativo, sia per le incertezze sulla direzione della politica ordinaria nazionale). Gli incontri sono stati utili anche in vista della stesura dei Documenti Unici di Programmazione e le regioni sono state invitate ad estendere in proprio tale modalità anche agli indicatori e *target* che ciascuna Regione considera particolarmente significativi per il proprio ambito di programmazione. La maggior parte delle Regioni del Mezzogiorno ha rivisto o confermato i *target* preliminari per tutte e sei gli indicatori.

RIQUADRO B - INDICATORI E TARGET A LIVELLO DI QSN

Nell'ambito della strategia delineata nel QSN per le politiche di sviluppo 2007-2013, si è ritenuto opportuno esplicitare un insieme di traguardi comuni a cui mirare nell'arco del ciclo di programmazione espressi in termini di valori obiettivo (target) da realizzare al 2013 per alcuni indicatori significativi in aree di policy di rilievo per tutte le regioni.

Gli indicatori rappresentativi di priorità comuni per le regioni del Mezzogiorno (oltre a quelli degli Obiettivi di Servizio) sono:

km di coste non balenabili sul totale;

- *presenza turistiche per abitante nei mesi non estivi;*
- *tasso di irregolarità del lavoro;*
- *percentuale di adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente;*
- *spesa in R&S delle imprese sul Pil;*
- *consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili (al netto dell'idroelettrico).*

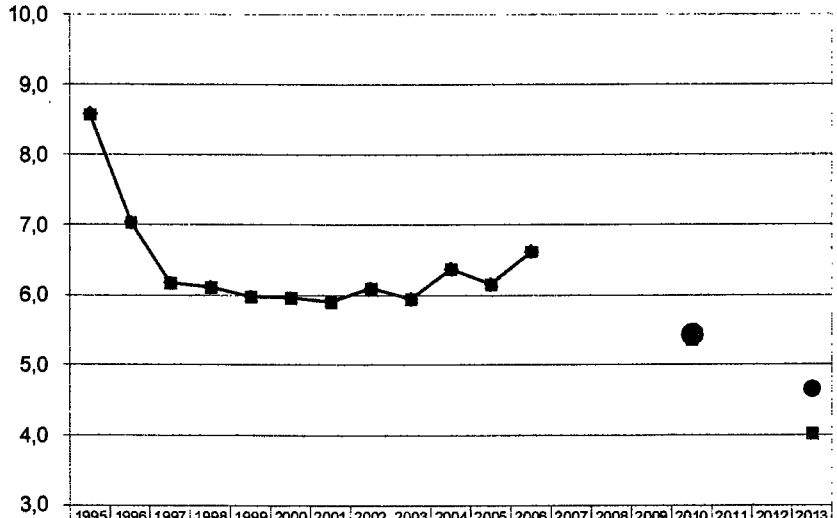
Gli ultimi tre indicatori, rilevanti per l'Italia anche nel quadro della strategia di Lisbona, sono considerati rappresentativi anche per le regioni del Centro-Nord.

Alcuni degli indicatori rispondono per lo più alla capacità di fornire servizi collettivi e alla tutela del territorio - su cui la capacità dell'Amministrazione ha impatti rilevanti. Altri rappresentano obiettivi più lontani (promozionali per lo sviluppo delle imprese, di modifica dei comportamenti degli operatori privati). In questo secondo caso i nessi causali sono molto difficili da identificare e vanno aggiustati in itinere.

A titolo di esempio, nella Figura B.1 si riportano i valori target preliminari (fissati a maggio 2007) per l'indicatore coste non balenabili per inquinamento (valore percentuale) per il Mezzogiorno. L'indicatore segnala il grado di determinazione dell'azione in campo ambientale sia a scopi di tutela, sia per la valorizzazione turistica, sia per la fruibilità del proprio territorio da parte dei residenti.
Le regioni del Sud presentano una situazione piuttosto diversificata in termini di intensità e di cause del fenomeno. La Campania che mostra le percentuali di coste

non balenabili per inquinamento più elevate (10,8 per cento nel 2006) seguita dalla Calabria. Nell'ultimo decennio i segnali di miglioramento non sono stati uniformi su tutto il territorio.

Figura B.1 - COSTE NON BALNEABILI PER INQUINAMENTO (VALORE PERCENTUALE) NEL MEZZOGIORNO CON VALORI TARGET (fissati a maggio 2007)



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mezzogiorno	8,6	7,0	6,2	6,1	6,0	6,0	5,9	6,1	5,9	6,4	6,2	6,6				5,5			4,7
Mezzogiorno "possibile"	8,6	7,0	6,2	6,1	6,0	6,0	5,9	6,1	5,9	6,4	6,2	6,6				5,4			4,0

Fonte: Elaborazioni su Banca Dati di indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

Nell'ipotesi diretta, in cui il target Mezzogiorno è ottenuto per combinazione dei target indicati dalle singole Regioni, le coste non balenabili per inquinamento si ridurrebbero al 4,7 per cento del totale nel 2013. Lo sforzo maggiore è quello annunciato dalla Campania. Se le Regioni con condizione di partenza di non balneabilità superiore al 4,8 per cento nel 2005 (la Calabria, la Sicilia, la Puglia e l'Abruzzo) mostrassero uno sforzo simile, si giungerebbe al 4 per cento nel 2013 - valore pari a quello attuale del Centro-Nord.

I successivi aggiornamenti dei target e dei valori osservati anno per anno degli indicatori sono esposti, insieme ad altra documentazione di supporto, sul sito http://www.dps.tesoro.it/qsn/indicatori/.

Nell'ambito delle attività di identificazione e quantificazione degli indicatori e *target* uno specifico approfondimento è stato realizzato per fornire una stima del contributo del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (*GreenHouse Gases* - GHG).

Sebbene gli impegni presi dall'Italia in ambito europeo e del Protocollo di Kyoto non possano che essere rimessi in via primaria alla responsabilità delle politiche nazionali ordinarie, l'attuazione di interventi della politica regionale 2007-2013 (e in particolare del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR) può offrire un importante contributo al raggiungimento degli obiettivi stringenti per la riduzione delle emissioni di gas serra (nonché delle altre emissioni di inquinanti atmosferici).

Il Protocollo di Kyoto condivide e persegue l'obiettivo ultimo della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) di stabilizzare le concentrazioni di gas serra nell'atmosfera ad un livello tale da prevenire pericolose interferenze con il sistema climatico. Nell'ambito del Protocollo, l'Italia si è impegnata a ridurre le emissioni nazionali di gas ad effetto serra del 6,5 per cento rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012[45]. Una prima stima sviluppata nei primi mesi del 2008 del contributo potenziale alla riduzione di emissioni con l'attuazione degli interventi della politica regionale unitaria 2007-2013 è stata effettuata dall'UVAL in collaborazione con l'ENEA[46].

Questo primo esercizio valutativo pone le basi per estendere nel corso del 2008-2009 le stime *ex-ante* ad altri ambiti di intervento rilevanti del QSN, segnatamente nei settori dei trasporti e della gestione dei rifiuti, e, sulla base del grado di specificazione degli interventi previsti nei programmi operativi e delle informazioni progressivamente rese disponibili dai soggetti attuatori, per tentare di includere negli scenari di valutazione le ripercussioni complessive del QSN (ad esempio, anche tramite l'innovazione tecnologica dei sistemi produttivi).

L'esercizio ha tenuto conto delle stime sulle emissioni di gas ad effetto serra fornite ufficialmente a livello nazionale nel quadro dell'adesione a Kyoto e agli impegni comunitari per il 2020, in modo da poterne apprezzare l'effetto differenziale, ed è stato limitato, in questa prima fase, alle azioni del QSN con un potenziale di impatto più diretto e rilevante per un'area limitata del Paese. Sono stati pertanto considerati i settori dell'energia rinnovabile e del risparmio energetico, l'area del Paese che vede la maggiore concentrazione di risorse a questo scopo – ovvero l'area dell'Obiettivo comunitario della Convergenza e i programmi operativi regionali già decisi dalla Commissione Europea cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

---

[45] Ulteriori impegni sono stati stabiliti dal Consiglio europeo nella riunione dell'8-9 marzo 2007 per il raggiungimento di un obiettivo di riduzione a livello internazionale di emissioni di gas a effetto serra dell'ordine del 30% al 2020 rispetto ai livelli del 1990 (e un impegno unilaterale dell'UE di realizzare una diminuzione di almeno il 20% nello stesso periodo), in una prospettiva di lungo termine di riduzione delle emissioni dell'ordine del 60-80% al 2050. Complessivamente l'UE a15 si è impegnata a una riduzione delle emissioni di gas serra dell'8% entro il 2012 rispetto ai livelli del 1990. I dieci nuovi Stati membri entrati nel 2004 nell'Unione Europea, ad eccezione di Cipro e Malta, hanno obiettivi di riduzione specifici da perseguire, stabiliti dal Protocollo di Kyoto, che non rientrano nell'obiettivo congiunto dell'UE a15.

[46] L'esercizio ha tenuto conto delle stime sulle emissioni di gas ad effetto serra fornite ufficialmente a livello nazionale nel quadro dell'adesione a Kyoto e agli impegni comunitari per il 2020, in modo da poterne apprezzare l'effetto differenziale ed è stato limitato, in questa prima fase, alle azioni del QSN con un potenziale di impatto più diretto e rilevante per un'area limitata del Paese. Sono quindi stati pertanto considerati i settori dell'energia rinnovabile e del risparmio energetico, l'area del Paese che vede la maggiore concentrazione di risorse a questo scopo – ovvero l'area dell'Obiettivo comunitario della Convergenza e i programmi operativi regionali già decisi dalla Commissione Europea cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

II.1.5 Il sistema di Monitoraggio Unificato della politica regionale

Nel corso del 2007 l'UVAL è stata impegnata nei lavori del tavolo tecnico inter-istituzionale incaricato di definire i contenuti, l'organizzazione, e le procedure di funzionamento del nuovo sistema di monitoraggio della politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013. Uno dei principali risultati di questo tavolo, coordinato dalla Ragioneria Generale dello Stato (Ministero dell'Economia), è stata la predisposizione del protocollo unico di colloquio per l'invio dei dati dalle amministrazioni che gestiscono i programmi di sviluppo, al sistema nazionale di monitoraggio. Il protocollo è stato formulato da un gruppo di tecnici ed utenti interessati alle informazioni del monitoraggio, discusso a più riprese fra le amministrazioni coinvolte (regionali e centrali), ed infine consolidato nella sua forma definitiva nell'aprile 2008.

L'UVAL ha fornito un contributo finalizzato a massimizzare la qualità dei dati che il nuovo sistema renderà disponibili ai fini della valutazione di programmi e progetti. Il contributo alla costruzione del nuovo sistema di monitoraggio si è basato anche sulla valutazione della funzionalità e dell'efficienza (anche ai fini delle ricerche valutative condotte dall'UVAL) della funzionalità e dell'efficienza dei sistemi di monitoraggio preesistenti, ovvero Monit 2000 per i Fondi Strutturali e l'Applicativo Intese in uso per gli APQ. Tra i principali limiti riscontrati in questi sistemi sono stati individuati in particolare: l'incerta definizione, in molti casi, dell'unità elementare da inserire nel sistema (il progetto); la mancata adozione di una classificazione standard dei progetti stessi basata su categorie di senso comune ed accorpabili in un numero limitato di macro categorie; l' inefficacia (e comunque la scarsa utilizzabilità) del sistema di misurazione delle realizzazioni in termini fisici.

Il contributo dell'UVAL alla progettazione e attivazione del nuovo sistema di monitoraggio ha riguardato in particolare i seguenti aspetti:

- la definizione dell'unità minima di Rilevazione del sistema (ovvero, che cosa deve considerarsi un progetto ai fini del monitoraggio);
- l'adozione di un sistema di classificazione standard dei progetti;
- la predisposizione di un set di indicatori di realizzazione fisica e occupazionali da associare ai progetti.

Una *definizione operativa di che cosa sia un "progetto"* ai fini del monitoraggio è stata adottata ed inserita nel glossario di accompagnamento del protocollo di colloquio sulla base di una proposta iniziale dell'UVAL, revisionata ed affinata in seguito alle discussioni che ne sono conseguite. La soluzione adottata ha richiesto l'introduzione tra le variabili richieste dal monitoraggio per ciascun progetto, di un campo "progetto integrato o complesso" che serve a collegare fra loro alcuni progetti che fanno parte di entità più ampie come grandi opere infrastrutturali, piani di sviluppo locale, o grandi investimenti industriali incentivati dallo Stato –entità che all'interno del sistema di monitoraggio si manifestano sotto forma di molti "progetti" distinti.

La ricerca di una *classificazione standard dei progetti* che avesse le proprietà necessarie a facilitare la rendicontazione della politica regionale e la misurazione dei suoi avanzamenti anche fisici, ha indotto a rendere obbligatorio all'interno del

sistema, anche dal punto di vista informatico, il Codice Unico di Progetto (CUP). Questo sistema di identificazione dei progetti di investimento pubblici, già obbligatorio per legge, è infatti corredato da una classificazione dei progetti in tipologie e categorie, che possiede queste proprietà positive, ed, essendo obbligatorio anche al di fuori della politica di sviluppo del QSN, rende possibili interessanti confronti con la politica di investimento ordinaria o con altri circuiti di finanziamento per lo sviluppo, come la Politica di Sviluppo Rurale.
Collegata ai due argomenti precedenti è la questione della definizione di un *sistema di indicatori di realizzazione fisica ed occupazionali*, peraltro richiesti anche dalla Commissione Europea[47], da associare a ciascun progetto finanziato all'interno della politica regionale. Questa è stata l'attività più complessa ed impegnativa richiesta dalla partecipazione al tavolo, che ha comportato la costituzione di un sotto-gruppo di lavoro coordinato dall'UVAL a cui hanno partecipato UVER, ISFOL, IPI, e che ha richiesto la collaborazione episodica di diversi esperti di settore.

RIQUADRO C – MONITORAGGIO UNIFICATO: PRINCIPI CARDINE

I principi cardine del sistema di indicatori introdotto nel nuovo monitoraggio unificato, sono i seguenti:

- gli indicatori sono ancorati alla classificazione dei progetti prevista dal CUP. In osservanza del principio dell'unitarietà della programmazione del QSN, tali indicatori rimangono indipendenti dal fondo (nazionale o comunitario) che finanzia il progetto, o dal programma di sviluppo in cui rientra;

- a ciascuna combinazione di tipologia e categoria CUP è associato un unico indicatore obbligatorio, senza possibilità di selezione. Non è associato alcun indicatore alle poche categorie CUP che sono impossibili da misurare perché troppo complesse o indefinite;

- gli indicatori, laddove sono richiesti, sono sempre obbligatori, anche dal punto di vista informatico, ossia necessari perché il progetto possa essere caricato a sistema.

Gli indicatori previsti per il nuovo sistema di monitoraggio, a livello di progetto, sono tre:

- un indicatore core di realizzazione fisica;

- un indicatore occupazionale;

- un indicatore di programma.

L'indicatore di realizzazione fisica misura i progetti attraverso unità di misura quanto più possibile fisiche (ad es. metri, ettari, tonn/secondo). In linea generale, per gli indicatori è perciò escluso l'utilizzo di unità di misura corrispondenti:

---

[47] Indicazioni della CE sugli indicatori *core* di realizzazione fisica e su quelli occupazionali, sono contenute, rispettivamente nei *Working Documents* n. 2 *"Indicative Guideline on Evaluation Methods: Monitorino and Evaluation Indicators"*, e n. 6 *"Measuring Structural Funds Employment Effects"*.

- al numero di destinatari di incentivi, in quanto vige il principio di corrispondenza 1 a 1 impresa = progetto;

- a percentuali, le quali riguardano in genere più il concetto di risultato che quello di realizzazione;

- a valori economico/finanziari, che sono sempre già ricompresi nella sezione finanziaria del monitoraggio;

- ad entità che possono essere di dimensione fra loro molto diversa come le reti, le attività, i contratti, i villaggi.

L'indicatore occupazionale misura un fenomeno occupazionale differente a seconda della tipologia di progetto selezionata, e va pertanto interpretato in modo diverso nei diversi casi.

Gli indicatori riferiti a tutte le opere pubbliche e gli acquisiti di beni e servizi - che costituiscono la gran parte delle tipologie di progetto - misurano un fenomeno di occupazione temporanea, che si verifica nel periodo di tempo di attuazione del progetto: durante la realizzazione dell'opera pubblica, l'erogazione del servizio, o la messa in opera di beni acquistati.

Alle tipologie che individuano investimenti fisici operati da imprese e da altri soggetti in seguito alla percezione di incentivi, sono associati indicatori che misurano l'occupazione che si viene a creare in seguito all'effettuazione dell'investimento. Le differenze fra questi indicatori e quelli precedenti, sono le seguenti:

- sono espressi in unità lavorative piuttosto che in giornate-uomo;

- l'occupazione è qui misurata in un momento preciso, istantaneo, del futuro, e non riferita ad un periodo prolungato di tempo;

- la loro misurazione avviene al termine della conclusione del progetto, e non nel corso della sua attuazione (fase di investimento); si tratta di un occupazione stabile (anche se non dal punto di vista dei rapporti contrattuali di lavoro instaurati, che possono essere di natura temporanea) prevista "a regime".

In tutti i casi, l'indicatore occupazionale misura l'occupazione direttamente generata dal progetto. Non si richiede perciò di calcolare effetti occupazionali indotti sull'economia o di attivazione indiretta presso imprese fornitrici o clienti.

L'Indicatore di Programma consente di misurare l'avanzamento delle realizzazioni di ciascun progetto in modo eventualmente più appropriato di quello determinato dal sistema sulla base del primo indicatore, associato alla classificazione CUP. Al contrario dei precedenti si tratta di un indicatore a scelta, selezionabile fra quelli al cui calcolo l'Amministrazione di riferimento si è impegnata all'interno dei programmi operativi. L'immissione di questo indicatore viene, quindi, guidata da una tabella di contesto da cui le Amministrazioni che alimentano il sistema potranno selezionare l'unità di misura da utilizzare come indicatore di realizzazione per quello specifico progetto. Attraverso questi indicatori, il sistema consente di misurare il progresso del programma verso il raggiungimento dei

target di realizzazione fisica che si è posto, per aggregazione di tutti progetti che vi contribuiscono.

La valorizzazione di tutti e tre gli indicatori di realizzazione, fisici ed occupazionali, è obbligatoria in due momenti del ciclo di vita del progetto, ad eccezione dei progetti formativi per i quali la valorizzazione avviene in tre momenti. All'atto dell'inizializzazione del progetto nel sistema, con l'inserimento di un valore previsionale, o target, ed alla conclusione del progetto, con l'inserimento di un valore effettivamente realizzato. All'atto del suo inserimento nel sistema, ogni progetto dovrà, quindi, riportare obbligatoriamente il valore programmato iniziale per l'indicatore di realizzazione fisica core e, se il progetto è finanziato all'interno di un programma operativo, dovrà essere valorizzato anche un indicatore di Programma.

II.1.6 Due esempi di supporto tematico alla programmazione: risorse culturali e finanziamento delle imprese tramite garanzia al credito

Risorse Culturali e Turismo

L'UVAL nell'ambito delle attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche regionali e centrali segue con particolare attenzione le tematiche dello sviluppo connesso alla valorizzazione delle risorse culturali, naturali e turistiche.

Nel corso degli ultimi anni, oltre ad assicurare il supporto nella definizione delle strategie e dei programmi di intervento in questi ambiti tematici ha prodotto numerosi documenti di analisi e valutazione.

Nel 2007, con la conclusione della fase di impostazione della politica regionale unitaria 2007-2013[48], l'UVAL ha promosso e aderito a numerosi momenti di confronto istituzionale nel passaggio dalla fase di definizione delle strategie alla definizione degli strumenti operativi di intervento e alla successiva attuazione (cfr. paragrafo VI.2 Seminari e convegni).

Particolare impegno ha richiesto l'accompagnamento e la valutazione *ex ante* del Programma interregionale attrattori culturali, naturali e turismo (cfr. paragrafo II.2.3) previsto dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Tra le numerose attività svolte nel corso del 2007 si segnala l'avvio operativo del progetto Pilota strategico "Poli museali di eccellenza nel Mezzogiorno" finanziato dal Cipe, attraverso la partecipazione dell'UVAL al Comitato Scientifico e al Comitato operativo sia attraverso la partecipazione diretta ad incontri tecnici e partenariali con i territori di interessati dal Progetto (cfr. paragrafo III.4).

Inoltre, è stato avviato operativamente il "Censimento degli istituti di antichità e d'arte e dei luoghi della cultura non statali e la rilevazione della domanda" i cui risultati saranno disponibili entro il 2008. L'UVAL ha partecipato ai lavori del Comitato

---

[48] L'UVAL, nel biennio 2005-2006, ha fornito un intenso supporto alla definizione della politica regionale unitaria 2007-2013 e, nel primo semestre del 2007, ha costantemente assicurato ai Servizi del Dipartimento Politiche di Sviluppo l'assistenza al negoziato con la Commissione Europea fino all'approvazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (Decisione di luglio 2007).

Tecnico Scientifico, ha promosso e sostenuto la sottoscrizione di un Protocollo di intesa tra Istat, Ministero per i Beni e le Attività culturali e il Presidente della Conferenza delle Regioni e Province Autonome[49]; ha partecipato alle riunioni di coordinamento e all'impostazione metodologia della rilevazione, inclusi gli strumenti di indagine, quali la base dati anagrafica, i modelli e i questionari di rilevazione, il sistema di raccolta ed elaborazione dati (cfr. Riquadro D).

RIQUADRO D - IL CENSIMENTO DEGLI ISTITUTI DI ANTICHITÀ E D'ARTE E DEI LUOGHI DELLA CULTURA NON STATALI E LA RILEVAZIONE DELLA DOMANDA

Il progetto è stato promosso dall'UVAL con la cooperazione dell'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) e il Dipartimento per l'innovazione (MiBAC).

L'obiettivo è di colmare la carenza informativa che contraddistingue il patrimonio culturale di proprietà non statale e fornire così alle Amministrazioni Pubbliche, ai ricercatori ed al pubblico, uno strumento informativo per migliorare la qualità dei progetti di sviluppo locale integrato. Il progetto ha come obiettivo prioritario il rilevamento censuario dei livelli di fruizione da parte del pubblico dei musei e istituzioni assimilabili - gallerie, pinacoteche, aree archeologiche, monumenti e altre strutture espositive a carattere permanente - accessibili al pubblico e con fruizione regolamentata diversi da quelli di proprietà dello Stato.

Il Censimento, esteso a tutto il territorio nazionale si è sviluppato, soprattutto nelle fasi di impostazione metodologica, attraverso una forte cooperazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Dipartimento per l'innovazione - e con un coinvolgimento di tutte le Regioni attraverso il Centro Interregionale dei Sistemi informatici, geografici e statistici (CISIS), il Cooordinamento degli Assessorati ai Beni Culturali della Conferenza Permanente Stato-Regioni e Province Autonome e la Conferenza Episcopale Italiana per il patrimonio ecclesiastico.

Il progetto promuovendo e sviluppando le indispensabili forme di coordinamento tecnico e organizzativo con le Regioni e le Province autonome, dovrebbe essere in grado di garantire l'acquisizione sistematica di dati identificativi e descrittivi sui musei le istituzioni similari presenti su tutto il territorio nazionale, sfruttando le modalità di trasmissione on-line di dati aggiornati, in modo da garantire un monitoraggio sistematico del settore e la disponibilità di informazioni omogenee e comparabili, ad uso sia statistico che gestionale-amministrativo. In questo modo consente di ottimizzare le risorse investite – decisamente limitate e fortemente disperse in iniziative estemporanee e non riconducibili ad un quadro organico – per il reperimento di informazioni standardizzate sui musei e le istituzioni similari non statali attualmente non disponibili a livello nazionale, colmando un grave vuoto informativo statistico e garantendo il necessario supporto all'attività di programmazione delle politiche culturali e all'attività gestionale delle amministrazioni centrali e territoriali. Il coordinamento delle diverse iniziative promosse a livello centrale e territoriale con la realizzazione di una rete

[49] Il Protocollo d'intesa per la rilevazione dei dati e lo sviluppo di un sistema informativo integrato sugli istituti di antichità e d'arte e i luoghi di cultura non statali è stato sottoscritto il 28 agosto 2007.

informativa policentrica, ma integrata, rappresenta un importante traguardo all'insegna del principio di sussidiarietà che ispira il sistema statistico nazionale e premia l'impegno delle diverse istituzioni nel cercare di fornire un'informazione sul patrimonio museale finalmente codificata rispetto ai contenuti e ai processi di produzione, comparabile ed affidabile che si dimostri effettivamente utile agli operatori del settore, alle amministrazioni pubbliche responsabili delle politiche di sviluppo e al mondo della ricerca.

Il finanziamento delle imprese tramite garanzie al credito e operazioni di capitale di rischio

L'entità degli investimenti imprenditoriali nelle Aree sottoutilizzate risente della ritrosia di una certa porzione del mercato dei capitali ad impiegare i fondi raccolti nelle regioni caratterizzate da condizioni di contesto non ottimali. Queste possono limitare la redditività delle operazioni, suggerendo utilizzi più remunerativi delle risorse. Per fare fronte a questa situazione lo Stato (nelle sue diverse articolazioni) interviene con strumenti di incentivazione che, riducendo i rischi degli operatori, oppure offrendo altre convenienze, favoriscono l'afflusso dei capitali privati verso la base produttiva[50].

Per evitare il rischio di sovrapposizione e spiazzamento tra le misure di ingegneria finanziaria del Governo centrale e delle Regioni occorre un approccio cooperativo tra i diversi livelli di governo[51]. Nelle analisi e nei confronti fin qui svolti è emerso come[52]:

- in tema di capitale di rischio, il numero e il valore delle operazioni finanziarie resta in Italia piuttosto contenuto, soprattutto al netto delle operazioni di riallocazione proprietaria (inammissibili, per effetto della normativa comunitaria, agli aiuti di Stato che, se giudicati compatibili, possono essere utilizzati per le *start-up* e, nelle sole aree per le quali sono consentiti aiuti a finalità regionale, per le operazioni di *expansion*);
- il mercato del Mezzogiorno ha dimensioni modestissime, embrionali; l'intervento pubblico degli anni passati, attuato principalmente su scala regionale (per lo più attraverso la sottoscrizione di fondi chiusi) si è misurato con molteplici difficoltà correlate alla complessità dei meccanismi (finanziari e amministrativi) e, soprattutto, alla dimensione territoriale troppo ridotta per costituire portafogli rischi sufficientemente diversificati, palesando l'opportunità di soluzioni su scala quantomeno multiregionale[53].

---

[50] Nell'aprile del 2007, al fine di fare il punto della situazione in materia di ingegneria finanziaria, su iniziativa dell'UVAL si è tenuto un workshop nell'ambito del Laboratorio per le Politiche di Sviluppo, con la partecipazione di rappresentanti della Banca d'Italia, delle Amministrazioni regionali, di varie banche e confidi, di investitori privati in capitale di rischio e di società finanziarie pubbliche.

[51] A questo fine è stato costituito nel gennaio 2008 di un tavolo tecnico "Ingegneria Finanziaria" riferibile al Comitato di Indirizzo e Attuazione del Programma Operativo Nazionale 2007-2013 "Ricerca e Competitività". A tale gruppo di lavoro partecipano, oltre a due componenti dell'UVAL, altri rappresentanti del MiSE (DGPFSC, DGSAI, DGPI), del MiUR, esperti tecnici, rappresentanti delle Regioni sia del Mezzogiorno, sia del Centro-Nord.

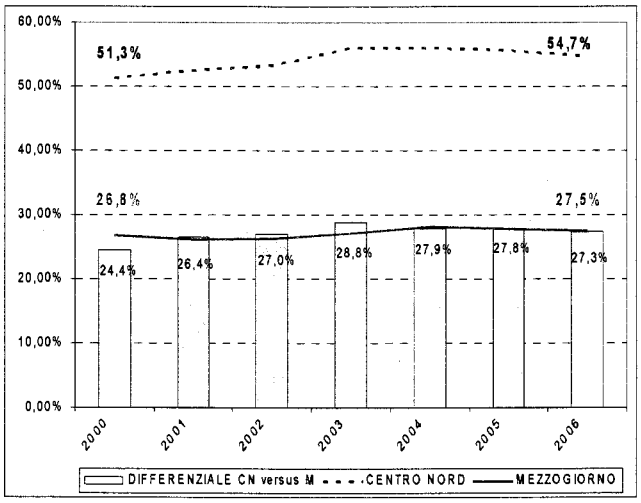
[52] Cfr. anche Rapporto Annuale 2007 del DPS, paragrafo VI.2

[53] Un tentativo, in questo senso, è rappresentato dal fondo *high-tech* per il Mezzogiorno (istituito dall'articolo 1, comma 222, Legge 311/2004) che permette al Dipartimento per l'innovazione

Evidentemente il capitale di rischio non è un sostituto del credito. La capacità di accesso al credito da parte delle imprese risente oggi, oltre che delle loro condizioni oggettive (*in primis*, dimensione e composizione settoriale delle imprese che influiscono sulla capacità di restituzione e garanzie), anche di fattori esogeni riconducibili al processo di riorganizzazione del mercato bancario (caratterizzatosi per importanti fenomeni di aggregazione) ed al recepimento, tramite le istruzioni di vigilanza dettate dalla Banca d'Italia, della normativa internazionale in tema di capitale di vigilanza. Queste norme finalizzate alla tutela del risparmio e alla stabilità dei mercati, in estrema sintesi, impongono alle banche (che raccolgono danaro dai risparmiatori per impiegarlo assumendo rischi) di accantonare a riserva capitali propri (e non dei risparmiatori) in una posta di bilancio (cui attingere nel caso in cui si registrino perdite correlate alle scelte allocative compiute) in modo direttamente proporzionale ai rischi attesi (stimabili con diverso grado di approssimazione ricorrendo a varie metodologie).

In questo contesto le imprese meridionali, più di quelle del Centro-Nord, lamentano fenomeni di razionamento[54] della cui entità è indice il rapporto Impieghi/Pil. La serie storica 2000-2006 (cfr. figura II.1) evidenzia non solo il valore assai modesto di tale rapporto nel Sud rispetto a quello registrato nel Centro-Nord, ma anche che, nel periodo recente, il divario fra i valori registrati nelle due aree del Paese è cresciuto fino a quando, a partire dal 2004, si è assistito a una recente accelerazione degli impieghi nelle imprese del Mezzogiorno.

Figura II.1 - INDICE DI INTENSITÀ CREDITIZIA (IMPIEGHI NELLE IMPRESE/Pil) PER AREA TERRITORIALE: 2000-2006 (valori percentuali)



Fonte: Banca d'Italia

tecnologica della Presidenza del Consiglio di sottoscrivere quote di Fondi Chiusi (entro il limite del 50 per cento del loro ammontare) aventi come target piccole e medie imprese innovative. Si tratta di una misura alla cui concezione ha contribuito anche l'UVAL.

[54] Tra gli altri P. Bongini e G. Ferri, *Il sistema bancario meridionale*, pp. 83 e ss., Laterza, 2005.

Questa ripresa degli impieghi nelle imprese meridionali - che sul lungo termine, stando alla indagine campionaria della Banca d'Italia, pagherebbero interessi non molto più alti di quelle settentrionali - ha comunque proporzioni modeste, e resta da verificare se si tratta di un fenomeno duraturo, in grado di contribuire ad un processo di convergenza economica con il resto del Paese oppure se si tratta di una semplice tendenza al recupero di valori pregressi.

II.2 Valutazione delle politiche di investimento e ricerche valutative

I paragrafi seguenti mostrano i risultati di alcune delle attività di valutazione e di ricerca svolte dall'UVAL, autonomamente o in coordinamento con altre amministrazioni, nel 2007. Si tratta di attività di natura molto diversa tra loro, in risposta alle molteplici esigenze provenienti dalle norme, dai documenti programmatici, e dalle richieste dei partner istituzionali (la Commissione Europea, le Regioni, le amministrazioni centrali). Nell'ambito dell'Unità si sono creati gruppi che, oltre all'attività di meta-valutazione ed osservazione sulla valutazione ex ante (cfr. paragrafo II.2.1), hanno svolto valutazioni ex ante di programmi interregionali (cfr. paragrafi II.2.2 e II.2.3), attività di ricerca desk e sul campo con un innovativo focus territoriale (cfr. paragrafo II.2.4), e valutazioni sia di singoli interventi svolte con metodi controfattuali (valutazione degli incentivi alle imprese in Sardegna, paragrafo II.2.5), sia dell'impatto della politica regionale nel suo complesso sull'intero Mezzogiorno (cfr. paragrafo II.2.6) . Infine, gli ultimi due paragrafi mostrano i risultati delle attività di costruzione e diffusione di metodi per stimare l'impatto economico delle politiche regionali e la distribuzione sociale di tale impatto (cfr. paragrafo II.2.7) e le esternalità ambientali delle infrastrutture di trasporto (cfr. paragrafo II.2.8). Il paragrafo conclusivo (II.2.9) mostra, sulla base delle conoscenze accumulate finora nel settore dei trasporti e delle esigenze di sviluppo dei territori, alcune linee di ricerca valutativa nel settore da intraprendere nel 2008.

Tali attività, pur disomogenee per oggetto e per metodo, sono tutte accomunate, tuttavia, dall'avere una duplice funzione: infatti, oltre a produrre risultati conoscitivi direttamente utilizzabili per le decisioni e per la comunicazione, esse generano metodi e testano modalità di lavoro che possono poi essere applicati ad altri compiti, in altri territori, e per altri temi.

Lasciando ai singoli paragrafi di evidenziare, nello specifico, come tali funzioni sono state svolte per ciascuna attività, varrà fare qui pochi esempi: la valutazione ex ante (cfr. paragrafi II.2.2. e II.2.3), oltre a evidenziare i necessari aggiustamenti da apportare ai programmi interregionali, ha portato ad elaborare modalità di coordinamento e cooperazione che potranno essere utilizzate per condurre valutazioni *in itinere* ed *ex post* congiunte ed ad affinare metodi per condurre le Valutazioni Ambientali Strategiche. La ricerca sui servizi nelle aree rurali in Calabria (cfr. paragrafo II.2.4) ha richiamato l'attenzione dei programmatori su temi in precedenza relativamente trascurati nelle politiche di sviluppo, portando, in Calabria, ad un avanzamento nella concettualizzazione e programmazione di alcuni interventi. La ricerca ha, però, anche mostrato metodi di interlocuzione con il territorio applicabili anche altrove, ed ha indicato modalità di interazione tra

politica di sviluppo rurale e politica regionale e di integrazione con le politiche ordinarie che valgono per l'intera politica regionale. Ancora, la stima degli effetti macro-economici della politica regionale sul Mezzogiorno (cfr. paragrafo II.2.6) è finalizzata non solo a rispondere a domande fondamentali per orientare le decisioni sulla politica regionale (evidenziate nel Riquadro F), ma anche a produrre un affinamento metodologico indipendente ed originale su cui basare il dialogo con la Commissione Europea e gli altri Stati membri sulla stima degli effetti della politica di coesione.

II.2.1 Le valutazioni ex *ante* della programmazione operativa cofinanziata

Tra le attività di valutazione diretta e di costruzione di capacità valutativa che nel 2007 hanno impegnato l'UVAL, la valutazione *ex ante* dei programmi operativi cofinanziati dall'Unione Europea è stata quella su cui si sono maggiormente concentrate le energie e dove si sono già potuti cogliere segni dei cambiamenti in corso nel modo di chiedere, condurre, ed utilizzare valutazioni. Mentre i paragrafi successivi espongono in modo approfondito i processi valutativi *ex ante* dei programmi interregionali (in cui l'UVAL ha coordinato i gruppi di lavoro che direttamente hanno condotto le valutazioni), è utile riportare qui alcune osservazioni sintetiche sui processi di valutazione dei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali attivati dalle Regioni.[55]

Alcuni elementi innovativi del nuovo assetto delle valutazioni (cfr. Riquadro E) si sono manifestati già nel corso del 2007 durante la valutazione ex ante: innanzitutto, quanto i processi valutativi sono stati concepiti in modo unitario, in presenza, da una parte, di un'impostazione unitaria della politica regionale nel QSN e, dall'altra, di una programmazione separata per Fondo, imposta dai regolamenti e recepita, per forza di cose, anche per i programmi finanziati interamente con fondi nazionali (la cui programmazione, comunque, sta avvenendo nel 2008).

Dato che la programmazione relativa ai fondi nazionali è stata posticipata rispetto a quella comunitaria, la possibilità di condurre valutazioni unitarie, o comunque processi integrati di valutazione ex ante, ha riguardato essenzialmente i programmi operativi FESR, FSE ed i programmi di Sviluppo Rurale, con l'esclusione dei programmi riguardanti le risorse del FAS. Le Regioni del Mezzogiorno sono state più propense (quattro su un totale di otto) ad attivare processi unitari di valutazione rispetto a quelle del Centro-Nord, come, d'altra parte, era lecito attendersi dato che, nel precedente periodo di programmazione, le sette Regioni meridionali rilevanti per l'Obiettivo 1 avevano formulato programmi operativi cofinanziati da tutti i Fondi strutturali.

---

[55] Le osservazioni qui riportate sono relative esclusivamente alle Regioni, in modo da rendere conto delle differenze tra partizioni territoriali e fornire il senso dei progressi conseguiti e degli ostacoli ancora da superare. Sebbene anche i programmi presentati da amministrazioni centrali ed i programmi interregionali siano stati oggetto di valutazioni *ex ante*, non si è ritenuto utile mostrare qui i risultati dell'analisi, che, data la scarsa numerosità dei casi, risulta meno significativa. Il paragrafo ripropone ed integra analoghe considerazioni già fatte nel Rapporto annuale del DPS del 2007.

In secondo luogo, innovazioni già osservabili hanno riguardato la figura dei valutatori: le valutazioni non sono più affidate esclusivamente ai valutatori esterni, ma, in misura crescente, sono condotte dal Nucleo di valutazione, in via esclusiva o con il contributo di soggetti esterni.

L'attribuzione della valutazione ad una struttura interna ha la funzione di facilitare i processi interni di apprendimento e lo scambio di informazioni e rappresenta un'innovazione nell'assetto organizzativo delle valutazioni[56]. L'attribuzione della valutazione ex ante al Nucleo è più diffusa nel Mezzogiorno (sei Regioni su otto) che nel Centro-Nord (solo due Regioni). E' possibile ipotizzare che tale scelta dipenda dalla circostanza che i Nuclei delle Regioni del Mezzogiorno, in generale, hanno un ruolo più forte ed una struttura organizzativa che, almeno in linea di principio, attribuisce loro una maggiore autonomia (p.e., hanno spesso un coordinatore autonomo rispetto ai responsabili delle politiche regionali) e possono contare su un personale relativamente più numeroso, almeno in parte di provenienza esterna alla Pubblica Amministrazione e selezionato in base alla specializzazione in compiti di tipo valutativo. Solo tre Regioni (tutte del Mezzogiorno) hanno affidato la valutazione ex ante del Programma di Sviluppo Rurale al Nucleo.

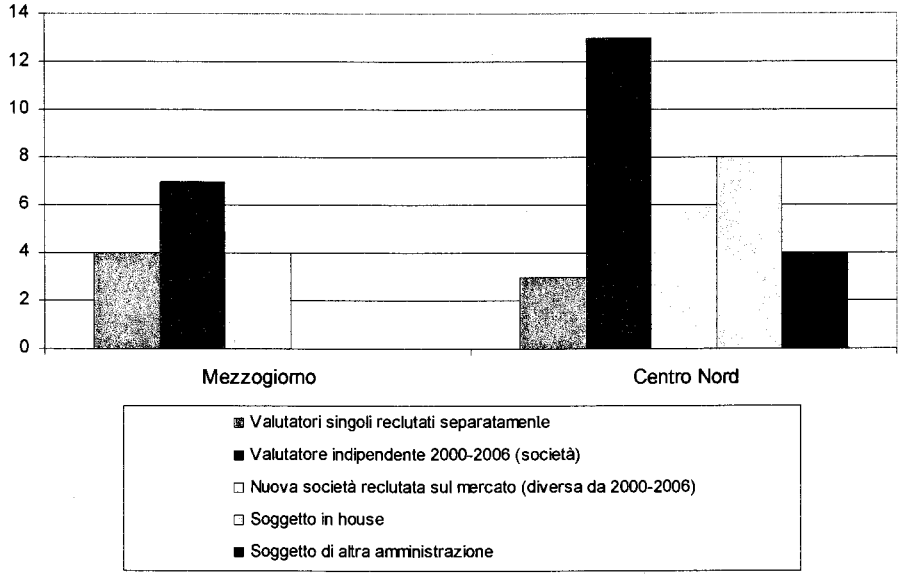
Anche la tipologia di soggetti esterni cui vengono affidate le valutazioni comincia a cambiare (cfr. Figura II.2), più nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord: non si tratta più solo di società, o (come nelle Regioni del Centro-Nord) di strutture *in-house* o di altre amministrazioni (prevalentemente Università), ma anche di team composti da singoli esperti. L'attribuzione della valutazione a piccoli team di ricercatori contrattati specificatamente per il singolo compito valutativo ha la funzione di mettere in luce la responsabilità dei singoli valutatori in un'attività che ha un alto contenuto di ricerca applicata e, quindi, richiede di mantenere alta la qualità del prodotto attraverso meccanismi di tipo reputazionale. Allo stesso tempo, questa modalità consente risparmi di risorse finanziarie per la Pubblica amministrazione, sia pure a fronte di maggiori oneri relativi alla gestione di numerosi rapporti contrattuali di ridotte dimensioni[57]. Sarà necessario, nell'affrontare con questa modalità i compiti di valutazione in itinere ed ex post, prestare particolare attenzione alla protezione dell'indipendenza e terzietà dei valutatori.

---

[56] Nella programmazione 2000-2006, le valutazioni ex ante nelle Regioni del Mezzogiorno erano state prevalentemente affidate a strutture esterne, in molti casi le stesse che fornivano l'assistenza tecnica alla formulazione dei Programmi. Mentre all'epoca non esistevano i Nuclei di valutazione, il Regolamento comunitario di riferimento consentirà di condurre internamente la valutazione *ex ante*.

[57] Le modalità consigliate dal Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) per le gare sono comunque onerose, perché si richiede di utilizzare forme di ricerca dei consulenti esterni caratterizzate da evidenza pubblica.

Figura II.2 - FREQUENZE DELLE FIGURE DI VALUTATORE EX ANTE DEI PROGRAMMI OPERATIVI COFINANZIATI DA FONDI EUROPEI NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME (valori assoluti)



Nota: La Figura riporta la tipologia di tutti i soggetti esterni, sia che sia stata loro attribuita la responsabilità della valutazione, sia che sia stato loro richiesto semplicemente di affiancare il Nucleo.
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati forniti dalle amministrazioni

Inoltre, appare diffusa l'attribuzione della valutazione ex ante per il periodo 2007-2013 allo stesso soggetto che ha condotto la valutazione intermedia del periodo 2000-2006. E' difficile dare un giudizio generale su tale consuetudine: da una parte, è probabilmente auspicabile che vi sia un certo avvicendamento nei compiti valutativi, e che un valutatore non si leghi troppo strettamente al committente. D'altra parte, tuttavia (ed alcune osservazioni del SNV lo confermano), la natura della valutazione ex ante è tale che la conoscenza profonda del programma precedente rappresenta un elemento di rilievo nel fornire indicazioni pertinenti.

Se si incrociano le informazioni, infine, si riscontra una certa coincidenza tra unitarietà del processo valutativo (espresso tramite l'affidamento ad uno stesso soggetto delle valutazioni dei Programmi FSE e FESR) ed affidamento della responsabilità della valutazione al Nucleo, coadiuvato o meno da professionalità esterne.

RIQUADRO E - IL NUOVO ASSETTO DELLA VALUTAZIONE NELLA POLITICA REGIONALE UNITARIA 2007-2013 ED IL SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE

Sulla base di un sostanziale apprezzamento da parte delle amministrazioni, della Commissione Europea e delle parti economiche e sociali il QSN ha costruito sull'esperienza del Sistema Nazionale di Valutazione per l'Obiettivo 1 della programmazione 2000-2006 un nuovo quadro, che, pur mantenendo fermi alcuni elementi, innova rispetto al precedente su in alcuni punti fondamentali.
Alcuni degli elementi fondanti della programmazione 2000-2006 sono stati mantenuti nel nuovo assetto:

La natura decentrata dei processi valutativi. Ciascuna amministrazione è tenuta a richiedere valutazioni degli interventi di politica regionale che essa stessa programma ed attua.

L'autonomia delle valutazioni richieste dal soggetto coordinatore della Politica Regionale, il Dipartimento per le Politiche di Coesione e Sviluppo. Tali valutazioni, condotte internamente dall'UVAL o esternamente da valutatori indipendenti, sono richieste dal Dipartimento in accordo con il partenariato sociale ed economico e costituiscono valutazioni originali ed autonome e non (come pure sarebbe possibile) una mera sintesi delle valutazioni svolte a livello locale.

Le attività finalizzate a costruire capacità di valutazione. Come già nel passato, il QSN riconosce che, nonostante alcuni progressi compiuti nel periodo 2000-2006, sia ancora necessario sostenere le amministrazioni centrali e locali nella domanda ed utilizzazione delle valutazioni. Su esplicita richiesta sia delle Regioni che della Commissione Europea, il QSN prevede che tali attività di sostegno alle amministrazioni centrali e locali si configurino attorno ad un Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale: un insieme di attività (osservazione dei processi valutativi, produzione di materiale di guidance, supporto attraverso incontri collettivi o affiancamento) portate avanti collettivamente da strutture già esistenti presso le amministrazioni e già impegnate nella valutazione. Le attività del SNV sono rivolte alle amministrazioni centrali, regionali e locali, ai valutatori, al partenariato istituzionale e sociale. Rispetto alla configurazione che il SNV aveva nel 2000-2006, sono stati introdotti notevoli cambiamenti nelle attività e nei soggetti che vi collaborano per adattare l'azione di sostegno al mutato contesto in cui essa viene a svolgersi ed all'intenso impegno necessario.

Le innovazioni introdotte nella Programmazione 2007-2013 riguardano diversi aspetti.

L'obbligo di valutare è esteso anche agli interventi finanziati interamente con risorse nazionali (il Fondo per le Aree Sottoutilizzate)[1] e possono investire, ove opportuno, anche attività ordinarie.

Le amministrazioni (in accordo con il partenariato sociale ed istituzionale) scelgono domande valutative che riguardino non il complesso dell'intervento (p.e., il programma FESR di una Regione), ma un territorio (le aree montane della Regione), uno strumento (p.e., gli aiuti di stato), un insieme coerente di interventi (p.e., un PIT), o gli effetti degli interventi su gruppi sociali od economici[2].
Le amministrazioni sono direttamente responsabili anche delle valutazioni ex post degli interventi di anni precedenti[3].
Non esiste più un calendario standard per le valutazioni, ma queste sono programmate dall'amministrazione secondo i bisogni informativi propri e dei partner istituzionali e sociali, e secondo il calendario delle decisioni di policy[4].
È possibile, oltre ad ingaggiare valutatori esterni nel modo tradizionale (contrattando cioè società che costituiscono e gestiscono i gruppi di ricerca) attribuire i compiti internamente (al Nucleo di Valutazione dell'amministrazione, qualora ne possegga la capacità, le risorse umane necessarie e il tempo), oppure a gruppi di individui costituiti dall'amministrazione stessa scegliendo i singoli

valutatori indipendentemente gli uni dagli altri. E', comunque, necessario attribuire almeno una parte delle valutazioni necessarie a soggetti esterni.
È previsto che valutazioni siano decise e condotte anche a livello locale: alcune Regioni hanno richiesto che il QSN preveda la possibilità per le Regioni di sostenere soggetti sub-regionali (Comuni, Province, coalizioni locali p.e., relative alla progettazione integrata territoriale, etc.) nella valutazione. Allo stato, solo pochi Piani delle valutazioni prevedono meccanismi (peraltro molto disomogenei) per facilitare la richiesta e conduzione di valutazioni a livello locale.
Ciascuna amministrazione è responsabile di decidere quali interventi o parti di intervento saranno valutate, come, e quando; in breve di organizzare la funzione di valutazione al proprio interno. Un'ulteriore innovazione introdotta dal QSN è di prevedere che tale organizzazione avvenga tramite il "Piano delle valutazioni" che costituisce un impegno pubblico e chiaro di creare, utilizzare e distribuire conoscenza scientifica sugli effetti degli interventi.
Il QSN innova la composizione dei soggetti responsabili di realizzare le attività del Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale: oltre all'UVAL, con compiti di coordinamento, all'ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE ed all'INEA (che già prendevano parte al SNV dell'Obiettivo 1, 2000-2006), partecipano alle attività quelle strutture pubbliche attive nel campo della valutazione della politica regionale nazionale e comunitaria (in particolare i Nuclei di valutazione) che rendano disponibile una percentuale delle proprie risorse umane per periodi definiti di tempo. Il SNV opera con il supporto del Ministero dell'Ambiente, del Ministero delle Pari Opportunità e con la collaborazione della Rete dei Nuclei. Si crea, così, un interscambio continuo e la possibilità di programmare una mole di lavoro adeguata rispetto ai compiti ad esso assegnati.

---

[1] *Nei precedenti periodi di programmazione l'obbligo di valutazione era ristretto agli interventi co-finanziati dai Fondi Strutturali. Questo approccio è stato considerato insufficiente per due motivi: innanzitutto, una parte cospicua dello sforzo di policy risultava escluso dall'obbligo di essere sottoposto a valutazione (valutazioni aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie sono state sporadiche), poiché l'Unione cofinanzia solo una parte dell'intervento rivolto alle aree sottoutilizzate, anche nelle Regioni del Mezzogiorno. Inoltre, data la struttura dei programmi e del modo in cui funziona la policy a livello territoriale, gli effetti possono essere compiutamente colti solo osservando il complesso dell'intervento in un determinato ambito territoriale o settoriale.*

[2] *In precedenza, ciascun programma operativo era oggetto di un unico esercizio valutativo. Domande di valutazione, prevalentemente riferite all'intero programma, erano contenute nei documenti di orientamento alla valutazione e rispecchiavano essenzialmente le esigenze informative della Commissione. L'esperienza ha mostrato che risultava difficile ottenere, con questo genere di domande, valutazioni di alta qualità. Nel 2004-2005, l'aggiornamento della valutazione intermedia 2000-2006, soprattutto nelle Regioni Ob. 1, invece, è stato condotto focalizzando, in generale, le valutazioni su domande più circoscritte ed appare aver sortito risultati migliori.*

[3] *In precedenza, nel sistema dei Fondi Strutturali, le amministrazioni erano responsabili solo delle valutazioni ex ante ed intermedie, ed in qualche caso procedevano ad una valutazione c.d. "finale", a chiusura dell'intervento. Delle valutazioni ex post era responsabile la Commissione Europea. Sebbene non fosse, ovviamente, interdetta la valutazione di interventi di periodi di programmazione precedenti, risultava problematico ottenere l'ammissibilità delle spese relative. L'assetto attuale della valutazione appare avere superato tale ostacolo. I fondi nazionali, invece, non erano assistiti da alcuna prescrizione in materia. Tuttavia, pratiche valutative erano estremamente rare.*

[4] *Nel periodo di programmazione 2000-2006 i regolamenti dei fondi strutturali prevedevano scadenze uguali per tutti. Tali scadenze, in combinazione con un avvio rallentato dell'attuazione dei programmi (a sua volta dovuto all'innovatività di alcuni elementi della strategia e all'affaticamento che ha caratterizzato, soprattutto nelle regioni dell'Ob.1, la chiusura della programmazione 1994-1999) ha fortemente limitato la capacità degli esercizi valutativi di restituire informazioni utilizzabili sugli effetti dell'intervento.*

II.2.2 La valutazione ex ante e la valutazione ambientale strategica del programma interregionale "Energia rinnovabile e risparmio energetico"

La *valutazione ex ante* del Programma Operativo Interregionale "Energia rinnovabile e risparmio energetico 2007-2013" è stata realizzata da un Gruppo di lavoro istituzionale costituito dai componenti dei Nuclei Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, con il coordinamento dell'UVAL.

La valutazione *ex ante* ha affiancato l'intero processo di programmazione e, in tutte le fasi, ha svolto la funzione focalizzare l'attenzione dei programmatori sulle connessioni tra la strategia del programma e la strategia proposta nel QSN, sull'effettiva valenza interregionale delle linee di intervento che progressivamente venivano proposte e analizzate, sulle modalità attuative per assicurare efficacia all'azione programmata.

La valutazione ha permesso di introdurre importanti modifiche in corso di stesura del programma rispetto alle formulazioni iniziali.

È stata esplicitata in modo più efficace, rispetto alle iniziali formulazioni, l'idea forza o la fisionomia del Programma, ossia la concentrazione degli interventi sulle attività che vanno a coprire i vuoti lasciati dalla programmazione ordinaria nazionale e regionale (azioni immateriali, potenziamento delle competenze di ricerca, produttive e di assistenza e servizio delle ESCO (*Energy Saving Company*), la creazione di filiere produttive, gli interventi esemplari in tema di efficienza energetica), piuttosto che sulla mera promozione degli investimenti volti ad aumentare la potenza installata da fonti rinnovabili (per le quali gli incentivi ordinari appaiono ormai sufficienti).

Sono stati maggiormente considerati i profili di interregionalità del Programma e la sua natura di cornice e di strumento di integrazione delle politiche regionali e nazionali in essere, nonché le sinergie, le demarcazioni e la coerenza con le altre Priorità del QSN e con gli strumenti operativi di programmazione. Al riguardo è stato segnalato, e recepito dai programmatori, come il carattere interregionale del Programma sia fortemente dipendente dalla capacità, in fase attuativa, di assumere un ruolo "guida" rispetto all'attuazione degli interventi in campo energetico previsti dai Programmi Operativi Regionali.

Sono state integrate e/o meglio focalizzate alcune linee e modalità di intervento, con particolare riferimento all'organizzazione delle filiere delle biomasse e agli interventi nelle aree protette e isole minori. Con riferimento alla produzione di energia da biomasse, si è suggerito un approccio basato su una rigorosa classificazione scientifica per indirizzare il sostegno a interventi in grado di combinare e massimizzare i vantaggi energetici, micro e macroeconomici locali, ed ambientali[58]. È stato inoltre suggerito di approfondire la connessione tra gestione dei rifiuti e produzione energetica, al fine di esplorare le opportunità offerte dalla

[58] La scelta ottimale del mix di biomasse e della tecnologia da utilizzare dipende dal fine energetico principale che ci si prefigge (es. termico, elettrico, cinetico), dal settore cui l'energia primaria o secondaria prodotta viene indirizzata (trasporti, industriale, civile, urbano, agricolo o rurale) e dalle caratteristiche della biomassa, che variano in base a numerosi fattori esclusivamente locali, tra cui le condizioni pedoclimatiche e la disponibilità di altre risorse (per esempio, risorse idriche).

trasformazione della frazione organica da raccolta differenziata in biogas tramite fermentazione anaerobica (sul modello di alcuni altri Paesi Europei, quali Germania, Austria, Danimarca, Finlandia). Infine, in considerazione della presenza diffusa di una infrastruttura strategica quale quella di trasporto e distribuzione del GNL (Gas Naturale Liquefatto) e del metano, è stato suggerito di introdurre un'apertura del Programma a ipotesi di sostegno allo sviluppo di nuove filiere per i biocarburanti, con particolare attenzione per quelli gassosi.

Per quanto riguarda gli interventi nelle aree naturali protette e nelle isole minori, si è suggerito di promuovere aggregati territoriali pubblico-privati, così da sostenere un modello condiviso di sviluppo locale basato sulle fonti rinnovabili e il risparmio energetico (sul modello delle cosiddette Comunità Sostenibili).

Sono stati individuati e quantificati, gli indicatori di Programma (realizzazione, risultato e impatto), che hanno permesso di esplicitare con maggiore chiarezza le scelte operative del Programma, assicurando anche coerenza e aggregabilità con gli indicatori individuati nel QSN (cfr. paragrafo II.1.4).

Inoltre, conformemente alle previsioni del Regolamento (CE) 1083/2006 (art. 47 comma 1) ed a quanto ribadito in diverse sedi a livello nazionale e comunitario, il processo di definizione del Programma ha rispettato gli obblighi e le previsioni della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti ambientali di piani e programmi (Valutazione Ambientale Strategica).

Analogamente a quanto fatto per la valutazione *ex ante* le attività di valutazione ambientale strategica sono state realizzate da un Gruppo di lavoro interistituzionale costituito da rappresentanti delle Autorità Ambientali Regionali, con il coordinamento dell'UVAL.

La *valutazione ambientale strategica* ha consentito di: evidenziare le caratteristiche e le criticità ambientali del territorio interessato dagli interventi e verificarne la coerenza con gli obiettivi di sostenibilità ambientale; individuare il potenziali effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione; identificare alcune misure di mitigazione e di *governance* da adottare nella fase di attuazione al fine di massimizzare gli effetti positivi sull'ambiente e minimizzare quelli negativi.
Dalla valutazione è emerso come il Programma per la sua natura energetico-ambientale contribuisce al raggiungimento degli obiettivi al 2020 stabiliti in seno al Consiglio Europeo del marzo 2007 relativamente alla produzione di energia da fonti rinnovabili, all'efficienza energetica e alla riduzione delle emissioni di gas serra.
La sinergia tra la programmazione, la valutazione *ex ante* e la VAS è stata assicurata attraverso una sistematica partecipazione agli incontri delle autorità di programmazione. L'obiettivo è stato quello di considerare, fin dalle fasi iniziali del processo di programmazione, i potenziali effetti ambientali della strategia del Programma e delle linee di intervento che progressivamente sono state proposte e analizzate.
A fronte di significativi effetti ambientali positivi derivanti dall'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili e dal miglioramento dell'efficienza energetica e alla conseguente riduzione delle emissioni di gas serra è stato evidenziato come alcune azioni previste dal Programma potrebbero determinare significativi effetti negativi sull'ambiente:

- sebbene gli interventi di attivazione di filiere produttive per la produzione di energia da biomassa non finanzino direttamente la produzione di materia prima per l'alimentazione degli impianti a biomassa, essi concorrono indirettamente allo sviluppo delle colture agro-energetiche; pertanto, tali interventi possono indurre potenziali modifiche degli assetti degli habitat naturali e del paesaggio, concorrere agli impatti sui corpi idrici in termini di inquinamento (da pesticidi e fertilizzanti) e di sovrasfruttamento della risorsa idrica;
- i progetti di geotermia ad alta entalpia, soprattutto qualora si configurino come grandi progetti, potrebbero essere in contrasto con l'obiettivo di prevenzione del rischio idrogeologico e di tutela del paesaggio, nonché, a seconda delle tecnologie prescelte, determinare un maggiore sfruttamento della risorsa idrica;
- gli interventi di potenziamento e adeguamento delle reti energetiche, soprattutto quelle di trasporto, potrebbero determinare effetti negativi sulla conservazione della biodiversità e sul paesaggio;
- gli interventi di promozione delle fonti rinnovabili nelle aree protette e isole minori potrebbero avere potenziali effetti ambientali negativi in relazione alla particolare fragilità di questi contesti territoriali, laddove gli interventi non siano realizzati con un approccio di forte integrazione degli aspetti ambientali.

Al fine di mitigare i potenziali effetti negativi sull'ambiente sono stati definiti *set* di criteri utilizzabili in maniera alternativa (selezione, priorità, premialità) nella fase di programmazione operativa e di attuazione del Programma. È stato infine proposto un sistema di monitoraggio ambientale finalizzato a individuare le eventuali criticità derivanti dall'attuazione degli interventi e a consentire il progressivo riallineamento dei contenuti del Programma agli obiettivi di protezione ambientale stabiliti.

I percorsi della valutazione *ex ante* e della *valutazione ambientale strategica* sono sintetizzati nei due prospetti che seguono.

Fasi di attività della valutazione ex ante del Programma interregionale "Energia rinnovabile e risparmio energetico"

FASI Valutazione ex a ante	ATTIVITÀ
PRIMA MACRO FASE - PRE VALUTAZIONE EX ANTE (ottobre 2006 - febbraio 2007)	La prima macro-fase, definibile come "pre-valutazione ex ante", è stata svolta da UVAL nel periodo precedente alla predisposizione del Programma ed è stata orientata a supportare: - la riflessione congiunta tra le Amministrazioni Centrali titolari di competenze in materia di energia da fonti rinnovabili e risparmio energetico (Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) sugli elementi di contesto che ostacolano o rallentano il raggiungimento degli obiettivi comunitari e nazionali nel settore; - l'individuazione di quegli ostacoli e criticità che possono essere più efficacemente affrontati a scala interregionale; - una preliminare identificazione delle tipologie di intervento da attivare a livello interregionale, tenuto conto delle esperienze maturate nell'ambito della politica ordinaria di settore e della politica regionale co-finanziata dai Fondi Strutturali Comunitari nelle regioni dell'Obiettivo 1 nel 2000-2006.
SECONDA MACRO FASE - VALUTAZIONE EX ANTE (marzo 2007 - novembre 2007)	Nella seconda macro fase sono state realizzate le attività di valutazione *ex ante* vera e propria, in linea con gli orientamenti metodologici nazionali e comunitari, con l'obiettivo di valutare: l'adeguatezza dell'analisi socio-economica e la rispondenza della strategia ai bisogni identificati; la coerenza interna della strategia adottata; la coerenza della strategia con le politiche nazionali e regionali e con le linee guida strategiche comunitarie; la pertinenza, significatività e coerenza dei risultati attesi e degli impatti; l'adeguatezza dei sistemi di attuazione proposti. Questa macro-fase si è concretizzata nello svolgimento delle attività di seguito riportate: - produzione di commenti e suggerimenti (sia in forma scritta, che nell'ambito di incontri avvenuti con le Amministrazioni interessate) sui materiali prodotti in forma non definitiva dal Gruppo di Programmazione (costituito dalle Amministrazioni Centrali e Regionali interessate dal Programma), nonché indicazioni di riferimenti bibliografici e di fonti di dati utili alla stesura del Programma; - elaborazione, a beneficio del programmatore, di dati e ricognizione delle strategie e degli interventi previsti nei Programmi Operativi Nazionali e Regionali e nei Programmi di Sviluppo Rurale nel settore energetico; - supporto all'individuazione e quantificazione degli indicatori di programma; quantificazione degli impatti del Programma, inclusi gli impatti occupazionali e quelli sulle emissioni di gas ad effetto serra; - partecipazione sistematica agli incontri del Gruppo di Programmazione, al fine di ricostruire la logica che sottende al disegno strategico del Programma e le posizioni espresse delle Amministrazioni coinvolte e alle riunioni con il partenariato economico-sociale; - redazione del Rapporto di valutazione *ex ante* , secondo quanto previsto dall'art. 48 del Regolamento 1083/2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

Fasi di attività della valutazione ambientale strategica del Programma interregionale "Energia rinnovabile e risparmio energetico"

FASI VAS	ATTIVITÀ
FASE I - FASE DI SCOPING E INDIVIDUAZIONE DELLE AUTORITÀ E DEI SETTORI DEL PUBBLICO DA CONSULTARE (marzo – luglio 2007) **CONSULTAZIONI** (giugno – luglio 2007)	- Individuazione delle Autorità con specifiche competenze ambientali in materia ambientale relativamente all'area interessata dal Programma. - Individuazione dei Settori del Pubblico da consultare (ad es. gruppi organizzati con interesse a partecipare al processo come le Associazioni ambientaliste, le ONG, gli Enti di ricerca e Formazione, le Associazioni culturali, le Associazioni di categoria, gli ordini professionali e le istituzioni sanitarie). - Redazione del Documento di *scoping* contenente una proposta della struttura del Rapporto Ambientale (RA), con la finalità di facilitare le consultazioni. - Attivazione delle consultazioni delle Autorità con specifiche competenze ambientali per stabilire la portata e il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel RA.
FASE II - BOZZA DEL RAPPORTO AMBIENTALE E CONSULTAZIONE INTERMEDIA (luglio – agosto 2007)	- Stesura della prima bozza di RA sulla base della proposta di programma operativo interregionale, contenente la descrizione del contesto ambientale e una valutazione preliminare degli effetti ambientali derivanti dalla attuazione del Programma. - Consultazione intermedia delle autorità e dei settori del pubblico per consentire loro di esprimere un parere sulla proposta di Programma e sulla bozza di RA. - Stesura del RA sulla base della proposta di programma operativo interregionale, e di alcune sue ragionevoli alternative, contenente la descrizione e la valutazione degli effetti ambientali derivanti dalla attuazione del Programma stesso e delle sue alternative.
FASE III - STESURA DEL RAPPORTO AMBIENTALE (agosto – ottobre 2007)	- Definizione degli indicatori ambientali e delle misure per il monitoraggio del programma - individuazione di indicatori di efficacia (che misurano il grado di raggiungimento degli obiettivi) e di indicatori di efficienza (che misurano il grado di raggiungimento degli obiettivi rispetto alle risorse impiegate) rappresentativi del contesto di attuazione. - Stesura di una sintesi non tecnica del RA
IV FASE – CONSULTAZIONI 26 ottobre – 16 novembre	- Consultazione delle autorità e dei settori del pubblico per consentire loro di esprimere un parere sulla proposta di programma e sul rapporto ambientale (inclusivo della sintesi non tecnica) prima dell'adozione definitiva. - Redazione e adozione del Programma definitivo sulla base dei risultati del Rapporto Ambientale e dei pareri espressi durante le consultazioni.
FASE V – INFORMAZIONE SULL'ITER DECISIONALE (novembre 2007) d)	- Elaborazione della dichiarazione di sintesi che illustra: in che modo le considerazione ambientali sono state integrate nel programma; in che modo si è tenuto conto del Rapporto Ambientale e dei risultati delle consultazioni; i motivi per cui è stato scelto il Programma adottato fra le possibili alternative che erano state individuate. - Messa a disposizione di autorità e pubblico di: documento di programma; dichiarazione di sintesi e misure di monitoraggio.

FASE VI - ATTUAZIONE DEL PO E MONITORAGGIO (in corso)	- Raccolta di tutti i dati e di tutte le informazioni necessarie per far partire il sistema di monitoraggio - Verifica periodica: dello stato di avanzamento del Programma e della sua efficacia; degli effetti ambientali; del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale. - Redazione delle relazioni di monitoraggio, i cui risultati potranno consentire un eventuale riorientamento del Programma.

II.2.3 La valutazione ex ante e la valutazione ambientale strategica del programma interregionale attrattori naturali, culturali e turismo

L'attività di valutazione *ex ante* del Programma Interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo" 2007-2013, in analogia con l'organizzazione adottata per il programma interregionale sul tema dell'energia, è stata realizzata da un Gruppo di lavoro istituzionale costituito dai componenti dei Nuclei Regionali per la Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici, con il coordinamento dell'UVAL.

Anche in questo caso la valutazione *ex ante* ha affiancato l'intero processo di programmazione e ha svolto la funzione di tenere alta l'attenzione sulle connessioni tra le proposte strategiche del programma e la strategia interregionale già definita nel paragrafo IV.4.II del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

L'attività di valutazione *ex ante* ha permesso di introdurre significative modifiche in corso di stesura del programma.
Rispetto alle iniziali formulazioni, l'idea forza o la fisionomia del Programma è stata esplicitata in modo più efficace, ossia la concentrazione degli interventi sulle attività necessarie a creare "reti di attrattori di eccellenza interregionale", caratterizzate da standard di qualità elevata, omogenei fra le Regioni e a realizzare una politica unitaria sovraregionale per la promozione e commercializzazione di tali reti sul mercato turistico internazionale. In particolare, l'attività di valutazione *ex ante* ha introdotto nel Programma sia una definizione operativa delle reti interregionali e delle linee di intervento da realizzare per costruirle, sia una radicale revisione dei criteri originariamente definiti per selezionare i nodi territoriali di tali reti, introducendo una definizione di "turisticità potenziale" *ad hoc* per lo specifico contesto programmatorio.

Sono stati maggiormente considerati i profili di interregionalità e la sua natura di strumento di integrazione delle politiche regionali e nazionali in essere, nonché le sinergie, le demarcazioni e la coerenza con le altre Priorità del QSN 2007-2013 e con gli strumenti operativi di programmazione. Al riguardo è stato segnalato, e recepito dai programmatori come il valore aggiunto interregionale non consista in una mera "messa in rete" di attrattori appartenenti a regioni diverse, ma soprattutto in due componenti qualificanti del Programma: la definizione e condivisione di *standard* omogenei di qualità fra le regioni e la realizzazione di politiche di *marketing* turistico in grado di superare la frammentazione e il mancato coordinamento delle azioni svolte a livello regionale. Da questo punto di vista, la valutazione *ex ante* ha contribuito a interpretare correttamente lo spirito del QSN

relativo alla specificità del Programma Interregionale, colmando attraverso l'azione della politica regionale le carenze della politica ordinaria, carenze dovute non tanto a vincoli finanziari, ma alla difficoltà di coordinare i diversi livelli istituzionali e di integrare politiche settoriali strettamente interrelate per quanto riguarda le conseguenze sul territorio, ma nettamente distinte per quanto riguarda le competenze istituzionali (quali appunto le politiche per il turismo, per la valorizzazione del patrimonio culturale e per la valorizzazione del patrimonio ambientale).

Sono state integrate e/o meglio focalizzate alcune linee e modalità di intervento, con particolare riferimento alla definizione dei regimi di aiuto, i quali, rispetto alla precedente formulazione, sono stati ridefiniti per rafforzare la demarcazione con i regimi di aiuto finanziati dai Programmi Regionali e per favorire una maggiore competitività dell'offerta turistica e dei servizi complementari, compresi i servizi per la fruizione dei beni culturali e ambientali, attraverso l'aggregazione dell'offerta, le azioni di carattere collettivo, le azioni anche intersettoriali di integrazione delle filiere a sostegno delle attività turistiche e una stretta integrazione con le azioni di regolamentazione degli standard definite nell'ambito del Programma stesso.

Sono stati, infine, rivisti e integrati gli indicatori di Programma (realizzazione, risultato e impatto), consentendo così di esplicitare con maggiore chiarezza le scelte operative del Programma e assicurando anche coerenza e aggregabilità con gli indicatori individuati nel QSN 2007-2013 (cfr. paragrafo II.1.4). In particolare, è stato introdotto l'indicatore di "presenze turistiche per abitante nei mesi non estivi", in quanto uno dei quattro indicatori selezionati per le Regioni Mezzogiorno sul quale è stato condiviso un "valore target preliminare" al 2013, individuando quindi questa come un'area di *policy* comune rispetto alla quale le diverse amministrazioni si sono impegnate in una quantificazione del proprio intervento con valenza sovraregionale.

Fasi di attività della valutazione ex ante del Programma interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo"

FASI Valutazione ex a ante	ATTIVITÀ
PRIMA MACRO FASE – approfondimenti analitici, condivisione partenariale (conclusa a aprile 2006)	- Redazione dei documenti strategici preliminari, alla progettazione e realizzazione del Seminario tematico "risorse culturali e naturali come attrattori" (28 settembre 2005), conduzione del tavolo partenariale dedicato al tema delle risorse culturali, naturali e turismo che ha condotto alla redazione della priorità 5 del QSN 2007-2013.
SECONDA MACRO FASE – definizione dello strumento interregionale nel QSN (conclusa a luglio 2007)	- Negoziato con la Commissione Europea relativamente alla priorità 5 del QSN, e alla concezione del Programma Interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo" e redazione del relativo paragrafo IV.4.2 del QSN nella sua versione finale approvata.
TERZA MACRO FASE – Valutazione ex ante (conclusa a dicembre 2007)	- Coordinamento delle Istituzioni nel processo di condivisione dei contenuti strategici e supporto al negoziato con la Commissione Europea. Ciò al fine di sostenere il processo e fornire indicazioni tecniche al tavolo degli 11 programmatori (le 8 Regioni del Mezzogiorno, il MiBAC, il MATTM e il Dipartimento per il turismo presso la PdC); - supporto tecnico-metodologico per la definizione dei contenuti del programma e dei criteri di selezione dei progetti e delle aree di intervento - indirizzi per la definizione del modello di *governance* più efficace e delle funzioni dell'Autorità di Gestione (ruolo per il quale si è candidata la Campania) e del Comitato Tecnico Congiunto per l'Attuazione (al cui presidenza è stata al MiBAC); - impostazione della metodologia e coordinamento tecnico della Valutazione *ex ante* e della Valutazione ambientale e strategica. La valutazione ha contribuito a orientare e migliorare i contenuti del Programma e di scrittura di diverse note valutative messe agli atti nelle riunioni di programmazione alle quali ha sempre partecipato. Un "prodotto collaterale" di tale attività, degno di essere menzionato, è anche quello di aver animato per la prima volta una vera e propria attività di rete fra i singoli nuclei, stimolandoli a svolgere una concreta e formale funzione di valutazione di natura sovraregionale.

La *valutazione ambientale strategica* è stata inizialmente avviata dall'UVAL che ha coordinato le autorità ambientali delle amministrazioni regionali coinvolte nel Programma, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e del MiBAC. L'UVAL ha promosso le riunioni di avvio dei lavori, ha impostato la metodologia e il processo di valutazione e ha garantito la circolazione delle informazioni e la condivisione dei documenti progressivamente predisposti, secondo quanto previsto dalla Direttiva 2001/42/CE (Direttiva VAS), in assenza di recepimento della Direttiva stessa nella normativa nazionale.

Tuttavia, durante le attività di valutazione sono intercorse diverse modifiche normative che hanno richiesto successivi adattamenti della metodologia.

Dopo una prima impostazione metodologica fondata sugli indirizzi della Direttiva comunitaria, con l'entrata in vigore, il 1 agosto 2007, della Parte Seconda del Decreto Legislativo 152/2006, l'UVAL ha verificato le modifiche da apportare all'impianto metodologico e procedurale iniziale e proposto le possibili soluzioni. Durante il processo di valutazione, nella fase di consultazione delle autorità con competenze ambientali e del pubblico sono intervenute con il Decreto Legislativo 4/2008 ulteriori modifiche e integrazioni al Decreto Legislativo 152/2006[59].

In questo quadro evolutivo il processo di valutazione si è protratto nel tempo per concludersi formalmente solo a luglio 2008.

La valutazione ambientale ha consentito, nonostante le difficoltà di percorso, di: evidenziare le caratteristiche e le criticità ambientali del territorio interessato dal Programma; verificare la coerenza del Programma con gli obiettivi di sostenibilità ambientale; individuare il potenziali effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del Programma; identificare alcune misure di mitigazione e di *governance* da adottare nella fase di attuazione del Programma al fine di massimizzare gli effetti positivi sull'ambiente e minimizzare quelli negativi.

II.2.4 Disuguaglianze nei servizi offerti ai cittadini. Il caso Calabria

Finalità del progetto

Il miglioramento del contesto socio-economico e l'accesso ai servizi di base è elemento fondamentale per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo in favore dei territori rurali stabiliti dalla strategia nazionale della politica regionale per il periodo 2007-2013. Considerata anche la rilevanza che la garanzia di servizi di base sta assumendo nel dibattito internazionale sullo sviluppo dei territori rurali[60], l'UVAL ha svolto una ricerca valutativa su "Disuguaglianze territoriali nell'offerta di una serie di servizi ai cittadini: un confronto aree urbane e aree rurali in Calabria"[61].

Partendo dall'obiettivo di "*sviluppare suggerimenti di politica economica in grado di migliorare la capacità delle forme tradizionali di programmazione di influenzare e assicurare il miglioramento della qualità della vita nelle aree interne, trovando*

---

[59] Va segnalato che il Programma Interregionale Attrattori è l'unico programma cofinanziato dai Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013 che ha seguito le procedure VAS secondo il D.Lgs n. 152/2006, mentre tutti gli altri programmi hanno potuto fare riferimento esclusivamente alla Direttiva Comunitaria 2001/42/CE.

[60] L'OCSE ogni anno organizza una Conferenza internazionale che permette ai decisori di politiche pubbliche di discutere sui temi più importanti dello Sviluppo Rurale. Nel 2008 questa Conferenza è stata organizzata dal Governo Tedesco e dall'OCSE proprio su *Innovative Service Delivery for Rural Regions.*

[61] Questo anche alla luce dell'importanza assegnata, nel prossimo periodo di programmazione, al perseguimento di una serie di obiettivi di servizio (cfr. paragrafo I.1.3).

anche soluzioni innovative" la ricerca applica la metodologia di valutazione territoriale sviluppata dall'UVAL nell'indagine pilota effettuata in Umbria[62].

La ricerca si basa sull'uso di una serie di indicatori capaci di misurare l'offerta, l'accessibilità e, per quanto possibile, la qualità di una serie di servizi di base nelle diverse aree rurali della Regione (servizi sanitari; servizi di istruzione, con una particolare attenzione alla scuola secondaria di primo livello; servizi di cura dell'infanzia e degli anziani). L'analisi contiene anche una parte di ascolto del territorio che è avvenuta attraverso due tecniche principali: intervista a interlocutori privilegiati e organizzazione di una serie di *Focus Group* sul territorio[63]. Si sono svolti 11 *Focus Group* nelle principali aree rurali della Calabria (Aspromonte; Serre Vibonesi; Serre Crotonesi e Pollino) e sono stati ascoltati una serie di soggetti attivi a livello locale: medici, sacerdoti, insegnanti, educatori, operatori sociali e volontari. In una seconda fase si sono incontrati anche interlocutori istituzionali, in particolare Sindaci[64].

Nell'individuazione delle tematiche chiave della ricerca, è stato determinante il processo di ascolto del territorio. Si è deciso quindi di concentrare il lavoro su:

- il problema dei giovani e le opportunità di qualità per il loro tempo libero. L'importanza di riuscire ad attirare capitale di qualità nelle aree rurali, specialmente in quelle interne e la rilevanza della scuola dell'obbligo, in particolare della scuola di secondaria di primo grado;
- la scarsissima partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in relazione all'offerta di servizi, come quelli di cura dell'infanzia, che possono migliorare la conciliazione tra lavoro r responsabilità familiari;
- le difficoltà di accesso degli anziani ai servizi sanitari elementari. La capacità del sistema sanitario di raggiungere le aree più limitrofe e il ruolo rilevante dei sistemi di assistenza a domicilio (badanti e servizio di Assistenza Domiciliare Integrata).

Il tema dei giovani è stato corredato da un'analisi della rete della scuola dell'obbligo sul territorio calabrese e le maggiori problematiche collegate alla scuola secondaria di primo grado (presenza della rete sul territorio; problemi di accessibilità e trasporto alle scuole; analisi dei dati sulla docenza e problematiche collegate alla costruzione delle classi e al ricorso alle pluriclassi). Non essendo possibile calcolare l'indicatore previsto – nell'ambito del meccanismo premiale

---

[62] La metodologia UVAL per la valutazione di servizi a livello territoriale, coniuga l'uso simultaneo di strumenti di analisi spaziale e di misurazione socio-economica, quali gli indicatori. In particolare, l'analisi si è concentrata sull'accesso e la disponibilità di alcuni servizi essenziali nelle aree rurali da parte di tre specifiche categorie di popolazione: le donne; gli anziani e i giovani.

[63] Il *Focus Group* è una tecnica di ricerca sociale che consiste in una discussione strutturata e facilitata da un esperto tra un gruppo di partecipanti, che si concentra su pochi temi che vogliono essere indagati nel dettaglio (vedere a questo proposito: "Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa" Linee guida per la Valutazione intermedia dei programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno, Materiali UVAL Numero 4, Anno 2005.

[64] Questo lavoro sul campo si è avvalso anche dell'uso della cinepresa come tecnica di ricerca di sviluppo locale.

degli obiettivi di servizio - per misurare la dispersione scolastica[65], è stato calcolato un indicatore sull'abbandono scolastico che misura la percentuale usciti (e non trasferiti) dalla scuola media inferiore nell'anno 2006-2007.

Per quanto riguarda il tema delle donne, è stata effettuata un'indagine diretta che ha permesso di calcolare l'offerta di servizi di cura dell'infanzia nelle aree rurali e urbane della Regione Calabria.

Con riferimento al tema degli anziani, si è tentata un'indagine diretta che permettesse l'interpretazione dell'offerta di assistenza domiciliare integrata nelle aree rurali, ma non è stato possibile ottenere i dati al livello statistico adeguato[66].

I principali risultati sono riassunti nel Riquadro F.

RIQUADRO F - PRIMI RISULTATI DELL'ANALISI

Il processo di ascolto del territorio, realizzato attraverso Focus Group, ha permesso di rilevare una serie di questioni particolarmente problematiche. In primis è emersa l'idea che l'emigrazione dalla Calabria, ed in particolare dalle aree rurali, è generata dalla mancanza dell'offerta di lavoro. La carenza più avvertita sembra essere quella di capitale umano di qualità, che potrebbe essere la risorsa su cui puntare proprio per far emergere le potenzialità reali dei territori e creare le necessarie reti di sviluppo. Questo problema assume sfaccettature di tipo differente (mancano insegnanti adeguati; ci sono paesi con farmacie ma senza farmacisti, non ci sono persone capaci di offrire "cultura" ai giovani e mancano politiche che facilitino l'arrivo di capitale umano di qualità e innovativo). L'altro aspetto emerso è quello dell'isolamento, particolarmente grave nel caso dei soggetti più deboli, quali persone anziane e disabili. L'isolamento costituisce un ostacolo alla realizzazione piena dei diritti minimi di queste segmenti della popolazione, che nei casi considerati hanno problemi a raggiungere l'ospedale o la specialistica medica più vicina, e nel caso dei bambini disabili problemi per raggiungere le scuole. L'isolamento si aggrava con le carenze riscontrate sul piano dell'offerta di servizi quali il trasporto pubblico locale e le dotazioni infrastrutturali per lo sfruttamento delle tecnologie informatiche avanzate.

Donne, Lavoro e Conciliabilità

Nelle aree rurali della Calabria vive il 47 per cento delle donne calabresi. La regione è caratterizzata da elevati tassi di disoccupazione femminile, che non variano sensibilmente a seconda dell'appartenenza alle diverse tipologie di area. I tassi di disoccupazione femminile giovanile sono più del doppio di quelli nazionali.

---

[65]Quest'indicatore, che misura la percentuale di giovani che abbandonano anticipatamente gli studi (percentuale della popolazione 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione), non è ad oggi calcolabile a livello comunale.

[66] L'UVAL ha presentato i primi risultati di questa ricerca valutativa alla Conferenza OCSE che si è tenuta a Ginevra ad Aprile 2008 su "Meccanismi innovativi per l'offerta dei servizi nelle aree rurali". L'analisi ha attirato l'attenzione del pubblico prevalentemente per la doppia metodologia utilizzata (indagine *desk* e indagine *field*) e per il messaggio chiave ivi contenuto.

Si segnala però che molti dei Comuni che registrano i più alti tassi di disoccupazione giovanile femminile (maggiori al 75 per cento) ricadono nelle aree rurali. Le donne delle aree rurali sono quelle che sperimentano i peggiori tassi di analfabetizzazione e si evidenziano anche importanti differenze nei livelli di istruzione raggiunti: le donne in possesso di un diploma di laurea sono la metà rispetto a quelle che vivono nelle città. Affrontando il tema dei servizi con le donne residenti nelle aree rurali della Calabria, sono emerse tre questioni principali: un problema di "percezione" (la mancanza di lavoro essendo percepito come il "vero" problema cruciale) che ha fatto rilevare approcci differenti – per quanto riguarda l'importanza di servizi quali ad esempio l'asilo nido - tra donne e uomini, donne che lavorano e che non lavorano, donne giovani e meno giovani; il ruolo sostitutivo che le donne stanno esercitando a fronte dell'assenza di servizi importanti come quello di cura dei bambini e di cura degli anziani e un generale senso di "isolamento" e difficoltà a conciliare vita privata e lavoro. Soltanto il 2,1 per cento dei bambini tra 0 e 3 anni della Calabria risultano iscritti in un asilo pubblico e convenzionato, ma tale percentuale è drammaticamente più bassa nelle aree rurali (0,7). D'altra parte se i Comuni con almeno un asilo sono circa il 39 per cento nelle aree urbane, questa percentuale crolla a poco più del 5 per cento in quelle rurali.

Giovani, Tempo Libero e Scuola dell'Obbligo

La scuola è percepita, da molti dei soggetti intervistati, come l'istituzione di riferimento più importante. Iniziative scolastiche pomeridiane, quali laboratori teatrali, corsi di musica e opportunità sportive sono considerate fondamentali. Non si rileva un grave problema di rarefazione del servizio (le statistiche sulla rete scolastica mostrano come la rete della scuola dell'obbligo sembri ancora reggere e come un vero problema di accessibilità inizi a manifestarsi soltanto a livello di scuola secondaria). Quello che sembra mancare maggiormente sono figure di riferimento di qualità (insegnanti validi e capaci di garantire continuità). L'UVAL ha elaborato un indicatore degli studenti che hanno abbandonato la scuola media inferiore nell'anno scolastico 2006-2007, e questo indicatore è risultato leggermente più elevato per le aree rurali.

Anziani, Servizi di Cura per gli Anziani e accessibilità ai servizi sanitari di base

Il processo di ascolto del territorio ha permesso di mettere in evidenza la situazione preoccupante di quella che è la parte di popolazione più importante specialmente nelle aree più interne della Calabria. L'accessibilità a servizi sanitari, anche di base, pone un problema nelle aree rurali più interne. Figure come il medico di medicina generale cercano in parte di supplire a queste carenze, che si fanno ancora più rilevanti se si considera la quasi completa assenza dell'organizzazione di servizi di cura degli anziani. L'Assistenza Domiciliare Integrata, se rinforzata, potrebbe costituire una risposta nella giusta direzione. Il problema principale resta però la cura dell'anziano anche nella vita quotidiana (e non solo nel caso di malattia grave).

II.2.5 Quantificazione dell'impatto degli incentivi alle imprese. Il caso della Regione Sardegna

Nel corso del 2007 l'UVAL ha svolto, in collaborazione con il Nucleo regionale, una valutazione degli effetti prodotti da un dispositivo di incentivazione agli investimenti alle imprese attivo nella Regione Autonoma della Sardegna: la L.R. n. 15 del 1994. Questa attività di valutazione retrospettiva, come altre condotte in passato[67], risponde all'esigenza di comprendere meglio le condizioni dell'efficacia di strumenti di incentivazione alle imprese, per assistere le decisioni da prendere riguardo al futuro delle politiche pubbliche, in questo caso degli strumenti di sostegno alle imprese. La scelta dello strumento da valutare, in questa ottica, è ricaduta su questa specifica legge regionale, oltre che per la disponibilità di dati utili alla valutazione, per via della sua sostanziale analogia con altri strumenti destinati al sostegno di imprese piccole e micro, che usano criteri di selezione simili (del genere semi-automatico), ed a cui vengono tuttora destinate ingenti risorse pubbliche.

Come è prassi nella letteratura sulla valutazione delle politiche di sostegno alle imprese, la domanda di fondo che ha guidato questa ricerca riguarda l'addizionalità degli investimenti finanziati. A fronte degli incentivi dati, le imprese hanno modificato le loro scelte di investimento? E, se sì, in che misura? Inoltre, visto che la finalità ultima dell'incentivo non è l'investimento in sé ma il miglioramento della capacità competitiva delle imprese, come si sono modificate le *performances* delle imprese per effetto dell'aiuto pubblico? Affrontare queste domande valutative ha richiesto la soluzione di problemi concettuali, metodologici, e di disponibilità di dati.

Le informazioni di partenza sulle quali è stato condotto l'esercizio di valutazione provengono dalle banche dati MONIT e AIDA, le quali, rispettivamente, contengono informazioni sugli incentivi erogati a valere su Fondi Strutturali Comunitari, e sui bilanci delle imprese. Attraverso una serie di opportune trasformazioni, questi dati sono stati associati in un unico database che è stato organizzato in modo da raccogliere tutte le informazioni utili a livello della singola impresa (ovvero, l'unità statistica di interesse). Questa operazione ha portato alla creazione di un database di 4.734 imprese, di cui 418 sono state finanziate tramite la L.R. n. 15/94, e n. 55 delle quali hanno ricevuto un unico finanziamento che, inoltre, può essere giudicato concluso.

Senza voler entrare in aspetti eccessivamente tecnici della valutazione operata è qui il caso di richiamare solo le linee generali del metodo che ha consentito di stimare gli impatti sulle imprese beneficiarie dell'incentivo. Il metodo tenta di ricondurre le differenze riscontrate fra le imprese che hanno utilizzato e quelle che non hanno utilizzato l'incentivo, ad una misura denominata effetto medio sulle imprese "trattate" (*Average Treatment Effect on the Treated*, ATT). Esistono svariati metodi statistici di stima di questo effetto. In questa analisi è stata utilizzata una tecnica nota come metodo *Propensity Score matching* che, rispetto a tecniche

[67] Si fa riferimento principalmente all'indagine valutativa sull'efficacia economico sociale dei Contratti di Programma, conclusasi nel 2006, e acquisita dal Cipe, che l'aveva commissionata all'UVAL, nella seduta del 23/05/2007.

alternative come quelle di regressione, consente di prendere in considerazione un sistema articolato di variabili di interesse quali la produttività, l'occupazione, la struttura finanziaria e la redditività delle imprese, rispetto alle quali si pensa che il sistema di incentivazione sia in grado di agire.

Questa tecnica mira a stimare la *performance,* non osservabile, che l'impresa avrebbe realizzato se non avesse partecipato al programma, allo scopo di porla in relazione con il dato effettivamente osservato. La stima si basa sull'ipotesi che questa performance teorica possa essere ricavata dall'osservazione, per ogni impresa *trattata,* di una o più imprese *non-trattate* che siano dal punto di vista economico il più simile possibili ad essa. In questo consiste il *matching,* o abbinamento, che nel lavoro viene guidato da un punteggio (*score*) che individua per ogni impresa, altre imprese che per le loro caratteristiche economiche, avrebbero una probabilità molto simile di percepire gli stessi incentivi pubblici, pur non avendoli ricevuti.

Il confronto è stato dunque effettuato fra i valori delle variabili di bilancio delle aziende finanziate e di quelle non finanziate dalla Legge Regionale n.15, all'interno delle 4734 imprese del campione, negli intervalli temporali 2002-2005 e 2002-2006. I risultati dell'analisi condotta, distinti per piccole e micro-imprese del campione, appaiono abbastanza in linea con quelli riportati nella letteratura sulla valutazione degli incentivi. L'analisi indica come l'incentivo abbia delle conseguenze significative sui comportamenti delle imprese: a tre anni di distanza dal beneficio, le imprese incentivate presentano infatti situazioni diverse rispetto a quelle non incentivate.

Non risulta tuttavia che l'incentivo abbia favorito gli investimenti. Al contrario, la tendenza che caratterizza le immobilizzazioni delle imprese è negativa, specie se si considerano le microimprese. I segnali sono ancor più evidenti quando si considerino le sole imprese che hanno concluso l'intervento. L'analisi non è stata tuttavia in grado di dire se il fenomeno rifletta un reale tendenza alla riduzione, oppure se il fenomeno altro non sia che un riassestamento rispetto a una precedente tendenza alla accelerazione. Questo fenomeno, infatti, è stato riscontrato in recenti contributi di ricerca, che, nell'analizzare gli effetti della più importante Legge n. 488/92, hanno concluso che l'incentivo non abbia modificato le scelte di lungo periodo delle imprese, ma abbia semplicemente indotto le stesse a anticipare operazioni che comunque sarebbero state realizzate in tempi successivi.

Quanto agli altri indicatori, emerge in modo ancora più chiaro una divergenza di risposta tra le piccole imprese e le microimprese[68]. Mentre per le prime si osserva un qualche - seppur debole e incerto - effetto positivo sul fatturato, per le seconde emerge una netta tendenza alla contrazione delle vendite. Nonostante questo ambivalente effetto sulla capitalizzazione ed il fatturato, l'analisi segnala come l'incentivo tenda a agire in senso positivo sulla redditività delle imprese: messe a confronto con le imprese non finanziate, le imprese che hanno ottenuto le agevolazioni della L.R. n. 15/94 fanno registrare, da un lato, tassi di crescita superiori del ROI, del ROE, dall'altro tassi di mortalità aziendale inferiori.

---

[68] La definizione di queste due tipologie di impresa è quella adottata dalla normativa comunitaria.

Pur nei limiti derivanti dal suo ambito di applicazione circoscritto, quest'esercizio di valutazione rappresenta un esempio positivo sia per i risultati raggiunti che per il metodo seguito. Dal punto di vista dei risultati, aggiunge un tassello ad un quadro informativo che si va completando sull'efficacia di questo genere di strumenti. Il quadro indica al *policy-maker* che l'addizionalità di questo genere di strumenti è limitata, e non sempre corrisponde agli obiettivi che i dispositivi di incentivazione alle imprese dichiarano e perseguono. In questo caso, se l'obiettivo della L.R. n. 15/94 fosse stato di stimolare la crescita dimensionale delle piccole imprese, a tre-quattro anni di distanza non si riscontrano effetti che giustificano questo genere di impiego del denaro pubblico.

D'altro canto, questa esperienza di valutazione suggerisce l'opportunità di ampliare e moltiplicare questo genere di lavori di valutazione ex-post d'impatto di strumenti e politiche, svolti da parte di organismi interni all'amministrazione. Attraverso la diffusione di tecniche di valutazione moderne è possibile produrre in tempi ed a costi relativamente ridotti informazioni di estremo rilievo per l'attività di programmazione ed attuazione delle politiche di sviluppo. E' per questo che 'UVAL intende proseguire ed espandere questa attività di valutazione diretta d'impatto, estendendola anche al di là delle politiche di incentivo alle imprese, ed utilizzando una varietà di metodi diversi, non solo di tipo quantitativo.

II.2.6 Risultati del modello macroeconomico

Il volume delle risorse aggiuntive 2007-2013 destinate al Mezzogiorno è rilevante e al loro impiego, tramite una duratura modifica delle condizioni di contesto e una conseguente migliore attrattività dei territori, è collegata l'aspettativa di ottenere un impatto sui tassi di crescita e sulla dinamica del mercato del lavoro.

Per valutare l'impatto di scenari alternativi di spesa pubblica in conto capitale sulla crescita e sui principali aggregati macroeconomici del Mezzogiorno, in una prospettiva di medio-lungo termine, il DPS si avvale di un modello econometrico sviluppato specificatamente a tale scopo da un Gruppo di Lavoro a cui contribuiscono l'UVAL, la Direzione generale studi e statistiche e alcuni ricercatori esterni. Le valutazioni di scenario sono utilizzate per predisporre documenti ufficiali - quali il QSN 2007-2013, il rapporto di verifica ex-ante del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza per il periodo 2007-2013, il Rapporto del DPS –, per verificare la coerenza dei profili programmatici di spesa del Quadro Finanziario Unico della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione e per effettuare altre analisi specifiche (cfr. Riquadro G).

Il modello econometrico attualmente in uso è ispirato a quello definito durante lo scorso periodo di programmazione 2000-2006, ma rivisto in maniera significativa per tenere conto:

- dell'aggiornamento complessivo della base dati sottostante (e delle profonde revisioni delle serie storiche di contabilità economica dell'Istat fino al 2005);

- degli obiettivi strategici propri del QSN 2007-2013 e di una separazione più netta tra effetti di contesto e *policy*. Questa viene infatti rappresentata nel modello non solo in termini di spesa in conto capitale per investimenti e per incentivi (la "quantità" di risorse), ma anche tentando di coglierne alcuni aspetti "qualità degli interventi" (tramite gli obiettivi espliciti degli indicatori degli Obiettivi di Servizio e di altri indicatori assunti comuni alle regioni del Mezzogiorno a livello di QSN);
- della possibilità di effettuare stime per l'aggregato territoriale dell'Obiettivo Convergenza (a cui è diretta la parte più consistente della politiche comunitaria, ma che non è un aggregato geografico o amministrativo effettivo per l'Italia);
- dell'affinamento di alcuni meccanismi di stima, in particolare per la *Total Factor Productivity* (TFP) dell'industria e dei servizi e per la calibrazione di alcuni parametri (che si rende necessaria nei casi in cui non si dispone di serie storiche lunghe per alcune variabili).

Nel modello la *Total Factor Productivity* (TFP) agisce come traino della crescita attraverso gli effetti indotti dalle politiche di sviluppo e da selezionate variabili di contesto socio-economico. Il modello coglie pertanto, da un lato, il processo di accumulazione del capitale e la conseguente crescita economica, e dall'altro, i canali attraverso i quali la politica economica intende incidere su tale processo. Per quest'ultimo aspetto, l'idea guida del modello è che la crescita sia innescata dall'impatto della politica di ampliamento e riqualificazione dell'intervento pubblico sul contesto economico e sociale dell'area, che sollecita un aumento di produttività del sistema. Questo a sua volta sospinge il processo di accumulazione del capitale fisico e umano, e quindi permette di incrementare il prodotto e l'occupazione.

Il Pil è determinato valutando la crescita delle singole componenti del prodotto, quali capitale, lavoro e produttività globale dei fattori; su quest'ultima, calcolata tramite un esercizio di *growth accounting* a livello regionale, agiscono in modo diretto anche le esternalità legate ai miglioramenti della "qualità degli interventi". Si stimano tramite equazioni-ponte le relazioni tra unità di lavoro e occupati per settore, il tasso di attività e le forze lavoro. L'indice del grado di utilizzo della capacità produttiva svolge il ruolo di indicatore del ciclo economico a breve periodo. Esso assorbe le tensioni dal lato della domanda a breve termine e consente pertanto, anche in un modello basato sull'offerta, di cogliere fluttuazioni cicliche. Il modello è completato da equazioni e identità contabili che descrivono il conto delle risorse e degli impieghi, il mercato del lavoro, l'interscambio con l'estero ed il conto del risparmio.

L'esplicitazione dell'aggregato ha comportato uno sforzo non irrilevante in termini di ricostruzione dei dati e di approssimazione delle statistiche. La mancanza di valori regionali per molte statistiche ufficiali disponibili a livello nazionale o di macro-ripartizione tradizionali ha limitato le alternative e implicato in alcuni casi il ricorso a stime *cross-section* per effettuare calibrazioni esterne al modello econometrico degli effetti delle esternalità prima richiamate. La presenza di condizioni di ritardo per molti versi simili in tutte le regioni del Mezzogiorno e l'esistenza di una forte interdipendenza regionale, in economie caratterizzate anche

da strutture settoriali analoghe, hanno suggerito di formulare il modello tenendo conto innanzitutto degli effetti su tutto il Mezzogiorno. La parte relativa alle regioni dell'Obiettivo Convergenza è definita " a cascata", tenendo conto degli effetti di composizione determinati da un diverso andamento regionale della spesa pubblica.

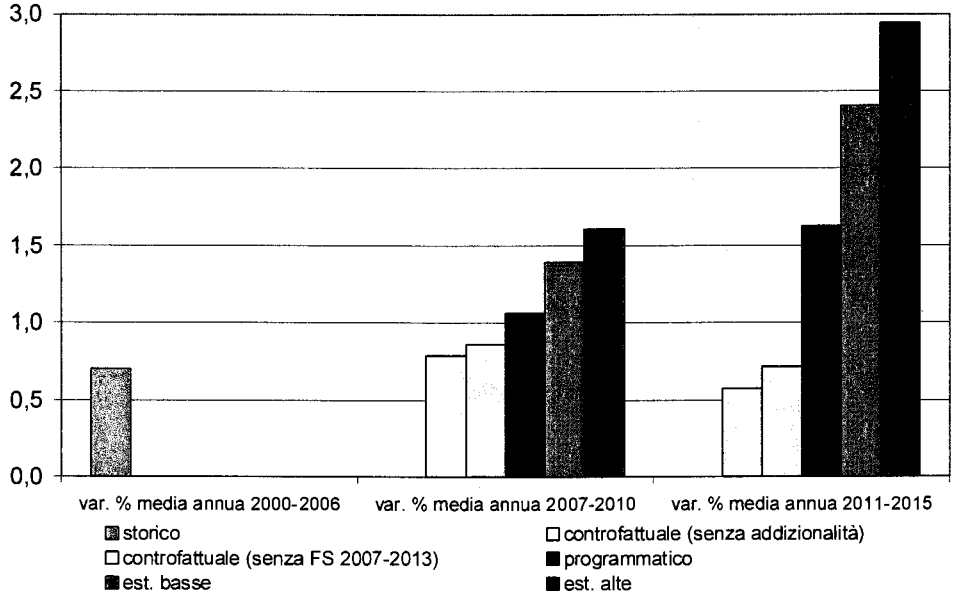
Per tenere conto del dualismo esistente nell'economia italiana e delle forti relazioni economiche tra le due aree, nel modello è stato inserito anche una rappresentazione stilizzata (e non disaggregata settorialmente) del sistema economico del Centro-Nord (sub-modello Centro-Nord). Il modello include circa 150 variabili e 53 equazioni comportamentali. Le equazioni sono stimate in genere con il metodo OLS per il periodo 1980-2003 su dati annuali, simulando a partire dal 2004.

Un ulteriore sforzo di affinamento del modello è in corso d'opera per migliorare aspetti relativi alla scomposizione tra spesa per investimenti e spesa per incentivi alle imprese private e al tasso di deprezzamento del capitale.

Gli scenari simulati sulla base dei dati di spesa consuntiva e programmatica per il periodo 2007-2013 dell'ultimo Quadro Finanziario Unico (riportato nel Rapporto Annuale del DPS 2007) consentono, ad esempio, di confrontare l'impatto atteso da una piena realizzazione delle politiche previste nel QSN 2007-2013 (ovvero con la spesa programmatica) e ulteriori esternalità di diversa intensità (basse e alte) rispetto a scenari controfattuali in cui minore è la quantità e qualità della spesa (cfr. Figura II.3).

Da questo tipo di analisi si evince che l'attivazione di percorsi di crescita più sostenuti nel Mezzogiorno è decisamente condizionata alla capacità di cogliere le opportunità offerte dall'avvio di interventi rilevanti connessi al Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (e da un completamento tempestivo delle opere di infrastrutturazione già in corso) per modificare le condizioni di contesto materiali e le aspettative degli operatori.

Figura II.3 – TASSO DI CRESCITA DEL Pil MEZZOGIORNO SULLA BASE DI DIVERSI SCENARI DI SPESA PUBBLICA



Nota: Storico = dati Istat; Controfattuale (senza FS 2007-2013) = scenario in assenza delle risorse dei Fondi Strutturali 2007-2013 e la parte del co-finanziamento nazionale a valere sullo Stato, Controfattuale (senza addizionalità) = scenario di invarianza (in termini reali) della spesa annua in conto capitale rispetto a quella media realizzata nel periodo 2000-2006; Programmatico = scenario di spesa programmatica del Quadro Finanziario Unico; Est. Basse = scenario di spesa programmatica del Quadro Finanziario Unico e raggiungimento di obiettivi minimi in termini di variabili scelte per rappresentare la "qualità dell'intervento"; Est. Alte = scenario di spesa programmatica del Quadro Finanziario Unico e raggiungimento di obiettivi più elevati in termini di variabili scelte per rappresentare la "qualità dell'intervento".
Fonte: Elaborazione del modello macroeconomico su Quadro Finanziario Unico della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione del 7 marzo 2008

RIQUADRO G - PRINCIPALI USI DEL MODELLO ECONOMETRICO PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO

Data la sua funzione di simulare scenari di impatto della spesa in conto capitale e di altre variabili esogene sulle principali variabili macroeconomiche del Mezzogiorno e dell'aggregato Obiettivo Convergenza, il modello è uno strumento utile in diversi esercizi di valutazione delle politiche ex ante, in itinere e ex post. Tipiche di domande di valutazione a cui il modello può fornire elementi di risposta riguardano:

- *la coerenza del programma di intervento (ad esempio il QSN 2007-2013) con i suoi obiettivi macroeconomici e dati i vincoli di sostenibilità (la strategia sottostante la programmazione è compatibile con il patto di stabilità? con lo sviluppo previsto della domanda internazionale dio beni e servizi? con i trend demografici?)*
- *i canali di impatto degli interventi sul contesto (quali sono le variabili interessate? la strategia influenza le variabili giuste?)*
- *l'impatto del programma nel medio-lungo termine su Pil e occupazione del Mezzogiorno e il differenziale del programma rispetto ad una situazione in cui non sono disponibili risorse specifiche per lo sviluppo (quale è il tasso di crescita gli obiettivi di spesa programmatica? cosa succederebbe in assenza dei*

Fondi Strutturali Comunitari o con una minore assegnazione del Fondo Aree Sottoutilizzate? cosa succede nel caso in cui pur essendoci risorse finanziarie spese non si conseguono gli obiettivi di risultato auspicato sul miglioramento dei servizi pubblici o su altri oggetti a cui le politiche sono esplicitamente indirizzate?)

- *l'attribuzione retrospettiva di responsabilità per la differenza tra tasso di crescita atteso dalle politiche e tasso di crescita osservato a singoli segmenti delle politiche (quantità di spesa effettiva nel tempo, effetti di miglioramento osservato dei territori) e altri fattori esogeni (ad esempio il contesto internazionale)*

II.2.7 Strumenti per la valutazione di impatto degli investimenti: la costruzione delle matrici di contabilità sociale

La matrice di contabilità sociale nasce all'interno della teoria economica tradizionale ed è stata largamente utilizzata per l'analisi delle economie in via di sviluppo, soprattutto per la possibilità di considerare i problemi di distribuzione del reddito particolarmente acuti in quelle aree. L'aggettivo *sociale* è legato all'enfasi posto sulle famiglie e relativi comportamenti (formazione del reddito e consumo fondamentalmente). In anni recenti, la SAM è ritornata ad essere oggetto di interesse anche per le economie sviluppate per diverse ragioni, tra queste, la possibilità di creare modelli di equilibrio economico generale partendo dalla SAM stessa, dato che, rispetto a modelli simili, ha il pregio di inserire la distribuzione all'interno del processo economico, ed in tal modo la distribuzione è, al contempo, causa ed effetto di altri fenomeni.

La matrice SAM contiene al suo interno sia la matrice input-output o di interdipendenze settoriali che la parte distributiva del reddito (parte SAM)

L'analisi delle interdipendenze settoriali definisce le relazioni tra i diversi settori dell'economia, ed in particolare i valore dei flussi dei beni e servizi prodotti ed utilizzati delle singole branche dell'economia. Lo strumento di analisi più importante per indagare tali interdipendenze è la tavola *Input-Output*.[69]

La Tavola *Input-Output* non comprende il processo distributivo e redistributivo del reddito, aspetto indagato, invece nella SAM includendo i conti intestati ai settori istituzionali. Secondo tale approccio, il sistema economico viene rappresentato da: i settori produttivi, i fattori primari, le famiglie, le imprese, il governo, la formazione di capitale, il resto del mondo.

---

[69] La tavola I-O è una matrice a doppia entrata costituita dalla sottomatrice branche- branche M1, che registra gli input intermedi prodotti da un settore e impiegati negli altri settori, dalla sotto matrice branche – fattori di produzione, M2 che indica i redditi che remunerano i fattori produttivi impiegati nella produzione ed infine dalla sotto- matrice M3, che registra flussi finali ossia l'incrocio tra branche e domanda finale (consumo privato, spesa pubblica, investimenti ed esportazioni). La tavola descrive il sistema economico definito da Leontief, ma non permette l'analisi degli effetti moltiplicativi della spesa finale e redistributivi del reddito, aspetti invece analizzati dalla matrice di contabilità sociale (SAM).

I conti intestati ai settori istituzionali consentono di cogliere, oltre all'intero processo di formazione del reddito disponibile, il ruolo delle istituzioni nella formazione dei consumi e degli investimenti. Il conto intestato al Resto del Mondo consente di definire i flussi da e verso il resto del mondo.

Dall'inizio del 2007 l'UVAL, con l'Istituto per la Promozione Industriale (IPI), ha partecipato a un progetto di ricerca, affidato all'Università di Roma Tor Vergata, per la realizzazione delle Matrici di contabilità sociale (SAM) per le otto regioni del Mezzogiorno. Oltre a queste 8 matrici sono state realizzate anche due matrice aggregate, una per il Mezzogiorno e l'altra per il Centro-Nord.

La Matrice di contabilità sociale, la cui stima, fino ad ora era limitata solo all'ambito nazionale rappresenta uno degli strumenti a disposizione degli analisti per effettuare valutazioni preliminari sugli effetti economico-sociali prodotti da una scelta di investimento ovvero uno strumento per confrontare gli effetti attesi tra possibili alternative di investimento.

In tale prospettiva i risultati conseguiti sono stati messi a disposizione delle amministrazioni regionali interessate, contribuendo, in questo modo, alla diffusione e alla promozione di pratiche di valutazione quantitativa delle scelte di politica economica operate a diversi livelli di governo.

L'UVAL ha organizzato una serie di seminari livello regionale con l'intento di diffondere le possibilità di applicazione della metodologia e della modellistica sviluppata. Le Matrici sono state inizialmente presentate a tutte le Regioni. Successivamente attraverso seminari regionali (in Sardegna, Campania, Molise e Puglia) sono state approfonditi gli aspetti di loro applicabilità alla valutazione dei programmi regionali.

Anche a seguito di tale attività sono state realizzate prime applicazioni.

Il Nucleo della Regione Campania ha utilizzato la matrice per realizzare la valutazione *ex ante* del POR FESR. L'UVAL ha fornito supporto metodologico e di impostazione. Il Nucleo campano ha realizzato l'analisi coinvolgendo attivamente tutti i responsabili di misura per ricostruire in maniera particolareggiata l'intero vettore di spesa (la ripartizione delle risorse del POR).

L'UVAL ha utilizzato la Matrice Mezzogiorno per realizzare la valutazione *ex ante* del Programma Interregionale Energia, ed un esercizio di valutazione degli effetti generati dal Programma Operativo Puglia 2000-2006.

Lo strumento quindi assume una grande importanza sia per realizzare valutazioni *ex ante* che *ex post*. Queste ultime realizzate confrontando i dati di spesa effettivamente realizzati in tutti i settori dell'economia attivati dal programma con i valori previsti *ex ante*.

Mentre le matrici di questo primo tipo (sia regionali che aggregate) permettono di valutare gli effetti di un programma durante la fase di cantiere, una seconda parte del progetto, iniziato alla fine del 2007, e continuato nella prima metà del 2008, è consistito nella stima delle medesime matrici durante la fase di regime. Mentre le prime sono più adatte per stimare gli effetti di interi programmi di politica economica, le seconde sono più appropriate per la valutazione dei singoli progetti

di investimento. In particolare, la valutazione dell'impatto economico di un progetto nel periodo di regime attraverso la matrice SAM non può prescindere dallo studio di fattibilità di un progetto, e soprattutto dall'analisi finanziaria dettagliata dello stesso. Dall'analisi finanziaria emergono, infatti, i dati di spesa di gestione del progetto. Inoltre, si riesce a ricavare il vettore di spesa dei costi di gestione, che costituisce l'elemento fondamentale per stimare gli effetti indiretti di un investimento. Infine, dall'analisi finanziaria è possibile stimare l'ammontare dello scenario controfattuale da paragonare all'intervento realizzato.

II.2.8 La valutazione delle esternalità ambientali delle infrastrutture di trasporto

L'UVAL nel corso del 2007 ha contribuito (cooperando con il Ministero delle Infrastrutture) alla redazione di Linee Guida[70] finalizzate a illustrare le metodologie per l'identificazione, quantificazione e monetizzazione dei costi esterni generati dalle infrastrutture e dalle attività di trasporto, con l'obiettivo di supportare la valutazione delle opere trasportistiche.

I costi esterni, o esternalità, rappresentano il valore monetario dell'impatto delle attività di un agente economico (o di un gruppo d'agenti) nei confronti di un altro agente (o gruppo di agenti), qualora tale impatto non sia in qualche modo assorbito o compensato dal primo agente (o gruppo di agenti). Una nuova infrastruttura di trasporto, può determinare non soltanto un aumento dei costi esterni, ma anche una loro diminuzione, ad esempio riducendo la congestione su altre arterie. In tal caso si può parlare dunque di "benefici esterni" connessi alla realizzazione dell'opera.

La valutazione, in termini monetari, dei costi o benefici esterni presenta, ai fini della valutazione di progetti ed attività di trasporto, tre dimensioni:

- la quantificazione dell'impatto, cioè la determinazione della natura e dell'entità dell'impatto sugli agenti terzi;
- la monetizzazione, cioè la traduzione dell'impatto in termini di valore monetario, corrispondente alla perdita di risorse determinato dall'attività esaminata;
- l'internalizzazione, cioè la definizione delle modalità di tariffazione o regolazione per incorporare le esternalità nel processo decisionale dell'agente che le provoca, riconducendola così nel sistema dei prezzi / sanzioni.

Secondo la classificazione di Rothengatter (1994) il sistema dei trasporti genera tre tipi di esternalità: un primo livello di esternalità connesso all'interazione tra i trasporti e le risorse non rinnovabili (ambiente e capitale umano), un secondo livello relativo alle interazioni interne al settore dei trasporti ed un terzo livello

---

[70] Cfr. Linee guida per la misura dei costi esterni nell'ambito del PON Trasporti 2000-2006, Quaderni del PON Trasporti, n.8/2008, consultabili sul sito
http://pont.infrastrutturetrasporti.it/pdf/approfondimenti/quaderni_pon/quaderni_pon_n8.pdf

connesso all'interazione tra i trasporti e gli altri settori della produzione e del consumo.

In generale, si possono definire "costi esterni" dei trasporti, quegli effetti indiretti sull'ambiente naturale e sociale delle attività individuali di trasporto, di produzione o di consumo.

Tali attività possono provocare, spesso non intenzionalmente, danni e costi: all'ambiente urbano (qualità dell'aria e rumore), all'ambiente naturale e agli ecosistemi (piogge acide, effetto serra), alla salute ed alla vita dell'uomo (incidenti, malattie, infortuni), all'ambiente sociale (separazione delle comunità, occupazione del suolo, degrado estetico) e perdite di tempo (congestione).

Nelle Linee Guida si affronta l'intero campo dei costi esterni generati dalla costruzione ed esercizio delle infrastrutture di trasporto (cfr. Tavola II.1). Vengono presi in considerazione anche i costi esterni relativi agli impatti sul territorio (cfr. Tavola II.2), con riferimento agli aspetti di consumo del suolo e del paesaggio, effetti di taglio, ed effetti di sistema, oltre agli aspetti tradizionalmente noti: inquinamenti atmosferico ed acustico, contributo all'effetto serra, congestione, incidentalità, impatti *upstream* e *downstream* (cioè indirettamente generati dalle attività di trasporto a monte ed a valle di tale attività, quali i costi esterni della produzione o smaltimento di veicoli, della produzione di energia, ecc.).

Questi aspetti costituiscono gli impatti più importanti dei trasporti ma non esauriscono il campo delle loro esternalità, soprattutto se si fa riferimento a progetti con caratteristiche particolari che determinano impatti molto specifici; il processo di valutazione dovrà quindi preliminarmente identificare se vi sono altri effetti eventuali significativi e, se necessario, quantificarli e monetizzarli.

Tavola II.1 - Identificazione dei costi esterni

TIPO DI EFFETTO		PRINCIPALI DIMENSIONI DI IMPATTO	INDICATORE DELL'IMPATTO
Inquinamento atmosferico		Mortalità (acuta e cronica) e morbilità per patologie per malattie al sistema respiratorio, cardiocircolatorio, ecc.	Livello delle Emissioni [massa di sostanza introdotta nell'aria/tempo]
		Danni ai raccolti agricoli	
		Danni agli edifici per esposizione agli agenti inquinanti	
Gas serra		Danni allo stato generale dell'ambiente	Livello delle emissioni di CO2 [ed eventualmente altri gas serra quali metano (CH4) e protossido d'azoto (N2O)]
Inquinamento acustico		Disturbo (*annoyance*)	Livello sonoro medio notturno e diurno in db(A)
		Salute (malattie apparato uditivo, rischio d'infarto)	
		Risorse ambientali	
Incidentalità		Perdita di valore umano (sofferenza)	N. incidenti e vittime (N. morti e N. feriti)
		Perdita di capitale umano	
		Costi assistenza sanitaria pubblica ed amministrativo/giudiziari	
Congestione		Costi addizionali per perdite di tempo	Risparmio o aumento dei tempi di trasporto
Processi Upstream / Downstream	**Produzione e smaltimento di veicoli**	Inquinamento atmosferico, emissioni di gas serra, ecc. in fase di produzione e di smaltimento	Livello delle emissioni dei principali inquinanti atmosferici e di gas serra, ecc.
	Costruzione e manutenzione dell'infrastruttura	Costi esterni, es. mezzi utilizzati per movimentazione dei materiali	mc materiali movimentati mq superficie occupata dal cantiere ecc.
	Produzione di energia	Inquinamento atmosferico ed emissioni di gas serra generati dalla produzione di energia elettrica per i trasporti	quantità energia (kWh) prodotta da fonti non rinnovabili

Per quanto concerne gli impatti esterni territoriali e socioculturali, essi sono stati classificati secondo quattro ambiti (cfr. Tavola II.2):

- impatti sulle attività economiche;
- impatti sugli ecosistemi naturali;
- impatti sui beni culturali e paesistici;
- impatti sulla qualità della vita.

Per ciascun ambito sono state prese in esame tre tipologie di effetti, in quanto un'infrastruttura di trasporto interagisce con il territorio a tre livelli:

- a livello locale in termini separazione tra porzioni del territorio (effetto taglio) e di occupazione diretta di aree del territorio o limitazione all'uso di aree di pertinenza (effetto consumo del suolo);
- a livello sovra-locale come elemento generatore di impatti a scala più ampia legati alla variazione di accessibilità e di infrastrutturazione del territorio (effetti di sistema).

Tavola II.2 - Impatti sul territorio

Tipo di effetto	Ambito di impatto	Tipologie di impatto
Effetti territoriali (Consumo di risorse paesistiche ed impatti socio-culturali)	**Impatti sulle attività economiche**	Effetti di taglio
		Consumo del suolo destinato ad attività produttive
		Effetti di sistema od olistici
	Impatti sugli ecosistemi naturali	Effetti di taglio di corridoi ecologici
		Consumo del suolo a macchia, bosco, foresta
		Effetti di sistema od olistici
	Impatti sui beni culturali e paesistici	Effetti di taglio (ostruzione visiva, perdita di luminosità)
		Consumo di risorse paesaggistiche
		Effetti di sistema o olistici
	Impatti sulla qualità della vita	Effetti di taglio
		Effetti di sistema o olistici (es. riduzione della coesione sociale locale)

Per ciascun costo esterno le Linee Guida forniscono anche indicazioni sulle modalità di implementazione delle relative metodologie di stima nei diversi casi di applicazione e per diversi livelli di approfondimento progettuale e fase decisionale. Sono infine stati presentati indirizzi per la "compensazione" dei costi esterni degli impatti ambienti e sociali rilevati, attraverso le possibile diverse linee d'azione per la loro internalizzazione.

Le Linee Guida definiscono un quadro sintetico per la valutazione, mentre il Manuale di Riferimento, che costituisce l'altro output dello studio, comprende una più estesa descrizione dei diversi impatti e delle relative dimensioni territoriali, una trattazione più dettagliata delle metodologie (ivi compresi i campi di variabilità ed i limiti di affidabilità degli approcci proposti) e delle procedure di internalizzazione, nonché alcune indicazioni per l'integrazione della stima dei costi esterni nella verifica delle politiche ambientali, trasportistiche e sociali.

II.2.9 Trasporti: prime indicazioni di esercizi valutativi in corso

La rilevanza delle tematiche di trasporto nelle politiche territoriali

Nell'attività dell'UVAL la domanda di approfondimenti di specifiche tematiche di trasporto nasce principalmente per esigenze di altri settori (un progetto turistico da esaminare, un PIT di cui verificare l'accessibilità, un convegno sulla validazione dei progetti); in questi casi conviene periodicamente fare il punto sugli esiti delle elaborazioni per trarne valutazioni a beneficio di tutte le Amministrazioni coinvolte nelle politiche di sviluppo.

Ci sono dunque molte ragioni – non solo "settoriali" – per domandarsi come stiano cambiando i trasporti in Italia e quanto si stia recuperando il ritardo accumulato negli anni. Non c'è politica di sviluppo infatti che non abbia delle connotazioni territoriali e che possa fare a meno di coniugare politiche settoriali e politiche dell'accessibilità.

I molti soggetti - cittadini, operatori economici, turisti - che subiscono l' arretratezza di molti servizi di trasporto sia locali sia di scala nazionale chiedono di accelerare il completamento delle nuove infrastrutture "strategiche" e chiedono nel contempo di trovare rapide soluzioni migliorative della situazione attuale.

Domandarsi come stanno cambiando i trasporti in Italia non è diverso dall'immaginare gli scenari entro cui si innesteranno, mano a mano che giungeranno a compimento, le grandi opere di cui il Paese ha deciso di dotarsi per rimettere in equilibrio domanda di mobilità e capacità di risposta a quei livelli di efficienza che l'innovazione rende possibile, che l'impresa persegue per la sua produzione e che il consumatore ha assunto come misura della sua soddisfazione.

Studi e valutazioni di inquadramento

Per comprendere l'importanza delle infrastrutture di trasporto nelle politiche di sviluppo è sempre opportuno esaminare almeno tre aspetti: prima di scegliere le priorità di intervento, gli effetti che differenti scelte infrastrutturali possono avere sull'economia; di ogni opzione di intervento, le modalità attraverso le quali le infrastrutture 'cedono' gradualmente il loro valore ai servizi di trasporto che da esse dipendono e, attraverso i servizi di trasporto, ai consumatori finali; una volta realizzate, le ripercussioni territoriali e gli effetti redistributivi dei vantaggi e dei danni conseguenti l'inserimento di infrastrutture - per loro stessa definizione 'rare' - e che per tal motivo possono modificare la localizzazione delle attività sul territorio.

Questo approccio analitico si è dimostrato utile ogni volta che si è voluto prefigurare un cambiamento sostanziale, non facilmente "colto" dalle normali analisi costi benefici, per definizione più attente ai cambiamenti "al margine" piuttosto che alle trasformazioni strutturali[71].

In effetti il funzionamento del sistema dei trasporti è stato costantemente l'elemento guida dei cambiamenti strutturali del territorio, accompagnando i mutamenti dell'accessibilità e dei valori fondiari, la crescita del turismo balneare di massa e del turismo di breve durata, le trasformazioni del commercio (dal dettaglio alla grande distribuzione) e l'affermarsi dei centri commerciali fuori città[72].

---

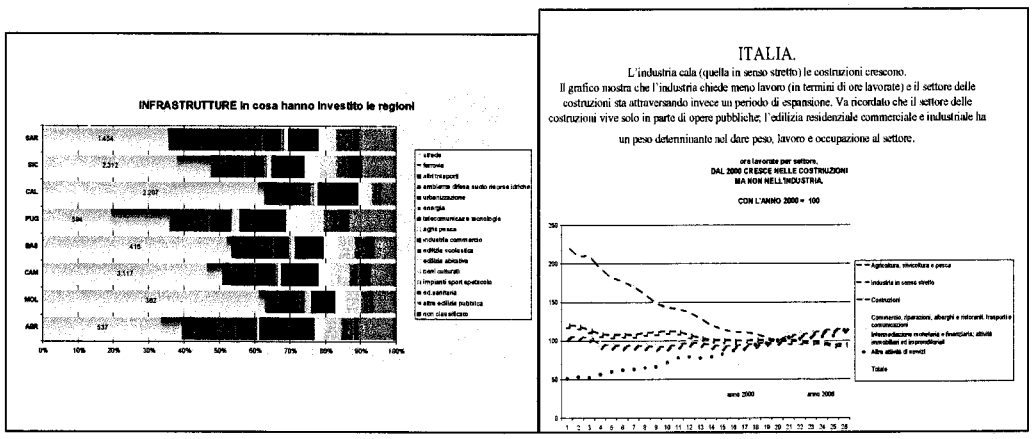
[71] L'UVAL ha promosso presso RFI la predisposizione di "bollettini" trimestrali sull'avanzamento dei progetti e dei lavori, discutendo e affinando la forma che hanno oggi i dossier di valutazione della rete ferroviaria; pochi sanno quanto la qualità delle Intese e degli APQ dei trasporti lato ferrovia dipenda ancora oggi dal lavoro di metodo e di impostazione dei dati di base svolto in comune fra RFI e UVAL.

[72] Talvolta – se si attribuisse un valore al costo del trasporto e al tempo per fare la spesa - il loro valore riporterebbe i prezzi prossimi al livello del commercio al dettaglio.

Nella trasformazione dei trasporti la domanda (dell'economia, degli operatori di settore, dei consumatori), cambiando, impone cambiamenti al modo di costruire le infrastrutture, soprattutto chiede che vengano accolte le sollecitazioni che possono venire da settori "trasversali", settori che offrono innovazione tecnologica e R&S e possono aprire nuove frontiere.

Molti esercizi di simulazione di situazioni future dei trasporti sono stati "lanciati" nel 2007. Vanno ricordati, per esempio, almeno gli esercizi sollecitati dagli uffici della DG Regio sull'occupazione e l'attivazione intersettoriale e i loro effetti territoriali a seconda della regione di provenienza dell'impresa aggiudicataria dei lavori; gli studi derivati dal convegno del Consiglio superiore dei lavori pubblici sulla validazione dei progetti[73]; gli studi per ripercorrere i modi attraverso i quali le scelte delle regioni di affidare al treno il loro traffico diventano parte del Piano aziendale di RFI; gli studi relativi al "mercato rilevante per le ferrovie", per la cui valutazione è decisivo l'apporto di chi si occupa di politiche di sviluppo. Quest'ultimo esercizio valutativo (ora concluso) riguarda la correlazione fra volume di investimenti nelle costruzioni (fonte Ance) e consumo di materiali e mostra che negli anni del recupero del gap la richiesta di estrazione di materiali per le infrastrutture e l'edilizia crescerà con ogni probabilità almeno del 70 per cento rispetto al valore registrato negli anni 1995-2000 (periodo durante il quale gli investimenti sono passati da 77 a 84 meuro per anno)[74].

Figura II.4 - Infrastrutture, distribuzione dei lavori per settore e occupazione



Fonte: Elaborazioni UVAL su dati Istat

[73] Dove l'UVAL ha messo in rilievo –e poi approfondito su dati ITAT – l'estrema importanza che ha la presenza di un piano cave e discariche nel fissare i prezzi delle opere pubbliche.

[74] Ecco dunque le molte possibili espansioni della valutazione, base per capire i fabbisogni e la coerenza delle risposte di intervento. Attrezzarsi per tempo richiede il coordinamento dei bilanci di materia su base regionale, del bilanciamento territoriale fra scavi e riporti, dei piani cave, al fine di non trovarsi con cronoprogrammi e piani di spesa dei singoli progetti da rivedere in relazione alla disponibilità locale dei materiali, alla possibile lievitazione dei prezzi in ragione della pressione della domanda, alla necessità di provvedere con allungamento dei percorsi e soluzioni di ripiego.

Analisi valutativa del mercato del trasporto

Si è fatto cenno a come spetti a chi si occupa di politiche di sviluppo stimare, nel momento della programmazione degli interventi, la "domanda di servizio" la cui espressione oggi non viene lasciata solo a proiezioni elementari ma alla lettura della soddisfazione del consumatore (carta dei servizi, promesse, target e verifiche anno dopo anno)[75].

La liberalizzazione del servizio ferroviario con ogni probabilità obbligherà ad una maggiore consapevolezza dell'importanza di una rete standard, omogenea per caratteristiche e tecnologia, al passo con le migliori performance richieste in Europa dal progetto "Interoperabilità". Liberalizzare è più facile se il servizio ferroviario riguarderà un territorio già strutturato in una rete di città fra loro ben collegate e articolate secondo un ordine gerarchico, di modo che la rete "rafforza" e non esclude nessuna città. Questo è il caso del Nord del Paese ma non del Sud.

Il contesto della liberalizzazione dei servizi ferroviari nazionali e internazionali mostra, infatti, forti differenze nelle condizioni di partenza fra le diverse circoscrizioni del Paese sotto quattro fondamentali aspetti:

1) la rete ferroviaria sulla quale verrà esercitata l'opzione di mercato per servizi migliorativi rispetto a quelli attuali è fortemente differente, per qualità ed estensione, nel Nord e nel Centro rispetto alle regioni del Mezzogiorno;
2) anche le prospettive di miglioramento della rete appaiono assai migliori al Nord rispetto al Sud, sia con riguardo al disegno finale di rete previsto al termine del "Contratto di programma FS 2007-2011", sia con riferimento ai tempi stessi di entrata in esercizio dei singoli nuovi tratti di rete;
3) la domanda di trasporto ferroviario cui il processo di liberalizzazione deve rapportarsi oggi è assolutamente differente fra Nord e Sud del Paese e non solo per la diversa appetibilità del servizio ferroviario offerto, ma soprattutto per gli aspetti attinenti il reddito medio pro capite e i consumi delle famiglie;
4) La spinta al potenziamento del servizio trova maggiori occasioni e stimoli al Nord rispetto al Sud, specie con riferimento ai soggetti appartenenti ai grandi mercati turistici internazionali, che al Sud giungono ovviamente con l'Aereo.

Si aprono quindi questioni fondamentali cui, sviluppando analisi già avviate, occorrerà nel breve futuro, fornire risposte supportate da elementi valutativi: quali benefici potrà portare la liberalizzazione del trasporto passeggeri a partire dalle tratte dei collegamenti internazionali del nostro Paese con l'Europa? Quali ricavi potranno venire dalle vere e proprie tratte internazionali? Quanti dal cosiddetto

---

[75] Se solamente venisse utilizzata nelle sue potenzialità attuali, la carta dei servizi delle ferrovie italiane consentirebbe di stabilire anno dopo anno in quali parti della rete nazionale sono avvenuti miglioramenti e se Nord e Sud hanno raggiunto i target fissati a inizio periodo. Consente dunque di fissare obiettivi di lungo e medio termine e osservare anno per anno se si stanno rispettando gli obiettivi prestabiliti. Questo approccio consente anche di stimare gli effetti (ricadute) di particolari politiche coesistenti.

cabotaggio e quanti dai servizi ausiliari? Quali benefici e costi deriveranno invece dalla concorrenza lungo le linee interne al Paese? Calerà davvero il contributo pubblico all'esercizio o lo Stato sarà costretto a esborsi maggiori per l'esercizio delle linee non competitive in base al prezzo? Aprendo il servizio alla concorrenza, ha ancora senso mettere a disposizione dell'esercizio le linee ferroviarie senza nessun onere legato ai costi di investimento, ma solo dietro corrispettivo di un pedaggio calcolato sui costi di manutenzione e di fornitura elettrica lungo la tratta e del costo del nodo-stazione?

C'è inoltre da considerare che la liberalizzazione parte comunque con un Paese in ritardo rispetto all'Europa. Non meno grave è anche la differenza delle reti e dei servizi all'interno del Paese, e non solo per la situazione ad oggi del Mezzogiorno, ma anche perché il recupero del gap avviene " a due velocità". Ancora oggi infatti per il Mezzogiorno non si osserva un reale recupero e anzi le statistiche mostrano un divario crescente con l'Europa.

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

II.3.1 Metodi per la costruzione di conti consolidati regionali e usi per l'analisi e la policy: le più recenti innovazioni

L'UVAL promuove e coordina le attività inerenti la produzione dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), banca dati finalizzata alla misurazione dettagliata e tempestiva dei flussi finanziari pubblici in ciascun territorio regionale, a supporto delle politiche pubbliche, sia a livello centrale che a livello regionale.

La banca dati fa parte dal 2004 del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete dei soggetti che fornisce l'informazione pubblica, garantendo ai prodotti della rilevazione lo status di informazione statistica ufficiale e assicurando l'obbligo di risposta da parte di tutti i soggetti.

La rete dei soggetti produttori dei dati è estremamente articolata e capillare sul territorio, comprendendo, oltre al Nucleo Centrale, operante presso l'UVAL, 21 Nuclei Regionali, operanti presso ciascuna Regione italiana. Essa costituisce non solo una capillare rete fisica che consente di coprire la rilevazione di un universo di erogatori di spesa unico in Italia, ma una rete di metodi condivisi.

La banca dati consente di ricostruire a livello regionale la totalità della spesa e la totalità delle entrate, sia correnti che in conto capitale per il Settore Pubblico Allargato. Si tratta di un settore pubblico molto più ampio di quello normalmente utilizzato negli aggregati di contabilità pubblica, che estende il concetto più tradizionale di Pubblica Amministrazione (PA) a quello di Settore Pubblico Allargato (SPA), includendo le imprese pubbliche nazionali e le imprese pubbliche locali. In particolare il segmento delle imprese pubbliche locali è l'elemento distintivo della banca dati: con circa 3.000 unità rilevate esso costituisce un monopolio, consentito dalla estrema capillarità sul territorio della Rete dei Nuclei Regionali.

Gli aggregati prodotti sono leggibili attraverso molteplici chiavi di interrogazione: per anno (la serie ad oggi disponibile è relativa agli anni 1996-2006); per categorie

economiche; per settori d'intervento; per ente (totalità degli enti della PA e del SPA). La pluralità delle chiavi di accesso garantisce una notevole flessibilità all'informazione, consentendo di disporre di ogni aggregato con riferimento ad entrambi gli universi (PA e SPA) e, naturalmente, con riferimento ad ogni territorio regionale.

La banca dati CPT viene sottoposta ad un costante affinamento teorico e metodologico nella convinzione che la trasparenza e la qualità nella produzione dei Conti Pubblici Territoriali costituisca un elemento chiave per fondare su basi solide valutazioni, analisi e opzioni.

I dati pubblicati all'inizio del 2008 includono 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 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.

Le attività connesse all'allargamento dell'universo si sono affiancate a quella abituale di controllo della qualità dei dati, svolta continuativamente all'interno della Rete CPT. Nel corso del 2007 sono state 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. In particolare:

- è stata verificata la corretta applicazione lungo l'intera serie storica dei criteri di raccordo tra contabilità economica e contabilità finanziaria adottati per gli enti aventi forma societaria. Ciò ha consentito, in particolare, di meglio identificare gli effettivi investimenti rispetto alle altre cause di variazione dello *stock* di immobilizzazioni, attribuibili ad esempio a effetti di rivalutazione dei cespiti, a conferimenti da e verso altri enti, a eventi societari quali fusioni e scissioni;
- sono stati svolti approfondimenti volti a meglio identificare la corretta classificazione settoriale delle attività di enti che operano in ambiti tematicamente contigui; si può citare lo studio che ha condotto ad una migliore demarcazione dei settori "Ambiente" e "Rifiuti", grazie ad una analisi puntuale delle attività dei singoli enti operanti in tali ambiti;
- sono state incorporate le modifiche ai conti di alcune Amministrazioni Regionali determinate dall'introduzione del sistema SIOPE[76], che ha portato in particolare ad escludere dagli investimenti diretti delle Amministrazioni Regionali del Mezzogiorno alcuni flussi in realtà relativi a trasferimenti ad

[76] Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) è il sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le Amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'Istat, in attuazione della Legge finanziaria per il 2003.

altri enti pubblici e a meglio definire la tipologia - in conto corrente o capitale - e la natura delle controparti - pubblica o privata - dei flussi di trasferimento;
- si è avviata l'analisi del crescente fenomeno delle imprese pubbliche locali operanti in più di una Regione di cui l'esempio più rilevante fino al 2006 è stata la costituzione della società IRIDE nata dall'integrazione tra l'AEM di Torino e l'AMGA di Genova;
- si è effettuata un'analisi puntuale della composizione nel tempo dei gruppi societari, che ha consentito di eliminare alcuni casi di rilevazione contestuale dei flussi tratti dal bilancio consolidato del gruppo e di quelli riportati nel bilancio di esercizio delle società ad esso appartenenti.

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* sintetizza le fonti e i metodi adottati, i criteri di classificazione applicati, il dettaglio degli enti oggetto di rilevazione, i principali usi e definizioni dei dati così come l'impianto organizzativo e gestionale del progetto. Gli *Approfondimenti* analizzano molti dei temi trattati nella parte generale della *Guida*, in particolare i criteri di classificazione e codifica, le modalità di regionalizzazione dei dati finanziari, i raccordi con i diversi sistemi contabili nazionali e internazionali.

Una descrizione di sintesi dei contenuti dei due volumi è disponibile nella pubblicazione dedicata agli Atti della giornata di presentazione della *Guida* stessa[77], nella quale sono stati numerosi gli spunti di riflessione e le indicazioni di possibili affinamenti metodologici e di nuove direzioni di ricerca proposti da fornitori, produttori e utilizzatori dei Conti Pubblici Territoriali.

Le informazioni della banca dati CPT sono largamente utilizzate sia per le analisi che per la valutazione di scelte di *policy*.

Un ambizioso Progetto lanciato dal DPS negli scorsi anni è stata la "Stagione di Studi basati sulla banca dati Conti Pubblici Territoriali"[78], finalizzata a promuovere nelle Università italiane l'utilizzo delle informazioni contenute nella banca dati CPT e a porre un solido supporto quantitativo al confronto sui temi del federalismo, dell'equità e dello sviluppo.

---

[77] 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

[78] Cfr. Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M. (a cura di), *Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali,* Il Mulino, Bologna, 2006.

Molteplici sono inoltre le fasi del processo di *policy* in cui si utilizzano i CPT a fini programmatici per misurare i risultati dell'intervento pubblico, valutare gli effetti territoriali delle politiche, operare eventuali interventi correttivi. Usi ormai consolidati sono quelli relativi al costante monitoraggio delle politiche di sviluppo, alla verifica del principio di addizionalità (cfr. paragrafo II.3.3), alla costruzione del Quadro Finanziario Unico (cfr. paragrafo II.3.4), al monitoraggio di alcune regole stabilite programmaticamente (quali quelle del 45 per cento e del 30 per cento[79]), alla ripartizione di risorse per macroarea e Regione, alla predisposizione di documenti programmatici.

Un progetto, pianificato e avviato nel 2007, è finalizzato alla redazione di "Monografie regionali di finanza pubblica" che ricostruiscono lo sforzo prodotto dalla finanza pubblica ai fini dello sviluppo territoriale e le dinamiche messe in atto dal processo di decentramento della finanza pubblica stato dei flussi finanziari nelle 21 Regioni e Province autonome. Le diverse realtà territoriali sono pertanto indagate sulla base di informazioni omogenee tra loro in modo da dar conto non solo della finanza dello specifica Regione ma anche di fornire uno strumento di analisi comparata tra territori. Particolare rilievo assume l'universo delle Imprese Pubbliche Locali, che rivestono un ruolo di particolare importanza nella gestione dei servizi pubblici a livello territoriale, soprattutto nell'ottica del processo di decentramento delle funzioni.

Tra giugno e settembre 2008 è prevista la pubblicazione delle prime 10 Monografie con altrettante iniziative pubbliche nelle relative regioni.

RIQUADRO H - LA COMPLETA APERTURA ESTERNA DELLA BANCA DATI CPT: LAVORI PREPARATORI

La Banca dati CPT è gestita tramite uno specifico Sistema Informativo CPT (SI-CPT, un archivio strutturato e centralizzato che garantisce una completa accessibilità e flessibilità esplorativa dei dati, sia per la rete dei produttori (Nuclei Regionali e Nucleo Centrale) sia per gli utilizzatori esterni. Si ha dunque a disposizione una struttura integrata e condivisa per l'interrogazione e l'esplorazione dei dati a qualsiasi livello di aggregazione delle informazioni. In particolare i dati CPT sono consultabili, per gli utenti esterni abilitati, all'indirizzo web www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp, dove può anche essere richiesta l'abilitazione all'accesso.

Molteplici sono le chiavi di accesso alla Banca dati che garantisce una piena flessibilità di interrogazione dei dati consolidati rispetto alle seguenti dimensioni: anno di riferimento (a partire dal 1996), area geografica (per regioni e macroaree di riferimento), spese, entrate, settori d'intervento, categorie economiche e livelli di governo sia per il Settore Pubblico Allargato che per la Pubblica Amministrazione.

---

[79] Si tratta dell'obiettivo di destinare al Mezzogiorno (incluso l'Abruzzo): a) il 45 per cento della spesa totale in conto capitale; b) il 30 per cento delle "risorse ordinarie". Questo obiettivo è stato recentemente recepito a livello normativo nell'art. 1 comma 17 della L. 311/2004 (L.F. 2005).

Nel corso del 2007 si è avviata un'intensa attività volta 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 quello di affiancare a tale modalità di accesso, due diverse alternative con caratteristiche dinamiche. In particolare , nel corso del 2008, sarà possibile per l'utente esterno selezionare dal sito web dedicato anche le seguenti due opzioni:

- *personalizzazione delle tavole predefinite in un albero di ricerca dinamico, pervenendo a sottoinsiemi di aggregati e/o a selezioni parziali delle informazioni;*
- *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.*

I lavori preparatori svolti hanno visto il gruppo di lavoro CPT impegnato nell'affiancamento al supporto tecnico incaricato di predisporre l'architettura informatica dell'interfaccia di interrogazione, la predisposizione di testi da utilizzare quali help on line per guidare l'utente nel percorso di ricerca guidato, la fase di test dei diversi prototipi predisposti in vista della messa in esercizio dell'intero sistema di interrogazione della banca dati.

II.3.2 La finanza pubblica nelle regioni italiane: Monografie regionali elaborate dal Sistema CPT

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 Conti Pubblici Territoriali (CPT), dove vengono ricostruiti per tutti gli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato (SPA) i flussi di spesa e di entrata a livello regionale, pervenendo alla costruzione di conti consolidati per ciascuna Regione italiana. 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 pubblicati. Nel primo semestre del 2008 sono state realizzate, in particolare, le monografie di Umbria, Sardegna, Calabria, Puglia e Abruzzo. Nel corso del secondo semestre 2008 saranno prodotte quelle delle regioni Liguria, Marche, Veneto e Basilicata. Successivamente il progetto andrà a regime prevedendo periodiche pubblicazioni di una raccolta completa delle Monografie per le 21 regioni e Province Autonome italiane. La realizzazione di un volume di approfondimento sulla finanza pubblica a livello regionale rappresenta un'opportunità di analisi e lettura del territorio: la pubblicazione di ciascun volume sarà quindi accompagnata dall'organizzazione di occasioni pubbliche di confronto e dibattito a livello regionale in cui i contenuti delle singole Monografie saranno illustrati e discussi. Il progetto Monografie CPT rappresenta infatti un momento importante di crescita per l'intera Rete CPT e, in particolare per i Nuclei Regionali che da rilevatori diretti di dati a livello regionale e subregionale assumono un ruolo di analisti delle informazioni e si avviano dunque in un percorso che li vede quali utilizzatori primi, sul proprio territorio, dei

contenuti complessivi della Banca dati che ciascuno contribuisce a costruire. Si tratta di una trasformazione rilevante, che segue altri importanti traguardi già raggiunti dalla Rete CPT negli ultimi anni in termini di sistematicità, qualità e tempestività della rilevazione. Il passaggio ad analisti delle informazioni consente ai singoli Nuclei CPT di porsi quali interlocutori privilegiati anche all'interno della propria Amministrazione, di offrire indicazioni importanti sulla finanza pubblica a livello territoriale e di diffondere dunque l'utilizzo della Banca dati nei diversi ambiti della programmazione e della valutazione a livello regionale, come già accade a livello centrale.

La redazione di ciascuna monografia ha visto un'intensa attività di scambio e costante confronto tra tutti Nuclei e, in particolar modo, tra il Nucleo centrale CPT e i diversi Nuclei Regionali. Si è stabilito un indice comune dei volumi in modo tale da consentire confronti e comparazioni tra le diverse realtà regionali italiane con l'obiettivo di offrire al lettore un'ampia panoramica della finanza pubblica della singola Regione: una prima parte della Monografia è dedicata dunque alla descrizione del quadro di riferimento regionale sia dal punto di vista socio-economico che in termini di programmazione di risorse; segue poi una parte sulla spesa pubblica ed una interamente rivolta alle entrate. In entrambe queste parti si approfondisce, in particolare, la realtà delle Imprese Pubbliche Locali e degli Enti dipendenti dagli Enti locali, comparto di soggetti appartenenti all'Extra PA e la cui informazione sistematica sui flussi finanziari è un patrimonio informativo detenuto in Italia della sola Banca dati CPT. L'ultima parte della Monografia è lasciata invece all'autonomia del singolo Nucleo Regionale, autore del volume, che può quindi selezionare e analizzare tematiche ritenute cruciali per il proprio territorio.

Il Nucleo Centrale CPT ha svolto, nel corso della stesura dei diversi volumi, un ruolo di attento *peer reviewer*, fornendo commenti di metodo e di merito rispetto alle diverse versioni prodotte, rielaborando talvolta i dati in funzione di specifici approfondimenti e garantendo una costante supervisione di tutti i diversi contributi destinati alla successiva pubblicazione. 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, una sorta di controllo di terzo livello (oltre ai consueti due livelli già stabilmente garantiti dall'impianto organizzativo del progetto CPT) ed ha consentito di apportare, in taluni casi, migliorie metodologiche e revisioni puntuali dei dati.

II.3.3 Il principio di addizionalità: verifica ex ante per il periodo 2007-2013

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.

Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 15 del Regolamento 1083/2006, stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, i contributi dei Fondi non sostituiscono le spese a finalità strutturale pubbliche o assimilabili dello Stato membro. Quando uno Stato membro non rispetta gli obblighi di cui all'art. 15

paragrafo 4, la Commissione può, in relazione al grado di inadempimento di tale obbligo, procedere ad una rettifica finanziaria sopprimendo la totalità o una parte del contributo a titolo dei Fondi Strutturali. Il tasso applicabile alle rettifiche finanziarie è stabilito nelle norme di attuazione secondo la procedura di cui all'art. 103, paragrafo 3 .

L'Italia ha attribuito grande importanza al principio di addizionalità, trasformandolo da obbligo regolamentare a strumento di politica economica. A tal fine, ha fissato a sua tutela sia l'obiettivo "normativo" di portare progressivamente al 30 per cento la quota delle "risorse ordinarie" - ossia degli stanziamenti diversi da quelli relativi alle risorse comunitarie, incluse quelle del cofinanziamento nazionale, e di quelle aggiuntive nazionali che fanno capo al Fondo per le Aree Sottoutilizzate - sia l'accelerazione nell'utilizzo del Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

La verifica del principio di addizionalità quindi, al di là dell'adempimento pur previsto dall'art. 15 del Regolamento, costituisce in Italia l'atto finale di una programmazione finanziaria unificata di medio-lungo termine. Di conseguenza, anche la crescita della spesa pubblica nazionale prevista per il periodo 2007-2013, su cui l'Italia si è impegnata nel Quadro Strategico Nazionale, deriva dal contesto programmatico e dagli obiettivi della strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, indicati nel DPEF 2007-11.

La verifica dell' addizionalità ha luogo in tre momenti differenti: *ex ante* (al momento della approvazione del programma), *in itinere* (31.12.2011) e alla fine del periodo (30.6.2016).

Nel corso del 2007 sono state pertanto 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 Infatti il livello di spese strutturali che deve essere mantenuto nelle regioni che rientrano nell'obiettivo «Convergenza», nel corso del periodo di programmazione 2007-2013, è stabilito nel QSN (cfr. paragrafo V.6) ed è uno degli elementi interessati dalla decisione della Commissione relativa al quadro di riferimento strategico nazionale (art. 28, par 3).

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 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.

Fondamentale al fine di consentire trasparenza e correttezza all'esercizio di addizionalità è risultata la possibilità di avvalersi di un sistema informativo efficace, in grado di garantire sia la ricostruzione dei flussi di spesa regionalizzati, soprattutto attraverso la banca dati Conti Pubblici Territoriali, sia la di previsione

delle spese per la politica regionale, derivante da un buon sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali e dei Fondi specificamente destinati alle aree sottoutilizzate (FS e FAS). Inoltre, la costruzione di un Quadro Finanziario Unico (QFU) delle risorse disponibili per investimenti pubblici dà chiarezza e certezza alla programmazione della spesa, fondando su basi esplicite gli impegni assunti dal Governo italiano nei confronti dell'Unione europea, identificando le risorse finanziarie pubbliche ordinarie, quelle dei Fondi Strutturali Comunitari, e quelle effettivamente aggiuntive e di fonte nazionale espressamente destinate all' obiettivo di riduzione dei divari tra le aree del Paese.

La crescita della spesa pubblica nazionale prevista per il periodo 2007-2013 nell'Obiettivo Convergenza, al netto dei Fondi Strutturali (+15,3 per cento), deriva quindi ed è inquadrata nel contesto programmatico e negli obiettivi della strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, indicati nel DPEF 2007-11 e fondati sulle risorse finanziarie programmate attraverso il QFU.

L'obiettivo di spesa cui l'Italia si è impegnata nel QSN 2007-2013 è realistico e ambizioso al tempo stesso. Esso è infatti inferiore nell'incremento a quello stabilito *ex ante* nel ciclo 2000-06 - per tener conto delle forti difficoltà incontrate nel garantire l'aggiuntività della politica regionale comunitaria e nazionale e il pieno coinvolgimento dei grandi investitori nazionali nel raggiungimento dell'obiettivo del 30 per cento - , ma è anche costruito sull'ipotesi di un forte impegno strategico a raggiungere nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza tassi di crescita progressivamente superiori a quelli medi europei e a rispettare gli impegni assunti nel DPEF 2007-2011, sia in relazione all'incidenza della spesa in conto capitale sul Pil sia in relazione alla quota da destinare al Mezzogiorno.

La verifica del principio di addizionalità costituisce anche uno degli obiettivi operativi (progetto operativo 1.2.2 "Valutazione e verifica del principio di addizionalità") ai fini del "Monitoraggio annuale degli obiettivi strategici e progetti operativi del DPS".

II.3.4 Il supporto alla predisposizione dei documenti programmatici (RGSEP, RPP, DPEF) e a pubblicazioni a titolarità di soggetti istituzionali diversi

L'attività dell'UVAL coadiuva spesso quella del DPS nella predisposizione delle linee di politica economica finanziaria per lo sviluppo, che vengono recepite nei documenti di analisi e programmazione dei ministeri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo economico (DPEF, RPP, RGSEP, Rapporto DPS).

Il raccordo tra la programmazione delle risorse in conto capitale destinate al Mezzogiorno con i quadri finanziari nazionali viene 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, viene costruito un Quadro finanziario unico (QFU) programmatico della spesa in conto capitale nella ripartizione per macroarea e per fonte finanziaria (risorse ordinarie, aggiuntive comunitarie, aggiuntive nazionali).

Il QFU, che viene annualmente aggiornato, costituisce la base per la redazione di analisi e rapporti di valutazione finanziaria che dà luogo a pubblicazioni o è di ausilio per l'analisi della scelta degli scenari finanziari alternativi; inoltre esso origina alcuni indicatori (la quota della spesa in conto capitale e della "spesa ordinaria" del Mezzogiorno sul totale nazionale) che sono divenuti uno strumento centrale del confronto in Parlamento e con le parti economiche e sociali sulla politica regionale e sulla valutazione dei suoi obiettivi finanziari.

L'elaborazione infatti consente di determinare e aggiornare l'obiettivo programmatico di destinazione della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione al Mezzogiorno, all'interno di un quadro delle compatibilità finanziarie determinato dagli scenari di politica economica nazionale nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle previsioni macroeconomiche di Contabilità Nazionale.

L'attività di analisi e verifica della congruità dei finanziamenti per le aree sottoutilizzate consente infine di valutare le grandezze in termini di stanziamenti di Bilancio da predisporre per l'inserimento annuale in Legge finanziaria e la coerenza con gli obiettivi di addizionalità delle risorse nazionali rispetto ai Fondi comunitari e di attuazione del QCS.

L'UVAL contribuisce inoltre a molte pubblicazioni periodiche a titolarità di soggetti istituzionali diversi e di centri di ricerca, sia attraverso la elaborazione e messa a disposizione delle basi informative necessarie, in particolare tratte dalla banca dati Conti Pubblici Territoriali (Isae - Rapporto sull'attuazione del Federalismo; Isae - Rapporto annuale; Banca d'Italia - Note Regionali Annuali; SVIMEZ, - Rapporto Annuale e Riviste) sia in qualità di redattore di parti specifiche (Rapporto sul turismo italiano, Mercury) sia attraverso la partecipazione nei Comitati Scientifici (Svimez, Rivista Economica del Mezzogiorno).

II.3.5 Criteri di individuazione e selezione delle Zone Franche Urbane

Le Zone Franche Urbane (ZFU) si configurano quali aree infra-comunali di dimensione minima prestabilita dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese. Obiettivo prioritario delle ZFU è favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale, e con potenzialità di sviluppo inespresse.

Per il finanziamento del dispositivo, la legge finanziaria 2007 (L. 296/2006, art.1 comma 340 e successivi) istituisce un Fondo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. La legge finanziaria 2008 (L. 244/2008, commi 561, 562 e 563) ha confermato tale stanziamento e definito in maggiore dettaglio le agevolazioni fiscali e previdenziali che, in ogni caso, troveranno la loro definizione particolareggiata in un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze attualmente in preparazione.

Le ZFU rappresentano un esperimento nel panorama nazionale delle politiche di sviluppo urbano.

Anche in altri contesti nazionali, in particolare la Francia ed i paesi anglosassoni, dove l'esperienza si avvale di una tradizione ormai più che decennale, le valutazioni nel merito non sono omogenee. Questo vale sia nella definizione dell'impatto atteso dall'implementazione del dispositivo che, in una logica di processo, sul piano delle migliori modalità di gestione in relazione ad altri interventi di politica urbana.

Per questa ragione l'art. 343 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 prevede che al Nucleo di valutazione e verifica del Ministero dello sviluppo economico, in coordinamento con i nuclei di valutazione delle regioni interessate, siano affidate le funzioni di monitoraggio e valutazione di efficacia degli interventi che dovranno essere rendicontate al CIPE in una relazione annuale.

Tale disposto discende dall'esigenza di una costruzione dello strumento il più possibile orientata a comprenderne le dinamiche in un approccio sperimentale alle politiche pubbliche. Per questa ragione anche la gestione della fase programmatica è stata affidata all'UVAL quale organo interno del MISE-DPS.

Nel corso del 2007, l'Unità ha condotto le analisi tecniche e coordinato le attività istruttorie per la costruzione del dispositivo di dettaglio per le Zone Franche Urbane (ZFU), articolandone ipotesi operative di programmazione e attuazione.

Il lavoro si è concentrato nell'elaborazione di una proposta tecnica per i criteri l'individuazione e la delimitazione delle ZFU da presentare al CIPE per la loro approvazione in Delibera.

Le attività svolte al riguardo fanno riferimento quindi da un lato ad esercizi di natura tecnica.

In una prima fase sono dunque state analizzate alcune esperienze internazionali attraverso le valutazioni ed i dati di monitoraggio ufficiali diffusi dai *policy makers*, e mediante lo studio della letteratura scientifica disponibile sul tema, in particolare nell'area delle stime econometriche degli impatti su occupazione, natalità d'impresa, valori immobiliari.

In tale contesto quindi è stato svolto un approfondito studio dell'esperienza francese attraverso scambi tecnici la Caisse de Dépôts, soggetto istituzionale co-responsabile dell'attuazione delle ZFU in Francia.

Quindi si è svolta una serie di incontri con esponenti del mondo accademico nazionale, con esperienza comprovata ed autorevole sui temi dello sviluppo locale e della fiscalità di vantaggio. La finalità di tali interlocuzioni informali è stata quella di fornire ulteriori contributi alla riflessione attraverso una lettura degli aspetti critici contestualizzata nella situazione nazionale.

Il lavoro analitico ha prodotto, tra gli altri, stime quantitative sull'impatto del dispositivo in termini di costo pubblico e sui benefici economici e fiscali per le piccole imprese secondo la loro dimensione e localizzazione territoriale.

Contestualmente si è svolto un processo di natura partenariale indirizzato a comprendere ed orientare le aspettatvive e le possibilità concrete di attuazione con i soggetti istituzionali coinvolti.

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 valutazione d'impattto 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.

II 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 comunale[81] 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 euro[83]

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).

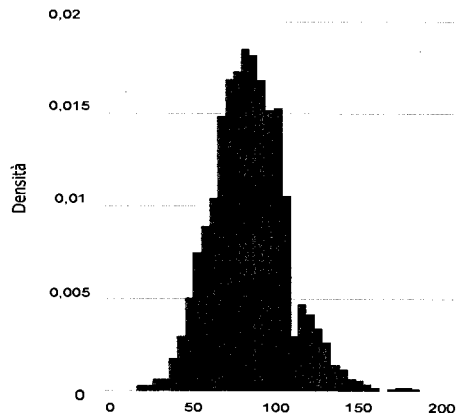
Una maggiore approssimazione dei punteggi alla distribuzione normale avrebbe potuto forse ottenersi anche in prima fase, dove si sono scontati alcuni effetti di sperimentazione del metodo - largamente prevedibili -, con alcuni *team* di valutazione che hanno utilizzato maggiormente la scala potenziale dei punteggi (ciascuna idea progetto poteva ottenere da 0 a 200 punti), e altri che si sono invece tenuti maggiormente sui punteggi medi[84].

---

[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/politiche-giovanili/primi-interventi-per-i-giovani/

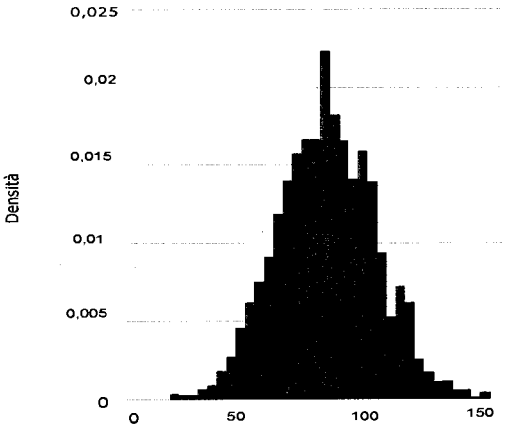
[84] La severità nell'applicazione del metodo ha determinato una media della distribuzione osservata dei punteggi fortemente al di sotto della media teorica (circa a 80 punti) in quanto le commissioni esaminatrici in prima fase, hanno attribuito difficilmente punteggi superiori a 120.

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)



Distribuzione dei punteggi totali dopo la I° fase

1° Fase		2° Fase	
N. osservazioni	2.976	N. osservazioni	2.976
Media	82,25	Media	81,6
Dev. Std.	22,48	Dev. Std.	21,2
Min	14	Min	14
Max	180,5	Max	152



Distribuzione dei punteggi totali dopo la II° fase

1° Fase		2° Fase	
N. osservazioni	2.976	N. osservazioni	2.976
W'	0,99126	W'	0,99933
V'	10,383	V'	0,8
z	4,252	z	-0,591
Prob>z	0,00001	Prob>z	0,72278

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 iniziative[85]), 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 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 riflue, 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 contributo 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 consulenti[86] 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 FAS[87]) 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 ai 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 contribuito 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 concreare 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'allocazione 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 Bianco[89]. 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 del 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 2008[90]. 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.

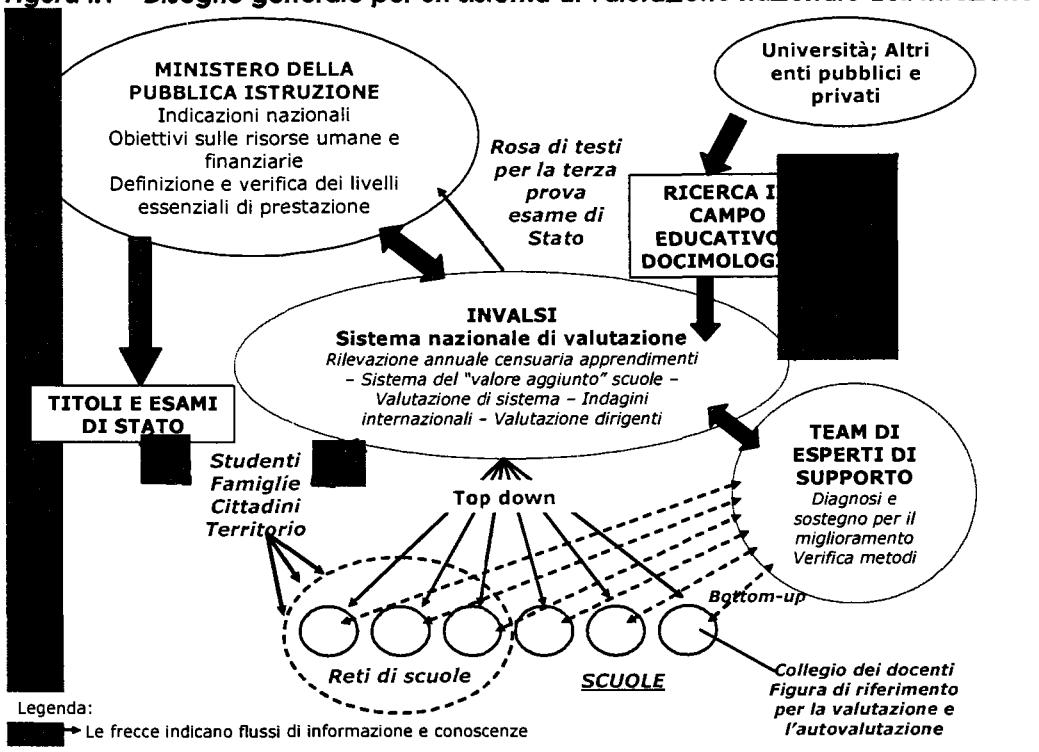
RIQUADRO I - UN SISTEMA ITALIANO DI VALUTAZIONE DEGLI STUDENTI E DELLE SCUOLA

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 cumulato si 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



Fonte:Quaderno Bianco

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 CTFP[91] 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.

consulenziali a supporto del Cipe e dei Ministeri competenti in tema di regolazione economica dei settori privi di un'autorità regolazione indipendente[92].

Le competenze di tale organismo non sono mutate con il riordino dell'articolazione del Governo centrale, che ha visto il trasferimento alla Presidenza del Consiglio delle funzioni e delle strutture del Cipe[93]. Il neo-costituito DIPE ha

Il NARS è composto da un Collegio interministeriale definito dalla normativa istitutiva. Esso si avvale di alcuni esperti in materia di regolazione economica, nonché dell'ex-ufficio III della Segreteria del Cipe, oggi chiamato "*Servizio I dell'Ufficio per la regolazione dei servizi di pubblica utilità e per il coordinamento e il monitoraggio degli investimenti pubblici*", che svolge funzioni di supporto amministrativo al NARS.

Il Collegio NARS - costituito con DPCM del febbraio 2007 - è composto da esponenti dei vari ministeri e di alcune istituzioni pubbliche (tra cui l'Istat e la Conferenza Stato-Regioni). Il Coordinatore del NARS è nominato con Delibera Cipe.

L'UVAL partecipa dando il proprio contributo al gruppo di esperti che hanno operato presso il NARS attraverso un proprio componente esperto in tematiche di regolazione dei servizi infrastrutturali.

Ricostituito dopo il cambio di Governo conseguente alle elezioni politiche della primavera del 2006, il Nucleo ha tenuto, tra il febbraio e dicembre 2007, 13 sedute formali. All'avvio del nuovo ciclo di attività, la situazione dei settori soggetti alla regolazione del Cipe si presentava con tratti diversi. In particolare:

- nei comparti aeroportuale e autostradale alcune importanti innovazioni legislative[94] offrivano l'occasione di superare la situazione di incertezza normativa che ostacolava il recupero del ritardo infrastrutturale comune ai due settori, pur con caratteristiche diverse (assenza di un quadro di sviluppo strategico su scala nazionale nel caso aeroportuale; sostanziale stasi dell'attività di costruzione di nuove tratte in quello autostradale);
- nel settore del cabotaggio marittimo, in quello postale e in quello ferroviario l'avvio di un processo di mutamento degli assetti proprietari (imminente nel primo di essi, oggetto di riflessioni avanzate nel secondo, meno ravvicinato nel terzo) e delle condizioni di mercato (concorrenza nel mercato in atto nei

---

[92] Il riferimento primario per la definizione delle politiche di regolazione tariffaria dei servizi infrastrutturali non soggetti alla competenza di specifiche Autorità settoriali ne già disciplinate da normative di tenore analogo è rappresentato dalla Delibera 24 aprile 1996, n. 65 (c.d. "Linee guida"), adottata dal Cipe in base ai poteri generali di cui al DPR n. 373/94.

[93] Ora in seno al nuovo Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) che ha . tra l'altro assorbito i compiti di "*regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolamentati da una specifica autorità di settore*".

[94] Per gli aeroporti, la Legge n. 248/05 sui c.d. "requisiti di sistema", propedeutica alla ripresa delle azioni volte alla contrattualizzazione degli investimenti da parte dei gestori degli scali; per il settore autostradale, la Legge finanziaria per l'anno 2008 che prevede la stipula di "convenzioni uniche" con i gestori di natura ricognitiva e novativa, in cui inserire, in un quadro di pianificazione di lungo termine, gli investimenti di riqualificazione della rete esistente e di costruzione di nuove tratte.

primi due settori, teoricamente perseguibile nel terzo) richiedevano di ridefinire le regole di gestione dei servizi, demarcando i segmenti regolati da quelli potenzialmente concorrenziali;
- nel settore idrico, per le gestioni ancora sottoposte alla regolazione del Cipe (che tuttavia riguardano circa un terzo delle utenze domestiche), permaneva l'urgenza di adeguare le tariffe all'inflazione, ferme da un quadriennio per evitare l'ampliamento del grave deficit infrastrutturale che amplifica lo scadimento dei livelli di servizio e ostacola il consolidamento del settore, il principale obiettivo della legge di riforma del 1994.

Nell'adempiere alle richieste dalla legge e dalle delibere Cipe, il NARS ha tenuto conto della cennata congiuntura dei settori di competenza. Priorità elevata è stata pertanto assegnata ai comparti autostradale e aeroportuale, dove è ricaduto il maggior numero di atti: principalmente "Pareri" in gran parte finalizzati alla successiva emanazione di delibere da parte del Cipe.

III.8 La collaborazione con l'INAF e il progetto PRISMA per il trasferimento tecnologico alle imprese del Mezzogiorno

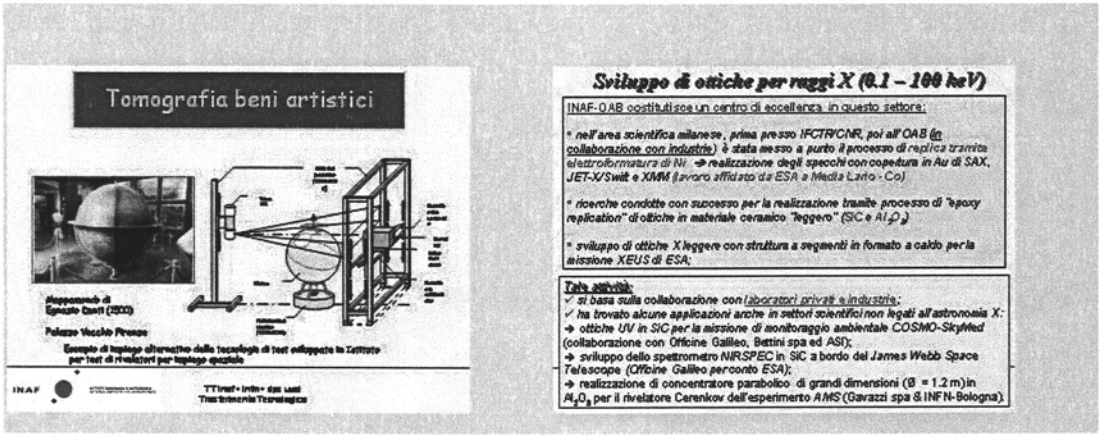
Nel corso del 2007 si è avuta la conferma della buona impostazione data a questo progetto sperimentale di trasferimento "tecnologico astrofisica – industria" per il Mezzogiorno cui hanno partecipato INAF, INFM e DPS-UVAL.

A metà del 2007 l'Ufficio per l'innovazione tecnologica dell'Istituto nazionale di astrofisica (UIT), ha terminato le fasi del trasferimento tecnologico che erano previste dal finanziamento Cipe del 2005 per il progetto- Pilota PRISMA avviato nel 2005 con l'assistenza dell'UVAL.

Il progetto ha inteso valorizzare la ricerca degli scienziati italiani accompagnando le fasi di impostazione tecnico-amministrativa per il riconoscimento delle novità e delle tecnologie brevettabili. Al termine dello studio cinque sono stati i progetti giunti a compimento con risultati soddisfacenti; sono progetti che vanno dalla medicina all'industria alimentare:

- applicazioni oftalmiche degli studi sulle lenti e le ottiche adattive, ossia sul controllo delle rifrazioni
- ottiche per nanolitografie per semiconduttori
- applicazioni al campo medico, con PET a raggi gamma schermati e sensori per mammografie a bassa dose di raggi x
- analisi non distruttive dei beni culturali mediante fluorescenze; tecnologie spettroscopiche per uso geofisico
- analisi delle polveri inquinanti ultra sottili
- applicazioni del controllo su lunghezze d'onda millimetriche, per visone attraverso a nebbia o per il riconoscimento spaziale dello spostamento di oggetti.

Figura III.1 – Esempi di tecnologie innovative



Fonte:Ufficio stampa INAF

Dai risultati raggiunti e dal metodo di lavoro a carattere cooperativo tra amministratoti e scienziati, ha preso il via nello stesso anno il progetto ASTRO-SFERA, sempre dedicato al Mezzogiorno. ASTRO-SFERA si configura come un programma più evoluto e forse più ambizioso dello stesso PRISMA in quanto prevede uno sviluppo temporale articolato su due anni e andrà oltre il trasferimento di *know-how* avendo come obiettivo lo sviluppo di prodotti pre-competitivi frutto della collaborazione con le imprese, che assumeranno un ruolo attivo nel Progetto.

Dopo una fase di raccolta di idee, progetti, iter avviati, valutazioni in corso, sono state selezionate le tredici proposte che costituiscono il Progetto ASTRO-SFERA. Queste proposte nascono con l'obiettivo principale di coniugare la ricerca astrofisica con la crescita tecnologica di imprese e realtà industriali del Mezzogiorno, spostando il fuoco di interesse dall'Astrofisica, quale fonte di tecnologie, all'uso quotidiano, con il cittadino italiano come destinatario delle applicazioni (consumi finali).

I tredici progetti riguardano i seguenti campi d'azione: Ambiente, Medicina, Sicurezza e Trasporti. L'Obiettivo comune è il miglioramento della qualità della vita attraverso tecnologie avanzate per:

- monitoraggio inquinanti e controllo di parametri ambientali critici ;
- nuove tecniche diagnostiche e materiali bio-compatibili innovativi;
- strumenti di visione e controllo basati su tecnologie non convenzionali;
- tracciabilità delle merci e dispositivi per automotive;

ASTRO-SFERA punta al raggiungimento di risultati di avanguardia, in prospettiva dell'applicazione delle tecnologie sviluppate in settori di tipo industriale e/o commerciale del Mezzogiorno.

IV. LE ATTIVITÀ INTERNAZIONALI

Nell'ambito delle relazioni istituzionali del Dipartimento per le politiche di sviluppo con gli organismi internazionali e con le amministrazioni di altri Stati, l'UVAL partecipa alle attività di:

- analisi e valutazione delle tendenze economiche e delle politiche regionali a livello internazionale;
- supporto alla definizione della posizione italiana nell'ambito del futuro negoziato sulla riforma della politica di coesione comunitaria[95];
- rapporti con le istituzioni internazionali (UE, OCSE, Banca Mondiale, FMI) in materia di politiche di sviluppo territoriale;
- promozione di metodi e strumenti di *policy* in ambito internazionale;
- partecipazione a progetti di gemellaggio amministrativo e di cooperazione bilaterale con i nuovi Stati membri dell'Unione europea e i Paesi Candidati.

IV.1 Futuro della politica di coesione comunitaria: simulazioni e scenari per il negoziato europeo

Il dibattito europeo sul futuro della politica di coesione comunitaria si è aperto nel maggio 2007 con la pubblicazione, da parte della Commissione europea, del *IV Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale*. Il Forum europeo sulla coesione (27-28 settembre 2007) e la riunione Ministeriale informale sulla politica regionale organizzata dalla Presidenza Portoghese (23-24 novembre 2007) hanno rappresentato per gli Stati Membri una prima occasione di confronto sulle sfide future per la politica di coesione post-2013.

Ai fini della definizione della posizione italiana nell'ambito del futuro negoziato sulla riforma della politica regionale comunitaria, il Dipartimento per le politiche di sviluppo si è dotato di un modello di simulazione per l'individuazione delle regioni europee potenzialmente beneficiare dei Fondi Strutturali nel periodo post-2013 e di metodi di stima delle risorse finanziarie attribuibili ai 27 Stati Membri. In questo ambito, l'UVAL - con il supporto tecnico e operativo dell'Istat e d'intesa con la Direzione generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari – coordina le attività di impostazione, sviluppo e aggiornamento delle banche dati regionali e dei modelli di simulazione, finalizzati a fornire indicazioni di tipo strategico ai *policy makers* nelle varie fasi del negoziato sulle Prospettive Finanziarie e sulla riforma della politica di coesione comunitaria .

Per analizzare quanta e quale popolazione europea potrebbe risultare ancora beneficiaria dei Fondi Strutturali nel prossimo ciclo di programmazione, stimarne gli effetti sul bilancio comunitario e sull'allocazione delle risorse tra Paesi, vengono formulati diversi scenari regionali post-2013: a) ipotizzando che le regole e i criteri

---

[95] Per una trattazione più completa si veda: "Modelli di simulazione finalizzati alla definizione della posizione italiana nel negoziato sulla politica di coesione comunitaria 2007-2013", *I Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF*, Dipartimento del Tesoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Marzo 2006.

utilizzati per definire le regioni beneficiarie restino invariati (Pil pro capite regionale, misurato in standard di potere d'acquisto, inferiore al 75 per cento della media comunitaria); b) simulando gli effetti di un cambiamento di tali regole (es. nuovi indicatori e soglie diverse per individuare le regioni e i Paesi beneficiari dei fondi comunitari); c) esaminando l'impatto di un possibile allargamento dell'UE sulla futura politica di coesione e sul bilancio comunitario. Tale lavoro si avvale anche del confronto tra Paesi e delle riflessioni sulle politiche regionali che emergono nell'ambito del Comitato per le Politiche di Sviluppo Territoriale dell'OCSE (cfr. paragrafo IV.3.1).

Particolare attenzione è dedicata alla costruzione di una strumentazione flessibile in grado di aggiornare il quadro finale dei risultati al variare dei parametri oggetto di negoziazioni. Gli scenari elaborati vengono di volta in volta aggiornati in base alla disponibilità di nuovi dati e alle indicazioni sulle strategie negoziali dei vari Paesi, rendendo le simulazioni sullo scenario regionale europeo post-2013 un efficace strumento di supporto al processo politico decisionale.

IV.2 Partecipazione ai Gruppi di lavoro della Commissione europea: (Evaluation network)

Nell'ambito delle attività dell'UVAL, particolare cura è attribuita all'interlocuzione internazionale sui temi della valutazione. Come detto, tale interlocuzione si svolge in varie sedi (gemellaggi, scambi bilaterali, partecipazione al dibattito internazionale), tra cui spicca la partecipazione all'*Evaluation Network* della Direzione Generale Politica Regionale della Commissione Europea (DG Regio).[96]

Le riunioni del *Network* (due all'anno), organizzate dall'UVAL della DG Regio,[97] si svolgono a Bruxelles. Del *Network* fanno parte i soggetti che nelle amministrazioni di coordinamento della politica regionale in ciascuno Stato Membro si occupano di valutazione: componenti dei Nuclei di valutazione e responsabili del coordinamento della politica regionale. Alcuni Stati Membri curano che partecipino alle riunioni anche responsabili regionali.

Il Network costituisce il luogo in cui la Commissione discute con gli Stati Membri e presenta gli elementi chiave della propria *guidance* (p.e., le successive bozze dei *Working Paper* sulla valutazione, le linee guida sulla valutazione costi/benefici, etc.). Rappresenta, anche, il luogo in cui si discutono questioni relative alla

---

[96] La DG Regio è responsabile per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, ma svolge anche, sebbene in modo attenuato rispetto ai precedenti periodi di programmazione, funzioni di coordinamento e raccordo con le DG responsabili degli altri Fondi che contribuiscono alla politica di coesione (soprattutto il FSE, di responsabilità dalla DG Occupazione).

[97] Anche la DG Occupazione e la DG responsabile dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale animano ciascuna un proprio *network* sulla valutazione, cui sono invitati, rispettivamente, rappresentanti dell'ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE e dell'INEA. Il collegamento tra gli input provenienti da questi incontri appare realizzato, al livello della Commissione, tramite la partecipazione "incrociata" di rappresentanti dell'Unità di valutazione di ciascuna DG alle riunioni organizzate dalle altre DG, in particolare tra DG Regio e DG Occupazione. In Italia, lo scambio avviene informalmente all'interno del SNV.

valutazione ed al monitoraggio nei singoli Paesi e viene presentato l'avanzamento dei Piani di valutazione della DG Regio.

Nel 2007, ci sono stati due incontri, rispettivamente il 10 e l'11 maggio 2007 e il 20 e 21 settembre 2007.[98] Il primo incontro, in corrispondenza del quale sono stati distribuiti i *Working Paper* n. 5 (*Evaluation during the Programming Period*) e n. 6 (*Measuring Structural Funds Employment Effects*), che avevano formato oggetto di vivace dibattito negli anni precedenti, è stato dedicato agli indicatori, alla misura degli effetti occupazionali ed al piano della Commissione delle valutazioni ex post del periodo 2000-2006. L'UVAL ha partecipato alla discussione presentando il complesso sistema informativo relativo al QSN ed ai Programmi Operativi 2000-2006.

La Commissione ha scelto di organizzare le valutazioni *ex post* del 2000-2006 per Fondo strutturale, e la DG Regio, in coerenza con le indicazioni dei Regolamenti 2007-2013 e con la propria *guidance*, ha previsto non solo ricerche d'insieme o per Paese (p.e., uno studio sulla fattibilità di confronti basati sugli indicatori disponibili, o analisi dell'impatto macro che utilizzeranno il modello HERMIN), ma anche una serie di ricerche su temi specifici. L'UVAL ha condiviso l'approccio di organizzare le valutazioni su domande tematiche, ma ha espresso preoccupazione riguardo alla fattibilità di valutare separatamente per Fondo programmi che, nelle Regioni dell'Obiettivo 1, integravano in una sola strategia risorse provenienti dai vari Fondi strutturali.

L'incontro del 20 e 21 settembre 2007 è stato quasi completamente dedicato alla discussione degli indicatori, in particolare dei *core indicators*, un argomento su cui anche in anni precedenti l'UVAL aveva espresso proprie idee parzialmente difformi rispetto a quelle della Commissione ed avanzato proposte, in particolare in occasione della discussione sull'elaborazione del *Working paper* n. 5. La DG Regio ha anche previsto, nell'ambito degli incontri, due seminari contemporanei, uno sul calcolo dei risparmi di tempo, l'altro sulla misurazione degli effetti occupazionali.

La Commissione ha preparato questo incontro somministrando ai componenti del Network un questionario sull'utilizzazione degli indicatori nella programmazione 2007-2013 ed, in prospettiva, nelle valutazioni. L'Italia ha elaborato la propria risposta in collaborazione con alcuni Nuclei regionali, esponendo i concetti che sono alla base del complesso sistema informativo del QSN, che utilizza vari tipi di indicatori per rispondere a varie funzioni. Innanzitutto, il sistema di monitoraggio, a livello di progetto, include in larga prevalenza indicatori di realizzazione (per cui sono individuati valori *target* da raggiungere), ed è finalizzato primariamente a fornire informazioni ai gestori dell'intervento pubblico, al partenariato socio-economico ed ai cittadini.

Il sistema di indicatori costruito per la programmazione regionale italiana 2007-2013 si basa sulle lezioni apprese nel 2000-2006 ed, in particolare, sulla constatazione che spesso non è fattibile ottenere indicatori di risultato a livello di singolo progetto dai beneficiari affidabili, comparabili e aggregabili a livello di programma. La lista di *core indicators* presentata dalla Commissione contiene

[98] Alle riunioni partecipano, a seconda degli argomenti trattati, due o tre componenti UVAL. La Commissione contribuisce rimborsando le spese di viaggio di un rappresentante per Stato Membro.

indicatori di natura diversa (realizzazione ma anche risultato e impatto) e lascia spazio a ciascun paese di interpretare definizioni e unità di misura. Alcuni degli indicatori proposti non sono direttamente correlabili con gli interventi effettivamente presenti nei programmi e la loro effettiva fattibilità e possibili usi in tutti i casi non sono stati oggetto di sufficiente riflessione.

L'UVAL ha contribuito alla discussione delle varie questioni valutative ed ha molto sostenuto questo che costituisce un importante momento di confronto multilaterale a livello amministrativo sulla valutazione.

IV.3 Relazioni con le organizzazioni internazionali in materia di politiche di sviluppo territoriale

IV.3.1 Comitato per le Politiche di Sviluppo Territoriale dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)

Il Comitato per le Politiche di Sviluppo Territoriale (*OECD Territorial Development Policy Committee*) è un *forum* internazionale che raggruppa alti funzionari ed esponenti politici dei 30 Stati membri dell'OCSE con l'obiettivo di esaminare le tendenze economiche e le politiche di sviluppo regionale dei diversi Paesi e di formulare risposte a problemi comuni.

L'UVAL partecipa, in rappresentanza dell'Italia, alle attività del Comitato e dei suoi tre Gruppi di lavoro: Politiche Territoriali nelle Aree Rurali; Politiche Territoriali nelle Aree Urbane; Indicatori Territoriali. Negli ultimi anni, tre componenti UVAL sono stati eletti, con il riconoscimento di tutti i Paesi, rispettivamente alla vicepresidenza del Comitato e dei due gruppi di lavoro sulle politiche urbane e rurali. Questo risultato costituisce un successo per l'Italia e per il Dipartimento per le politiche di sviluppo che dal 1999 segue attivamente i lavori del Comitato OCSE.

La partecipazione alle attività del Comitato, lo scambio di esperienze di *policy* in ambito internazionale, hanno consentito all'Italia negli anni di consolidare il proprio ruolo di interlocutore di un gruppo di Paesi all'avanguardia nell'elaborazione delle nuove strategie di sviluppo regionale (Gran Bretagna, Francia, Germania, Austria, Stati Uniti, Giappone etc.) e di assumere un ruolo di primo piano a livello europeo nella definizione degli indirizzi generali della politica di coesione comunitaria 2007-2013.

Nel 2007, in particolare, l'UVAL ha contribuito alla realizzazione delle riunioni del Comitato per le Politiche di Sviluppo Territoriale a Roma (18-21 giugno 2007), nell'ambito delle quali è stato organizzato un importante evento di confronto internazionale sul tema del miglioramento dell'offerta di servizi pubblici locali, con la presenza del Segretario Generale aggiunto dell'OCSE e del Ministro dello Sviluppo Economico (Simposio internazionale "*Setting Standards for Local Public Goods Provision: Challenges for Regional Development*", Roma, 20 giugno 2007. Da osservare che negli ultimi 10 anni le riunioni del Comitato si sono sempre tenute a Parigi). Queste riunioni hanno visto la partecipazione di circa 150 rappresentanti dei Paesi OCSE. Sono inoltre intervenuti la Banca Mondiale, la

Commissione Europea e, in qualità di osservatori, il Cile, il Marocco e la Repubblica Sudafricana.

L'evento ha rappresentato un'importante opportunità per il Dipartimento di promuovere e mettere a confronto, in uno scenario internazionale, le scelte strategiche effettuate nell'ambito del QSN sul tema del miglioramento dei servizi pubblici ai cittadini ("Obiettivi di Servizio" per le Regioni del Mezzogiorno). Il tema è infatti risultato all'ordine del giorno nel dibattito internazionale e l'iniziativa italiana degli Obiettivi di Servizio è stata valutata dall'OCSE come un'esperienza avanzata tra i diversi casi presentati (Regno Unito, Spagna, Messico, Corea, Danimarca e Norvegia) sia per la rilevanza degli obiettivi che coinvolgono tutti i livelli di governo, centrale, regionale e locale, sia per la forte innovazione nell'utilizzo di premi e sanzioni.

Nei prossimi mesi il tema della riforma della politica di coesione comunitaria post-2013 sarà al centro del dibattito internazionale. Una maggiore attenzione all'analisi e alla valutazione dei "risultati" delle politiche di sviluppo regionale si riscontra nel nuovo programma di lavoro 2009-10 del Comitato per le Politiche di Sviluppo Territoriale. A livello politico, questo tema verrà anche affrontato in sede OCSE nel corso di una riunione dei Ministri competenti da tenersi nel marzo del 2009.

Gruppo di lavoro sulle Politiche Territoriali nelle Aree Rurali

Il Gruppo di lavoro dell'OCSE sulle Politiche Territoriali nelle Aree Rurali (*OECD Working Party on Territorial Policy in Rural Areas*) analizza i problemi delle aree rurali con un approccio territoriale, esaminando i fabbisogni degli stessi e le soluzioni di politica economica in un'ottica interdisciplinare. Nel 2007 l'UVAL ha partecipato al lavoro del Gruppo con tre tipi di attività: prendendo parte alle riunioni e agli incontri internazionali; organizzando momenti di condivisione dei risultati raggiunti a livello nazionale; partecipando all'esame di altri Paesi OCSE[99]. La nomina di un componente dell'UVAL alla Vice presidenza di questo Gruppo rafforza la capacità del nostro Paese di influenzarne le attività e contribuire ai messaggi principali, particolarmente importanti nella fase di ripensamento della Politica Agricola Comunitaria e di sviluppo rurale e della possibile integrazione di questa politica con quella regionale. Il lavoro in sede OCSE può essere particolarmente utile per innescare un nuovo dibattito sul ruolo che le nostre aree rurali possono rivestire nei processi di crescita del Paese e sulla politica economica più adeguata.

A questo proposito, l'UVAL ha organizzato un *Workshop* a Roma (giugno 2007) durante il quale l'OCSE ha presentato la sua pubblicazione sul "Nuovo Paradigma Rurale" a una platea composta da diverse Amministrazioni Centrali e Regionali, dal partenariato economico-sociale, da attori dello sviluppo locale e studiosi della materia. A fronte di un'area OCSE ancora caratterizzata da un consistente divario di

---

[99] Nel 2007 l'Italia ha assicurato l'attività di *Peer Reviewer* dello Studio OCSE sull'Olanda rurale, attraverso una collaborazione tra l'UVAL e l'INEA. Dal 2008 il nostro Paese è coinvolto su uno dei progetti più importanti dell'OCSE, che è l'analisi della Cina Rurale.

ricchezza tra aree urbane e rurali[100], ma anche da esperienze territoriali nelle quali il rurale non è più sinonimo di declino, l'OCSE afferma un nuovo paradigma di politica economica che si concentra sui luoghi e sulla valorizzazione delle amenità locali e non più sui settori. Un approccio integrato per lo sviluppo dei territori rurali che sostituisce la logica dei sussidi con quella degli investimenti e si fonda su nuovi equilibri di *governance*. Processi e meccanismi di coordinamento sono indispensabili per far lavorare insieme diverse istituzioni a livello centrale, regionale e locale. In particolare l'OCSE riserva particolare attenzione alla previsione, a livello Paese, di unità di coordinamento di alto livello capaci di garantire esercizi di verifica incrociata delle politiche (il cosiddetto *rural proofing*) così da poter monitorare gli effetti delle diverse politiche (anche ordinarie, come ad esempio quella dell'istruzione, della sanità e dei trasporti) sui territori rurali[101].

A seguito di questo Seminario, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ha deciso di finanziare l'Esame Paese (*Territorial Review*) dell'Italia Rurale che l'OCSE sta svolgendo in collaborazione con un Comitato di Pilotaggio, composto dal Dipartimento per le politiche di sviluppo (UVAL), dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA). Lo studio fornirà un'analisi socio-economica delle aree rurali dell'Italia (considerando le differenze tra macro-aree Centro, Nord e Mezzogiorno), esaminando le attuali politiche volte a sostenere lo sviluppo di queste aree e offrendo suggerimenti di politica economica.

Gruppo di lavoro sulle Politiche Territoriali nelle Aree Urbane

Nel corso degli ultimi anni, il ruolo svolto dall'UVAL in rappresentanza dell'Italia nei lavori del Gruppo di lavoro dell'OCSE sulle Politiche Territoriali nelle Aree Urbane (*OECD Working Party on Territorial Policy in Urban Areas*) è cresciuto progressivamente. L'impegno profuso ha garantito lo svolgimento del mandato istituzionale attraverso la costante e attiva partecipazione alle riunioni annuali e il contributo fornito ai processi decisionali per il programma di lavoro dell'OCSE sostenendo gli interessi e le priorità dell'Italia. Inoltre, nel corso della riunione annuale svoltasi in giugno 2007 a Roma alla presenza degli Stati membri, si segnala che l'Unità ha coordinato e presentato, insieme alla Regione Campania ed al Comune partenopeo, un intervento a tre voci (informato, realistico e poco edulcorato) sulle sfide e le prospettive di sviluppo della città di Napoli, che ha raccolto grande interesse e apprezzamento.

Anche in ambito OCSE, si impone con attenzione crescente il tema del cambiamento climatico e delle connesse implicazioni, in particolare nei settori della politica energetica e industriale, e nel governo del territorio. Nel novembre 2007, il Gruppo di lavoro sulle Politiche Urbane ha promosso un primo confronto tra paesi membri in un seminario tematico su *Competitive Cities and Climate Change: Challenges and Opportunities*, con un contributo dell'UVAL che, con il *titolo*

---

[100] Nel 2000 il Pil pro capite delle aree prevalentemente rurali si attestava all'83 per cento della media nazionale dei diversi Paesi dell'OCSE.

[101] Questo tipo di esperienze si osservano nel Regno Unito e Canada.

Climate change mitigation policy at city level: the Italian experience, ha analizzato diversi aspetti del cambiamento climatico nel contesto della realtà urbana italiana (consumi e politiche per il risparmio energetico e per la mobilità sostenibile, applicazione del protocollo di Kyoto, iniziative innovative a livello comunale).

Infine, indicativo del buon lavoro svolto dalla delegazione, si segnala che i componenti UVAL che rappresentano il Dipartimento per le politiche di sviluppo e il Paese nel Gruppo di lavoro sulle Politiche Urbane sono stabilmente invitati dall'OCSE e da amministrazioni nazionali e locali straniere a prendere parte come esperti internazionali alle *Review* territoriali redatte da team tecnici di alto livello per paesi, regioni o città che ne facciano richiesta (e ne sostengano le spese). Nel 2007, l'Unità ha preso parte alle *Review* delle Città di Madrid e di Istanbul (presentate durante le riunioni di Roma), mentre per il 2008 l'OCSE ha già formalizzato richieste di partecipazione alla *Review* per la città di Cape Town e quella di Toronto.

Gruppo di lavoro sugli Indicatori Territoriali

L'UVAL partecipa alle attività del Gruppo di Lavoro dell'OCSE sugli Indicatori Territoriali (*OECD Working Party on Territorial Indicators*) fornendo spunti di discussione e proponendo linee di attività sulla base dell'esperienza italiana nella definizione, costruzione e uso di indicatori statistici per le politiche di sviluppo regionale.

Nel corso del 2007 il Gruppo di Lavoro sugli Indicatori Territoriali ha lavorato principalmente su tre temi: 1) analisi delle determinanti di crescita nelle regioni dei Paesi OCSE; 2) definizione, disponibilità dell'informazione e comparabilità delle misure su Ricerca e Innovazione a livello sub-nazionale; 3) definizione e misura delle regioni metropolitane.

Nel 2008 il Gruppo di Lavoro sarà invece impegnato nella stesura della pubblicazione "*Regions at a Glance*", pubblicazione di punta dell'OCSE che fornisce un'analisi sulle disparità di crescita delle regioni, sulla base di una banca dati territoriale alla cui definizione partecipano i Delegati del Gruppo di Lavoro. Sempre nel 2008, il Gruppo di Lavoro inizierà a lavorare sulla raccolta e comparazione tra Paesi dell'informazione relativa alla spesa pubblica a livello sub-nazionale, nella componente in conto capitale e successivamente in conto corrente. Il Dipartimento per le politiche di sviluppo ha un grande interesse per questo tema, anche in termini di valutazione e analisi comparata della spesa per la politica di coesione nei Paesi dell'Unione europea. Al contempo, i Conti Pubblici Territoriali prodotti con il coordinamento dell'UVAL (cfr. paragrafo II.3) rappresentano un'esperienza di eccellenza riconosciuta dall'OCSE che ha invitato l'Italia ad aprire la discussione sul tema della spesa pubblica a livello territoriale nel corso della riunione del giugno 2008.

IV.3.2 Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) Network on Fiscal Relations Across Levels of Government

Il *Network on Fiscal Relations Across Levels of Government* è stato costituito alla fine del 2003 su iniziativa dei tre Dipartimenti dell'OCSE (ECO, GOV e CTPA) con l'obiettivo di creare un luogo per l'analisi e lo scambio di esperienze in materia di relazioni finanziarie tra livelli di governo e di fornire supporto ai Governi nazionali per le scelte di *policy*, rappresentando questo un tema centrale nel dibattito sulle riforme in molti Paesi OCSE ad ordinamento federale o unitario.

Il *Network* si riunisce una volta l'anno in un meeting generale cui partecipano i Paesi membri . È fissata annualmente anche la riunione del Gruppo Statistico del *Network*. Vengono poi organizzati seminari di approfondimento e di supporto ai lavori del meeting annuale su temi che di anno in anno sono inseriti nel programma di lavoro. Nel corso del 2007 l'agenda di lavoro ha previsto l'approfondimento di temi quali: l'efficienza del governo subregionale e il ruolo degli indicatori di performance; i meccanismi di mercato nella erogazione di servizi pubblici; il potere di spesa dei governi regionali.

L'UVAL ha partecipato alle riunioni del *Network* e ha collaborato con l'ex Servizio paesi terzi del DPS e con il Dipartimento del tesoro alla definizione dei programmi di lavoro presentati dal Segretariato OCSE, alla strutturazione e compilazione di questionari, alla elaborazione, condivisione e revisione di dati statistici.

IV.3.3 La collaborazione con l'OCSE per la valutazione delle politiche ambientali

Nel corso degli ultimi due anni, l'UVAL ha collaborato con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio per rafforzare la presenza italiana nel programma di valutazione delle performance ambientali dei Paesi OCSE, portato avanti dal relativo gruppo di lavoro (*Working Party on Environmental Performance*).

In tale contesto, un componente dell'UVAL è stato invitato a partecipare, in qualità di rappresentante italiano, alle missioni in Ungheria (maggio 2007) e Grecia (febbraio 2008) finalizzate alla valutazione delle politiche ambientali dei due Paesi. Nel corso delle due missioni, l'UVAL ha partecipato a incontri con le amministrazioni centrali e locali e con i rappresentanti del partenariato economico-sociale, dell'accademia e delle associazioni ambientaliste, volti alla raccolta di informazioni utili alla valutazione e alla stesura dei relativi rapporti. L'UVAL ha redatto alcune sezioni dei Rapporti sui due Paesi, relativamente ai temi: inquinamento atmosferico, cambiamento climatico, energia, trasporti, tasse ambientali e interazioni società-ambiente[102].

---

[102] Il rapporto sull'Ungheria sarà pubblicato nell'autunno 2008; il rapporto sulla Grecia sarà pubblicato nel 2009.

Al fine di rafforzare la collaborazione in atto sui temi ambientali e a seguito di una specifica richiesta dell'OCSE[103], l'Unità ha distaccato un proprio componente presso la Divisione delle Performance Ambientali dell'OCSE per un periodo di nove mesi (marzo-novembre 2008).

IV.3.4 Esame OCSE sulla riforma della regolazione e sull'impatto economico delle liberalizzazioni in Italia

Nel 2007 le autorità italiane hanno invitato l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) a realizzare uno studio sulla riforma della regolazione e sull'impatto economico delle liberalizzazioni in Italia . I risultati dello studio verranno discussi nel corso del 2008 nell'ambito dei diversi Comitati OCSE e pubblicati nei primi mesi del 2009.

Obiettivo dello studio dell'OCSE è quello di valutare l'impatto sulla competitività dell'economia italiana della riforma regolamentare e delle politiche di liberalizzazione degli ultimi anni, con una forte attenzione alla dimensione regionale e locale. Nel quadro di questo studio assume infatti rilevanza l'analisi della distribuzione dei poteri di regolazione fra livelli di governo e i rapporti di *governance* regolamentare fra Stato e Regioni. Viene esaminata l'attribuzione delle competenze, la capacità delle Regioni di produrre e attuare una regolazione di qualità, i meccanismi di coordinamento tra livelli di governo. L'esame OCSE si sofferma in particolare sul settore del commercio, dell'energia e dei trasporti pubblici locali.

L'UVAL prende parte attivamente alle riunioni tra Amministrazioni centrali e le delegazioni dell'OCSE, partecipa all'elaborazione di note e alla compilazione dei questionari, interviene, per le materie di competenza del Dipartimento, in sede di discussione tecnica e approvazione finale dei rapporti dell'OCSE.

IV.3.5 La partecipazione al progetto OCSE "Misurare il progresso delle società": il DPS al 2° World Forum on Statistics, Knowledge and Policy

Il progetto *Misurare il progresso delle Società* è gestito dall'OECD in collaborazione con altri organismi internazionali e regionali ed è finalizzato a garantire il confronto e il dibattito sulla misurazione del progresso delle società tramite indicatori, anche ai fini di sostenere le politiche pubbliche.

Il progetto è stato finora costruito intorno alla realizzazione di una serie di iniziative regionali e di un evento internazionale ogni tre anni, i cosiddetti *World Forum*. Il *Forum* è un'iniziativa di ampio respiro per assicurare l'incontro e il confronto tra rappresentanti del mondo scientifico, politico, di amministrazioni pubbliche, di organismi internazionali e della società civile su questi temi. Il secondo *World*

---

[103]Lettera del Capo della Divisione delle Performance Ambientali dell'OCSE indirizzata all'Ambasciatore Italiano all'OCSE (11 ottobre 2007).

Forum sul tema *Misurare e promuovere il progresso delle Società* si è tenuto ad Istanbul dal 27 al 30 giugno 2007.

La *Istanbul Declaration,* redatta a conclusione del *Forum*, ha evidenziato che iniziative per misurare il progresso delle società attraverso indicatori statistici sono state lanciate in diversi paesi e in tutti i continenti. Benchè basate su diverse metodologie, diversi paradigmi culturali e intellettuali e differenti livelli di coinvolgimento, esse rivelano un consenso emergente sul bisogno di impegnarsi a misurare il progresso delle società in tutti i paesi, andando oltre le misure economiche convenzionali come il Pil. Vengono quindi esortati gli uffici statistici, le organizzazioni pubbliche e private e gli accademici a produrre informazione di alta qualità - cioè basata su dati pertinenti, affidabili, aggiornati e paragonabili - finalizzata a costruire una visione comune del benessere sociale e del suo evolversi nel tempo.

L'UVAL ha partecipato 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.* Tramite una presenza attiva nello stand e in alcuni piccoli seminari *a latere* sono stati illustrati, attraverso una serie di prodotti (guide, depliant, supporti informatici, poster, etc.) i sistemi informativi di elevata qualità prodotti dall'Unità e alcuni degli usi di indicatori a supporto delle politiche di intervento. Oltre a costituire un'importante occasione di promozione del lavoro dell'Unità, la partecipazione al *World Forum* ha consentito di mettersi in relazione con esperienze in corso in altri paesi sia per migliorare la capacità di misurare il benessere, la qualità della vita, e l'attrattività di territori, sia per rafforzare l'azione pubblica e collettiva nel produrre miglioramenti del contesto.

Lo *stand* è stato dedicato al progetto Conti Pubblici Territoriali (CPT) (http://www.dps.tesoro.it/documentazione/convegni/Istanbul) e agli Obiettivi di Servizio, oltre che agli strumenti di integrazione, analisi e previsione dei dati sugli investimenti pubblici curati dall'Unità di Verifica[104].

L'UVAL ha contribuito inoltre con i *background paper* dedicati al progetto CPT e agli Obiettivi di Servizio.

Il crescente interesse per la definizione di indicatori di progresso della società e per il loro utilizzo ai fini di politiche pubbliche ha incoraggiato l'OCSE ad avviare, con l' approvazione dei partecipanti al Forum, un Progetto Globale sulla Misurazione del Progresso della Società (il *Global Project*) aperto a tutte le componenti della società e volto a sviluppare e confrontarsi su cosa misurare, come misurare e come assicurare che tali misure siano utilizzate, valorizzando le buone pratiche esistenti e innovazioni nel campo della ricerca e delle tecnologie di informazione e comunicazione. Molte delle attività previste nell'ambito del *Global Project* presentano finalità comuni e offrono prospettive di sviluppo più ampio ad alcune

---

[104] La documentazione di riferimento è disponibile rispettivamente nei siti:
http://www.oecd.org/dataoecd/27/48/38797627.pdf?contentId=38797639
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/convegni/Istanbul-06_2007/paper_servizi3.pdf

delle attività che coinvolgono la definizione e l'uso di indicatori anche da parte del Dipartimento politiche di sviluppo. Assieme alla Direzione generale studi e statistiche del DPS, l'Unità sta studiando la fattibilità di un progetto di collaborazione con OCSE nell'ambito del *Global Project* per la realizzazione di una piattaforma su Internet di indicatori georeferenziati a scala territoriale fine in accompagnamento al meccanismo degli Obiettivi di Servizio. Oltre a dare visibilità agli obiettivi per il Mezzogiorno delle politiche regionali 2007-2013, il progetto è finalizzato esplicitamente ad accrescere la consapevolezza da parte dei cittadini in merito alla propria situazione in modo che essi possano esercitare un'azione di stimolo sull'azione della *policy* e che i politici e amministratori locali siano più responsabilizzati.

IV.3.6 L'attività di trasferimento di esperienze: progetti di cooperazione con Turchia e Polonia e accoglienza di delegazioni in visita di studio

Nel 2007 è proseguito l'impegno dell'UVAL nell'ambito dei progetti di cooperazione del DPS con Paesi di nuova adesione o candidati all'adesione nell'Unione europea, oltre alle continue attività di scambio e incontro e studio con delegazioni straniere appartenenti a strutture istituzionali analoghe.

In particolare, l'Unità ha assunto, attraverso i suoi componenti, un impegno diretto nei progetti di cooperazione con la Polonia e con la Turchia[105] , sia con funzioni di responsabilità sia con funzioni di supporto e affiancamento all'Ufficio competente della Direzione generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari.

In entrambi i casi la cooperazione realizzata nel corso dell'ultimo anno è stata di tipo bilaterale, con impegno finanziario diretto del DPS e dei rispettivi partner, ma è scaturita da precedenti progetti di gemellaggio finanziati dalla Commissione Europea nell'ambito del Progetto Phare. I progetti di gemellaggio si configurano come strumento per il rafforzamento delle capacità amministrative e istituzionali dei Paesi di recente adesione e in via di adesione, per consentire il loro graduale avvicinamento all'*acquis* comunitario. A partire e in continuità con essi il DPS ha lanciato i progetti di cooperazione istituzionale bilaterale che, oltre ad assicurare il trasferimento e, talvolta, lo scambio di esperienze, contribuiscono sempre più, come le esperienze di Polonia e Turchia dimostrano, a rafforzare un sistema di relazioni solide e durature tra Paesi partner sui temi rilevanti per le politiche di sviluppo e coesione.

Nel caso della cooperazione con la Polonia, ormai Stato Membro dal 2004, la conoscenza reciproca e la consuetudine al confronto hanno inoltre facilitato la discussione e la formazione di posizioni comuni anche nelle sedi comunitarie in cui i rappresentanti dei due Ministeri si ritrovano abitualmente. Entrambi i Paesi hanno un forte interesse a dimostrare ed affermare l'importanza di una politica regionale comune dell'Unione europea e lo scambio di esperienze contribuisce a formare una base comune di conoscenze e a promuovere a livello europeo gli effetti benefici delle politiche strutturali.

---

[105] Nel corso del 2007 il DPS ha cooperato anche con la Bulgaria, ma con un contributo non significativo dell'Unità di valutazione.

La cooperazione Italia-Turchia

Il gemellaggio riguardante il *Sostegno allo State Planning Organization* per il rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa (avviato operativamente nella primavera del 2005), che ha rappresentato fino al 2007 l'unico progetto di gemellaggio realizzato in Turchia sulle politiche regionali e di coesione (corrispondenti al Capitolo 22 nell'ambito dei negoziati per l'adesione all'Unione europea), si è ufficialmente chiuso alla fine di gennaio 2007 con la conferenza finale cui hanno partecipato i rappresentanti del Governo italiano e turco, la Rappresentanza della Commissione Europea, i responsabili delle due amministrazioni e del progetto (per il DPS l'UVAL).

I positivi risultati del Gemellaggio, in termini di relazioni fiduciarie tra le due omologhe istituzioni, hanno posto le basi per la prosecuzione delle attività attraverso il progetto di Cooperazione Bilaterale, sottoscritto in data 17 novembre 2006 e a cui l'UVAL ha partecipato attivamente con alcuni suoi componenti.

Nell'ambito di tale progetto di cooperazione, riguardante l'avvio operativo delle prime due Agenzie di Sviluppo Regionali Pilota (Smirne e Adana/Mersin), innovazione recentissima nel panorama istituzionale della Turchia, l'UVAL ha contribuito attraverso missioni di propri componenti (per un totale di 21 giornate nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008) che hanno sviluppato la metodologia per le analisi settoriali a livello regionale utilizzata effettivamente dalle Agenzie di sviluppo regionali beneficiarie e attraverso la disponibilità a momenti seminariali e di confronto con i colleghi turchi nell'ambito di visite di studio organizzate in Italia.

La cooperazione Italia-Polonia

La cooperazione tra Ministero dello Sviluppo Economico italiano e Ministero dello Sviluppo Regionale nell'ambito delle politiche di coesione è iniziata con il progetto di gemellaggio *Phare Implementation of the Integrated Regional Operational Programme (IROP) on Central and Regional Level.* Il progetto di gemellaggio ha seguito dal giugno 2004 al maggio 2006 l'attuazione del più importante programma cofinanziato dai Fondi Strutturali in Polonia nel periodo di programmazione 2004-06 (4 miliardi di Euro per il triennio), di responsabilità del Ministero dello Sviluppo Regionale polacco e attuato attraverso le istituzioni centrali e regionali delle 16 regioni polacche[106].

Incoraggiati dai buoni risultati del gemellaggio e dalla consuetudine acquisita nella collaborazione tra funzionari italiani e polacchi, i due Ministeri hanno deciso di proseguire e cofinanziare lo scambio di esperienze in bilaterale. Dopo un primo protocollo firmato nell'aprile 2006, i due Ministeri hanno sottoscritto nel novembre dello stesso anno un accordo di cooperazione sui temi delle politiche di coesione. Da questo accordo si è sviluppato il progetto *Partners for cohesion* che si è realizzato nel corso del 2007 e a cui l'UVAL ha contribuito con funzioni di coordinamento (un componente UVAL è *project leader*), attraverso missioni di propri componenti in

[106] Informazioni più dettagliate sul progetto di gemellaggio sono disponibili nel sito web: http://www.twinning-regions.org/bilateral/view.aspx?catID=4

Polonia (per un totale di 36 giornate uomo nel corso del 2007 e dei primi mesi del 2008) e accogliendo delegazioni del Ministero polacco in visita di studio.
La maggiore flessibilità, rispetto al gemellaggio, nella gestione del progetto e nella scelta dei temi e degli interlocutori ha consentito di adattare il campo della cooperazione alle esigenze più specifiche dei due Ministeri. Rispetto ai temi coperti dal gemellaggio, molto concentrati sulla gestione dei Programmi Operativi, nel progetto *Partners for cohesion* si è data una maggiore enfasi a temi di rilevanza strategica, legati alla programmazione, al coordinamento delle politiche, alla valutazione, all'addizionalità, ai rapporti con la Commissione Europea. Si è così intensificato lo scambio di documenti, si sono tenuti numerosi incontri, anche ad alto livello, seminari, visite di studio sulle funzioni proprie delle autorità di coordinamento delle politiche di coesione negli Stati membri.
L'UVAL ha partecipato con propri componenti ad alcuni incontri strategici relativi alla preparazione e al negoziato del Quadro Strategico Nazionale e ha contribuito, con la partecipazione a seminari, convegni e visite di studio a trasferire l'esperienza italiana dei Progetti integrati territoriali, dei Conti Pubblici Territoriali, del Sistema Nazionale di Valutazione e delle Riserve di premialità.

V. CONFRONTO TECNICO-SCIENTIFICO, DIFFUSIONE, INFORMAZIONE

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

L'UVAL contribuisce alla redazione di numerose parti del Rapporto Annuale presentato al Parlamento dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate.
In considerazione del ruolo svolto dall'UVAL di supporto alla programmazione e valutazione di politiche e strumenti di intervento i contributi riguardano in varia misura tutti i capitoli del Rapporto (qualità dei servizi infrastrutturali, della spesa pubblica per lo sviluppo, valutazione di strategie e strumenti, costruzione di capacità amministrativa e segnatamente della capacità di valutazione e misurazione delle politiche in atto.
Nei due paragrafi che seguono si illustrano le attività svolte in due dei sei capitoli del Rapporto Annuale 2007 del DPS[107] ed in particolare:

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

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

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

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

[107] Cfr. Rapporto Annuale 2007 del Dipartimento Politiche di sviluppo e coesione sugli interventi per le aree sottoutilizzate, disponibile sul sito http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2007.asp

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V.2 La collana editoriale "Materiali UVAL"

Nel 2007 sono stati pubblicati, sia in lingua italiana che nella versione tradotta in lingua inglese, due numeri della collana Materiali UVAL, che raccoglie i *Working Papers* dell'Unità, secondo il piano delle pubblicazioni concordato con il Capo Dipartimento. Materiali UVAL è una linea editoriale avviata nel secondo semestre del 2004 e finalizzata a promuovere la circolazione esterna del patrimonio di analisi economico-sociale, metodologica, statistica e istituzionale acquisito da componenti e collaboratori dell'Unità. È articolata in tre sottocollane:

- *Analisi e studi*, dedicata alla diffusione di contributi originali e lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche, con anche comparazioni fra esperienze internazionali o regionali, approfondimenti di singoli casi o studi di "buone pratiche";

- *Documenti*, dove si raccolgono materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità;
- *Metodi*, in cui si propongono contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità.

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

Le attività del progetto, oltre alla redazione dei singoli contributi da parte dei diversi componenti coinvolti, vedono il sostegno editoriale alla pubblicazione, ovvero revisione dei testi, correzione delle bozze di stampa, standardizzazione dei documenti, predisposizione di testi *ad hoc* per la diffusione elettronica e cartacea, contatti con *referees* esterni per i contributi della sottocollana Analisi e Studi e con traduttori per la predisposizione della versione in lingua inglese dei diversi numeri.

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

RIQUADRO I - I MATERIALI UVAL REALIZZATI NEL 2007

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

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

V.3 Il contributo alle attività di comunicazione del DPS

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

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

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

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

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

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

Gli incontri realizzati sono stati tre[108]:

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

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

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

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

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

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

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

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

I compiti della *task force* sono stati i seguenti:

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

VI. LE ATTIVITÀ UVAL IN CIFRE

VI.1 I documenti prodotti nel 2007

Le Tavole che seguono riportano, in ordine cronologico, l'elenco dei documenti metodologici, dei rapporti e dei contributi di analisi predisposti dall'UVAL, o da gruppi di lavoro a cui l'Unità ha partecipato, nello svolgimento dei propri compiti istituzionali nell'anno 2007. Per l'approfondimento dei temi trattatati nei documenti qui elencati si rinvia ai pertinenti paragrafi di questa relazione. Le Tavole non riportano il contributo dell'UVAL alla redazione dell'edizione 2007 del Rapporto Annuale del DPS. Tutti i documenti citati sono consultabili nella sezione Documenti del sito dell'UVAL (www.dps.mef.gov/uval).

Tavola VI.1 Documenti prodotti dall'UVAL

Documenti	Paragrafo Relazione
Gruppo di lavoro interministeriale (con Ministero delle Infrastrutture) - Linee guida per la misura dei Costi Esterni nell'ambito del PON Trasporti 2000 – 2006, Quaderni del PON Trasporti n.8/2008 (il testo è stato predisposto nel corso del 2007 ma pubblicato a gennaio 2008)	II.2.8
Peer Review dello Studio OCSE sull'Olanda Rurale, in collaborazione con INEA, dicembre 2007	IV.3.1
Studio OCSE su Climate change mitigation policy at city level: the Italian experience, novembre 2007	IV.3.1
Peer Review dello Studio OCSE sullo Sviluppo Urbano delle Città di Madrid e di Istanbul, ottobre 2007	IV.3.1
Atti del seminario di presentazione: Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale – Materiali UVAL 14, settembre 2007	V.2
Gruppo di lavoro interministeriale (con Ministero Economia e Finanze e Ministero della Pubblica Istruzione) - Quaderno bianco sulla scuola, settembre 2007	III.5
Preliminary draft version del documento "Indicators and regional development policies. The Italian position and current practice" presentato in occasione dell'incontro promosso dalla Commissione Europea nell'ambito dell'Evaluation Network meeting della DG REGIO - settembre 2007 (revisionato a febbraio 2008)	II.1.4 e IV.2
Gruppo tecnico obiettivi di servizio - Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione collegato agli obiettivi di servizio - Documento approvato dalla Conferenza Stato-Regioni, agosto 2007	II.1.3

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

VI.2 Seminari e convegni

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

UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

1. INTRODUZIONE

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

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

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

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

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

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

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

La missione dell'UVER si riassume essenzialmente nel compito di seguire l'attuazione del *ciclo del progetto*, con una particolare attenzione per le fasi cosiddette *in itinere* ed *ex post*. "Durante" e "dopo" sono le due colonne d'Ercole in cui sono racchiuse le attività di verifica, monitoraggio e valutazione d'efficacia svolte dall'UVER.

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

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

Se obiettivo di ogni investimento pubblico sul territorio è infatti quello di rispondere al meglio ai bisogni dei cittadini e delle collettività attraverso la generazione di valore pubblico, cioè di servizi che i cittadini stessi desiderano utilizzare e per i quali sono disposti a sostenere dei sacrifici, è su quella generazione di valore pubblico che va concentrata l'attenzione, nelle sue componenti di verifica, di valutazione, di analisi e previsione.

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

Le tre aree attive all'interno dell'UVER (vedi Fig. 1) contribuiscono, ciascuna per la propria parte, a una visione unitaria, che esamina il ciclo del progetto nel suo evolversi, attraverso sia verifiche dirette sia analisi delle informazioni, e poi nel suo risultato, ancora una volta attraverso verifiche dirette e analisi delle informazioni riferite al contesto in cui il progetto è localizzato.

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

Accanto a questa si è continuato a costruire e raffinare strumenti conoscitivi utili a prevedere/anticipare sia le traiettorie di spesa degli interventi (i tempi di realizzazione delle opere sono indicatori non solo di efficienza, ma anche di efficacia), sia i comportamenti di spesa dei livelli di governo coinvolti, la cui conoscenza preventiva può contribuire a orientare le decisioni di spesa stesse.

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

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

E' infatti, ancor più che il basso livello di spesa in conto capitale che si riesce a conseguire nel Mezzogiorno, la qualità di questa che sarebbe assai deficitaria: così almeno secondo le linee prevalenti nel dibattito pubblico. A fronte di una crescente domanda di servizi, ma anche di bilanci sempre più contenuti, il tema della valutazione dei risultati raggiunti in termini di impatti sulla collettività rispetto alle risorse impiegate ha infatti ormai assunto una rilevanza assolutamente centrale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Area "Verifica dei progetti"

- ✓ assistere in modo mirato le amministrazioni responsabili al fine di accelerare l'avvio, l'ultimazione e l'entrata in funzione dei progetti finanziati;
- ✓ raccogliere e diffondere dati di prima mano sull'avanzamento dei progetti oggetto di verifica;
- ✓ identificare casi di eccellenza e criticità al fine di fornire al DPS indicazioni per il miglioramento della gestione del ciclo di progetto.

Area "Monitoraggio e statistica"

- ✓ fornire indicazioni sull'affidabilità degli attuali sistemi di monitoraggio e proporre eventuali azioni correttive;
- ✓ integrare le informazioni provenienti dai principali sistemi di monitoraggio interni ed esterni al DPS, delineando un quadro conoscitivo utile ad orientare l'attività degli organi politici e tecnico-amministrativi.
- ✓ costituire il primario riferimento metodologico e operativo del DPS per in tema di analisi e previsione, anche su base territoriale, delle informazioni sugli investimenti pubblici.

Area "Valutazione d'efficacia"

- ✓ realizzare analisi e valutazioni di efficacia degli investimenti pubblici a partire da indagini di tipo microeconomico e valutazioni sul territorio;
- ✓ formulare proposte per orientare l'allocazione delle risorse sulla base dei risultati effettivamente riscontrati in termini di impatto e fruibilità degli investimenti.

Un progetto unitario

Le tre aree operative, frutto di un progetto unitario, sono state pensate per lavorare in modo strettamente coordinato e sinergico, tramite meccanismi reciproci di feedback. In particolare:

- ✓ i risultati delle verifiche, per quanto numericamente limitati, costituiscono un importante campione di confronto per i dati elaborati in sede di monitoraggio e suggeriscono nuove possibili chiavi di lettura dei dati stessi;
- ✓ l'area monitoraggio e statistica, attraverso la produzione di analisi e previsioni, contribuisce alle attività di verifica e di valutazione d'efficacia producendo conoscenza operativa sui rispettivi potenziali campi di azione;
- ✓ la valutazione di efficacia completa l'analisi del ciclo di progetto, a partire dalle risultanze delle verifiche e del monitoraggio, e restituisce indicazioni conclusive sull'esito degli investimenti.

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

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

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

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

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

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

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

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

a) a cosa serve questo intervento?

b) sta fornendo un servizio alla collettività interessata in funzione dei suoi bisogni?

c) è valsa la pena spendere il denaro della collettività?

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

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

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

recupero del finanziamento concesso) e *reputazionale* (attraverso la pubblicazione e diffusione dei risultati).

Ma l'aspetto più importante di questa azione – per cui si mette in rilievo in questo documento – è che ha permesso, attraverso una serie di affinamenti dettati dalla esperienza diretta, una metodologia che consente di effettuare questo valutazioni sulla **qualità della spesa** realizzata e, indirettamente, anche sulla capacità di programmare degli enti statali e territoriali.

2.1. IL CASO IN ESAME: IL "PROGRAMMA COMPLETAMENTI"

Ciò a cui si vuole dare risalto in questa relazione è l'impianto metodologico messo a punto e alcune delle conclusioni suscettibili di estensione generalizzata al complesso degli investimenti pubblici.

Appare tuttavia opportuno un breve riepilogo sulle caratteristiche dell'attività effettuata (peraltro descritta anche nelle precedenti Relazioni al Parlamento) e sui numeri che la contraddistinguono.

L'attività è stata svolta nei confronti del "Programma completamenti", consistente all'origine in **310** interventi finanziati dal CIPE con delibere nn. 52 e 135 del 1999 con fondi a valere delle legge 208/1998 (risorse per le aree depresse). Tali delibere rientrarono in una iniziativa del Governo Ciampi diretta a promuovere una accelerazione nella esecuzione delle opere pubbliche nel Paese e generalmente nota come "manovra sbloccacantieri".

Ci si è indirizzati su questo programma, trattandosi di una delle prime esperienze in cui per selezionare gli interventi meritevoli di finanziamento erano state sperimentate forme di valutazione *ex ante*, per l'esistenza di un numero significativo e omogeneo di interventi conclusi e anche perché tale attività si è posta come integrazione e rafforzamento di quella di monitoraggio che già era stata affidata all'UVER.

Mentre di solito l'UVER procede estraendo un campione di interventi da sottoporre a verifiche, nel caso di queste valutazioni di efficacia si è optato per un approccio totalitario, sottoponendo a sopralluogo diretto tutti gli interventi che risultassero completati.

Per ogni intervento esaminato si è cercato di ricostruire una sorta di 'microstoria', mediante la combinazione di strumenti qualitativi e quantitativi. In questo modo ci si è proposti di illustrare il ciclo di vita dell'intervento, la bontà della progettazione, gli intenti che l'intervento si prefiggeva, i risultati effettivamente conseguiti e la capacità di dare risposta ai bisogni che con esso si intendevano realizzare. A esser valutato quindi non è stato solo il raggiungimento degli obiettivi operativi, e quindi degli output fisici che si proponevano, ma soprattutto il raggiungimento degli obiettivi di servizio per cui erano stati originariamente finanziati gli interventi.

La sostanziale carenza di dati riguardanti gli indicatori di risultato, sia in fase ex ante che ex post, ha reso inevitabilmente lacunosa l'elaborazione della valutazione d'efficacia nella sua componente quantitativa.

La valutazione dei risultati conseguiti si è quindi avvalsa in grande misura del riscontro e apprezzamento qualitativo di quanto realizzato e di una complessa e accurata ricostruzione delle finalità progettuali e degli effetti realizzati a partire dalle 'fonti' disponibili, ricostruiti in base ad una attenta istruttoria preliminare, all'apprezzamento diretto dei risultati durante la visita in loco e alla consultazione degli *stakeholders* disponibili.

Complessivamente, nel corso delle tre fasi di verifica, sono stati esaminati **261 interventi**.

Alcuni di questi sono risultati però *non in esercizio*, di fatto non funzionanti.

E' stato quindi ulteriormente espresso un giudizio sul grado di giustificazione della mancata entrata in esercizio.

In sintesi

- 7 interventi sono stati accertati essere mai stati avviati (il cui finanziamento è stato conseguentemente revocato),
- 231 erano conclusi ed in esercizio, di essi 16 hanno avuto valutazione negativa;
- 23 erano conclusi ma non ancora in esercizio, e di essi 14 per cause non giustificate.

Complessivamente circa il 93% delle opere in esercizio ha quindi ottenuto un giudizio di efficacia positivo. Si tratta di 215 opere, mentre solo in 16 casi il giudizio è stato negativo. Questo risultato conferma un generale rispetto degli intenti progettuali dichiarati.

Il risultato sembra essere anche più soddisfacente dal punto di vista del buon uso delle risorse finanziarie stanziate in quanto complessivamente risultano andati a buon fine circa il 98 percento delle risorse originariamente stanziate in origine dal CIPE. In particolare, dei 790 Mln di € impiegati per interventi in esercizio, 773,39 Mln di € hanno riguardato interventi valutati positivamente.

Saranno esposte di seguito successivamente nel paragrafo 2.2.6 le proposte amministrative avanzate dall'UVER al CIPE in conseguenza di queste valutazioni.

2.2. LA METODOLOGIA USATA

L'illustrazione del metodo usato rappresenta a nostro avviso il portato più importante di questa attività, anche perché a oggi non risultano mai essere stati effettuati studi sulla qualità della spesa di queste dimensioni, con un carattere così totalizzante (è stato sottoposto a verifiche dirette tramite sopralluogo tutti gli interventi conclusi facenti parte del programma) e con tanta minuziosità, essendo stato esaminato non il complesso del programma ma il singolo intervento che vi era stato inserito.

Il processo valutativo si è ispirato all'idea di 'inchiesta disciplinata'. Si tratta di una procedura valutativa basata su regole procedurali chiare e ripetibili. Al

verificatore si chiede di avvicinarsi a ciascuna opera con lo spirito dell'inchiesta, svolgendo quindi un ruolo investigativo e facendo leva sulla sua sensibilità ed esperienza.

Tale procedura valutativa è considerata non solo una necessità, ma anche una scelta strategica. Da una parte, infatti, è stata riscontrata una **sistematica debolezza delle fasi preliminari di valutazione degli interventi** con una conseguente carenza di dati quantitativi e informazioni concernente gli obiettivi e i beneficiari dell'opera, cosa che rende estremamente difficoltosa la misurazione dell'efficacia dei progetti mediante indicatori. A questo si aggiunge un **meccanismo debole di ricognizione e fornitura dei dati** a causa della poco sviluppata cultura e prassi autovalutativa e di monitoraggio degli enti predisposti alle diverse fasi progettuali i quali si sono mostrati il più delle volte poco o per nulla preparati a produrre in modo completo e tempestivo le informazioni necessarie per una congrua valutazione d'efficacia, sia al loro interno – nel passaggio da una fase attuativa all'altra e fra enti responsabili – sia nei confronti dei valutatori esterni.

Dall'altra, l'Uver ha deliberatamente fatto proprio il compito di avvicinarsi alle singole opere con lo spirito e la curiosità di chi intende svelare, scoprendolo, **il contributo netto che l'opera intendeva apportare e il contributo che ha poi effettivamente apportato**. Il ruolo investigativo del valutatore e la sensibilità ed esperienza del suo giudizio rispetto al caso specifico analizzato si impongono come strumenti altrettanto essenziali, accanto a quelli quantitativi, alla descrizione e valutazione della complessità e unicità dell'opera in questione, della sua adeguatezza agli obiettivi espliciti e latenti del programma nonché ai beneficiari attuali e potenziali.

La finalità ultima della procedura valutativa messa a punto è non solo di accertare l'esistenza fisica dell'opera progettata, ma anche e soprattutto verificare che i risultati previsti siano stati conseguiti, ossia che i servizi siano stati effettivamente erogati e in che misura abbiano soddisfatto i bisogni che erano stati preliminarmente identificati in fase di progettazione.

A tal fine, passaggio fondamentale, conseguente all'opera di valutazione, è l'azione nei confronti degli Enti che risulteranno non adempienti, azione di esortazione/ammonizione ed eventuale recupero del finanziamento tramite riduzioni nei finanziamenti successivi.

2.2.1. Analisi di efficacia e analisi di performance

Il metodo adottato consiste in un apprezzamento sia quantitativo che qualitativo degli obiettivi specifici di servizio dell'opera, le realizzazioni e i risultati. Ossia, la misurazione degli obiettivi raggiunti si svolge sia mediante la valutazione quantitativa del contributo apportato rispetto agli obiettivi attesi, sia attraverso una messa a sistema di tutte le informazioni rilevanti raccolte nella fase di inchiesta e di visita in loco, nell'applicazione di strumenti di analisi di tipo quantitativo e qualitativo e, infine, nella formulazione di un giudizio sintetico finale d'efficacia.

L'analisi d'efficacia è integrata da una analisi della governance dei processi di attuazione dei progetti. In questo modo l'Uver si propone di formulare un giudizio capace di riflettere la complessità e l'unicità del singolo intervento, 'entrando nel processo' di attuazione dei progetti, facendo emergere le best practice, gli aspetti critici, le eventuali possibilità migliorative del processo attuativo e fornendo indicazioni per una più efficace destinazione delle risorse del paese.

Nella pratica concreta della verifica ex post l'attenzione è stata posta anche agli impatti, intesi come l'insieme degli effetti di medio e lungo periodo non legati direttamente alle finalità specifiche ed esplicite dell'opera e ai suoi beneficiari diretti, ma agli obiettivi generali che la politica dei finanziamenti pubblici sottende e alle 'utilità'/'disutilità' che va a generare nell'ambito sociale economico o territoriale cui l'opera si colloca.[110]

Tuttavia, mentre la valutazione del conseguimento dei valori target per gli obiettivi di servizio, realizzazioni e risultati, non comporta delle particolari difficoltà, una volta definiti e adeguatamente monitorati gli indicatori, la misurazione degli impatti è più complessa e richiede un monitoraggio ex post dell'opera ripetuto nel tempo e realisticamente non sempre risulta applicabile.

2.2.2. Il giudizio sull'efficacia dell'intervento attraverso gli indicatori fisici

L'analisi di efficacia si risolve in un Giudizio Finale di Efficacia a cui concorrono:

- l'analisi del conseguimento degli obiettivi previsti basata sulla elaborazione ed analisi di indicatori sintetici di realizzazione e risultato;
- le informazioni qualitative elaborate durante i colloqui con gli *stakeholder* e con i beneficiari ultimi dell'opera in seguito alla visione diretta dell'opera stessa da parte del valutatore;

L'efficacia dell'opera va 'apprezzata' quantitativamente, laddove possibile, avvalendosi di strumenti di tipo quantitativo, gli indicatori di efficacia, al fine di fornire una misurazione del grado di conseguimento degli obiettivi propri del progetto, e cioè:

- **gli obiettivi operativi,** espressi in termini di realizzazioni, ossia i beni e servizi previsti dall'intervento (ad esempio km di strada riparata);
- **gli obiettivi specifici,** espressi in termini di risultati (ad esempio, il miglioramento, grazie all'intervento della viabilità: dei tempi di percorrenza oppure della sicurezza attraverso la riduzione del numero di incidenti);

---

[110] In questo caso si parla anche di efficacia esterna o sociale, intesa come la capacità del prodotto/servizio offerto di soddisfare i bisogni degli utenti. Gli impatti rinviano alla 'missione' dell'intervento pubblico così come emerge dalla politica regionale di sviluppo: uno sviluppo che sia sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale, che cioè promuova un utilizzo sostenibile delle risorse naturali, favorisca la coesione sociale mediante un incremento delle possibilità produttive e occupazionali, dia impulso ad una espansione dei diritti e delle pari opportunità.

- **gli obiettivi globali,** espressi in termini di impatti (ad esempio incremento del valore aggiunto degli esercizi commerciali del territorio grazie al miglioramento della viabilità).

In concreto, **l'opera di valutazione proposta consiste nel confrontare i valori ex post con i valori target degli indicatori inizialmente identificati** per quelle categorie di obiettivi per i quali è più diretta e rintracciabile una relazione di causa ed effetto.

A tal fine è necessario che siano stati specificati i benefici diretti e indiretti che il progetto intende generare e monitorati **pochi ma rilevanti indicatori per gli obiettivi di servizio** che le autorità proponenti intendono realizzare, oltre che definiti gli strumenti attraverso i quali conseguirli.

I successivi passaggi sono i seguenti:

a) per ogni categoria di obiettivi, gli indicatori esaminati sono, in via prioritaria, quelli resi disponibili dagli stessi Enti responsabili. Nel caso non fossero disponibili, ed eventualmente in aggiunta a questi, vengono selezionati degli indicatori da rilevare, alcuni essenziali in base alla tipologia, cosiddetti 'raccomandati', e eventualmente altri specifici per l'intervento in questione, cosiddetti 'liberi' (si veda a questo proposito la Tabella degli Indicatori proposta dall'Area);

b) di ciascun indicatore va rilevato il *valore target (o previsto)* e il *valore ex post (o effettivo)*;

c) per ciascun indicatore si costruisce il rapporto percentuale fra valore effettivo e il valore target. Questo rapporto rappresenta una misura del grado di realizzo degli obiettivi previsti ossia una misura di quanto dell'obiettivo previsto è stato effettivamente realizzato;

d) nel caso di più indicatori per ciascuna categoria – realizzazione e risultato – al fine di poter confrontare i diversi gradi di realizzo degli interventi si costruisce un indicatore sintetico di realizzo dato dalla media semplice degli indicatori di realizzo per categoria o, quando possibile, ponderata con specifici pesi calcolati in base alle informazioni relative alle analisi preliminari disponibili (nel caso queste informazioni siano indisponibili la media semplice può considerarsi una media con pesi uguali ad uno, ossia si assume che gli indicatori rivestano tutti la stessa importanza);

Nel caso fosse disponibile anche il *valore ex ante (o valore contesto)*, valore che va *sempre rilevato* dove disponibile per i risultati, è possibile, oltre a misurare il grado di conseguimento degli obiettivi, approssimare il contributo dell'opera confrontando il valore attuale osservato con il valore ex ante. Tuttavia, per attribuire a tale cambiamento il valore di 'effetto', ossia di contributo netto dell'intervento, occorrerebbe confrontare i cambiamenti osservati con ciò che sarebbe successo se l'opera non fosse stata costruita e procedere ad un'analisi degli effetti.

Il passaggio finale consiste nella stesura di un report dettagliato delle informazioni qualitative ricevute ed elaborate in sede di verifica dell'opera, durante la fase

istruttoria e la visita in loco, in seguito al contatto diretto con gli attori protagonisti del processo attuativo e con i beneficiari ultimi dell'intervento nonché all'apprezzamento *de visu* dell'opera. In queste fasi della verifica infatti, i valutatori vedono concretamente l'opera realizzata, toccano con mano i servizi da essa erogati, raccolgono testimonianze e impressioni sulla qualità del processo di realizzazione e sulla congruità degli effetti prodotti. Tutto ciò confluisce nelle sezioni della scheda di valutazione intitolate 'descrizione'dell'opera e 'andamento del progetto'.

2.2.3. Il giudizio finale sull'efficacia dell'intervento

L'esito finale di questa analisi è **la formulazione di un giudizio qualitativo sintetico d'efficacia "Positiva/Negativa"** sul servizio prodotto e su quanto tale servizio apporta in termini di utilità sociale ai beneficiari dell'intervento. Il giudizio d'efficacia conclude quindi il processo di verifica e sancisce una valutazione positiva o negativa circa la soddisfazione delle finalità del progetto individuate in fase di progettazione, ossia circa l'effettiva erogazione dei servizi e delle utilità sociali per cui l'opera era stata finanziata.

Nella formulazione del giudizio è determinante quindi non solo l'esistenza dell'output fisico atteso dall'intervento al momento della sua definizione progettuale, ma anche e soprattutto la verifica dei benefici generati secondo quanto previsto in fase di progettazione e/o secondo quanto dedotto dalla fase istruttoria e dai colloqui con gli *stakeholder*.

Il giudizio finale è corredato da una accurata 'motivazione' in cui il valutatore in maniera sintetica dà atto delle ragioni del giudizio. La "discrezionalità motivata" del giudizio è confortata non solo dalla professionalità ed esperienza dei valutatori, ma anche dal report delle informazioni qualitative e quantitative raccolte in sede di inchiesta e visita in loco, secondo quanto indicato nei paragrafi precedenti.

In sintesi, al giudizio finale d'efficacia concorrono:

- *l'esame degli indicatori quantitativi* dell'analisi integrata d'efficacia utilizzati (secondo quanto illustrato nel paragrafo precedente) e i relativi scostamenti fra valori attesi e valori attuali;
- *l'esegesi dell'intervento data dalla sua narrazione*. La "narrazione" delle informazioni qualitative ricavate dalla visita sul posto contribuiscono al giudizio sulla efficacia dei servizi erogati in relazione ai bisogni dei cittadini utenti. A questo proposito sono rilevanti tutte le 'fonti' delle informazioni qualitative: la documentazione fotografica esistente, il parere espresso dai soggetti responsabili, le indicazioni raccolte nei colloqui con i vari *stakeholder*, il grado di soddisfazione espresso dai beneficiari ultimi dell'opera.

2.2.4. Giudizio integrato di efficacia attraverso la valutazione sulla performance realizzativa

L'analisi fin qui descritta è resa – volutamente – al netto di ogni considerazione sui tempi e sui costi che sono stati sopportati per la realizzazione dell'intervento.

Il giudizio di cui si è sopra descritto il processo di formazione è quello che è alla base anche delle "conseguenze giuridiche" (cioè delle sanzioni finanziarie e reputazionali) che si è chiesto al CIPE di irrogare.

Naturalmente una valutazione sulla qualità della spesa non può invece ignorare il fattore tempi e il fattore costi.

Di qui il **giudizio integrato** che integra e completa quello di efficacia attraverso la sua combinazione con il giudizio di governance del processo di attuazione degli interventi.

L'analisi integrata è necessaria per venire incontro ad una sostanziale insufficienza di informazioni rispetto al contesto e ai valori target nel caso di molti progetti. Al tempo stesso è anche frutto di una scelta consapevole, ritenendo gli aspetti qualitativi della valutazione ex post importanti e in linea con la valutazione intesa come 'inchiesta disciplinata'. In sintesi, il Giudizio Integrato ha una funzione di *rating* delle opere, contribuisce ad una visione d'insieme dell'attuazione dell'intervento, dà la possibilità di individuare le eventuali ragioni dei casi di successo e di insuccesso, contribuisce a supportare la valutazione qualitativa circa l'efficienza dell'amministrazione nella realizzazione dell'intervento.

Esso si fonda su

- **una analisi della Governance dei Progetti**

(Per buona *governance* si intende non solo una buona organizzazione dei passaggi attuativi dell'intervento (adeguata progettazione con le indispensabili analisi di fattibilità e valutazioni ex ante; organizzazione e capacità di management delle autorità responsabili dei vari processi attuativi, un'adeguata predisposizione ed organizzazione del passaggio gestionale), ma anche un adeguato coinvolgimento degli *stakeholder*, mediante la disseminazione delle informazioni e la raccolta di osservazioni fin dalle fasi preliminari di progettazione, l'organizzazione di un sistema trasparente di automonitoraggio, l'esistenza di meccanismi di verifica dell'affidabilità ossia delle responsabilità dei funzionari pubblici predisposti alle diverse fasi di attuazione del progetto).

- **una analisi dei Costi**

(L'analisi dei costi consente di fornire una fotografia del campione dei progetti in base alla loro dimensione finanziaria e alla classe di costo di appartenenza. Successivamente si esamina lo scostamento tra i costi inizialmente previsti e quelli effettivi registrati ex post. Questo indicatore, dato dal rapporto percentuale fra risorse effettivamente spese e quelle previste, fornisce delle informazioni importanti sulla capacità dei soggetti pubblici di programmare efficacemente la spesa).

- **una analisi della Tempistica**

(Si tratta di un indicatore di tipo quantitativo che consente di completare il quadro fornito dagli indicatori quantitativi di efficacia, dato che la tempistica è fattore cruciale per un'efficace soddisfazione dei bisogni preliminarmente individuati. Valori particolarmente negativi della tempistica non possono che pesare nel giudizio finale d'efficacia anche nella misura in cui i bisogni rilevati inizialmente, per i quali l'opera era stata pensata e progettata, possono aver subito, nel caso di forti dilazioni nel processo attuativo e di entrata in esercizio dell'opera, delle sostanziali trasformazioni compromettendo il grado di adeguatezza dell'opera stessa).

- **una analisi delle Criticità**

(La frequenza e tipologia dei fenomeni che ostacolano la fluida realizzazione degli interventi secondo i tempi e le modalità previste rappresentano un ulteriore indicatore della qualità manageriale delle amministrazioni competenti nella progettazione e gestione dell'intervento).

Si perviene così, al termine dell'analisi sulla *performance* a un giudizio integrato. In questo modo il giudizio di efficacia si estende per includere non solo il giudizio sui risultati riscontrati ex post mediante l'analisi sopra descritta, ma anche il giudizio sulla bontà del processo di realizzazione e quindi sulla performance più complessiva dell'intervento, offrendo la base per un possibile ranking dei progetti

La combinazione dei due giudizi consente inoltre una classificazione più graduata rispetto al giudizio "semplice" di efficacia che per sua natura, in quanto di tipo dicotomico, tende ad assegnare un valore negativo solo ai casi negativi estremi e conclamati conteggiando tutto il resto come positivo.

Il giudizio di efficacia 'Positiva'/'Negativa' viene combinato così con il giudizio di governance 'Molto buona' 'Buona' 'Sufficiente', 'Male' e 'Molto male''.

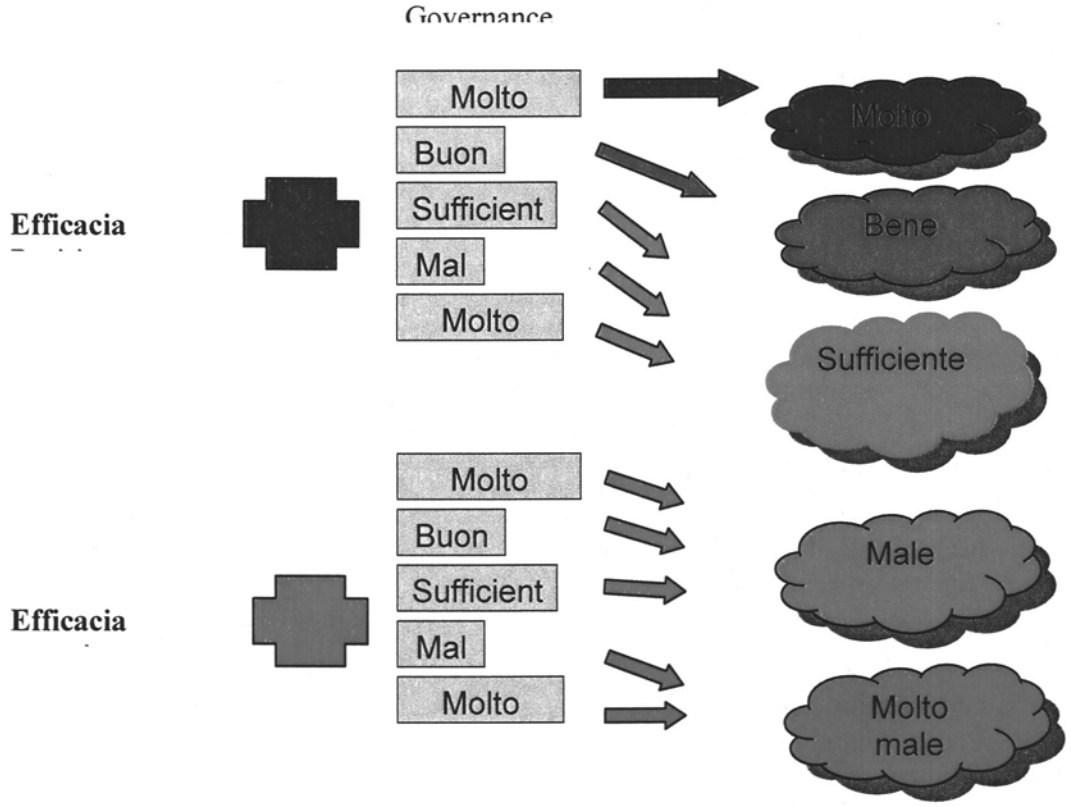
L'integrazione conduce ad un giudizio integrato di efficacia a 5 modalità: 'Molto bene', 'Bene', 'Sufficiente', 'Male', 'Molto male'.

I casi estremi sono dati dall'incrocio dei giudizi estremi di efficacia e di governance: 'Molto bene' se 'Positivi' e con governance 'Molto buona', 'Molto male' se 'Negativi' e con governance 'Male' o 'Molto male'.

Alla fin i progetti possono essere ordinati in base al giudizio integrato di performance ricevuto.

Graficamente il percorso logico è riassunto nella Fig. 2.

Fig. 2.



2.2.5. I risultati del "programma completamenti" secondo il giudizio integrato efficacia/performance

Se il giudizio finale di efficacia degli è positivo per il 92,6 percento, quindi, riesaminati dal punto di vista più generale della performance, ossia del giudizio finale *integrato* con quello di governance, il gruppo degli interventi positivi appare nettamente più modesto, meno di un terzo, e affiora una preponderante 'classe media' di progetti andati in maniera sufficiente.

A pesare negativamente sul giudizio sintetico di performance è proprio la qualità della governance, analizzata come esposto nel paragrafo 2.2.4.

Misurata attraverso il giudizio qualitativo fornito dai soggetti responsabili delle verifiche, la capacità di gestione del processo attuativo dei progetti si presenta nel complesso particolarmente debole. Le dimensioni della governance più carenti sono quelle organizzative. Infatti, circa tre quarti degli interventi sono stati giudicati meno che buoni (di questi circa il 20 percento insufficienti) dal punto di vista della capacità di affrontare e risolvere le criticità subentrate in fase di realizzazione. Inoltre, metà dei progetti ha ricevuto un giudizio non buono (di questi oltre un terzo 'insufficiente') dal punto di vista della adeguatezza della macchina organizzativa

rispetto agli obiettivi e tempi prefissati e della capacità di coordinamento fra i diversi attori responsabili.

Anche la capacità di ascolto e coinvolgimento dei cittadini utenti e degli *stakeholders* mostra una certa debolezza, con oltre il 60 percento degli interventi giudicati meno che bene dal punto di vista della dimensione della 'partecipazione' (di questi più di un terzo sono insufficienti).

Infine, i dati qualitativi segnalano anche la necessità di rafforzare il momento della programmazione, specie della tempistica, e della progettazione in generale, essendo oltre un terzo i progetti giudicati meno che bene (di questi il 10 percento sono insufficienti).

Risultati non brillanti, anche se in misura meno accentuata rispetto alle dimensioni di organizzazione e partecipazione, si riscontrano anche per la dimensione della trasparenza, ossia della capacità di rendicontare, durante le diverse fasi attuative, i risultati conseguiti. In generale, pochi sono i casi molto buoni.

Queste debolezze della governance del processo attuativo si riscontrano soprattutto per i progetti piccoli, di costo inferiore ai 3 milioni di Euro, e per alcune tipologie dell'Asse "Risorse Naturali".

Guardando alla tempistica dal punto di vista dei dati quantitativi forniti sulle date di avvio dei lavori, ultimazione dei lavori ed entrata in esercizio, i tempi di ultimazione dei lavori e di effettiva entrata in esercizio nella maggioranza degli interventi sono andati ben oltre quelli programmati. In particolare, in circa il 60 percento dei casi si sono ecceduti i tempi di entrata in esercizio previsti di almeno un terzo rispetto alle previsioni. Ossia da un terzo a due volte in circa il ventisei per cento dei casi, di oltre due volte in circa il trentaquattro percento dei casi. Inoltre, l'analisi dei giorni medi di ritardo fotografa una realtà che diventa tanto più inefficiente quanto più si avanza nel ciclo di attuazione progettuale, segnalando un cumularsi di difficoltà a cui il sistema di gestione non riesce evidentemente a dare una efficace e tempestiva soluzione.

La necessità di rafforzare la capacità di progettazione, come condizione per un efficace utilizzo delle risorse pubbliche, emerge anche dall'esame degli indicatori utilizzati per l'analisi di efficacia. Infatti, nella gran parte dei casi gli indicatori disponibili non sono il risultato di una individuazione delle variabili e dei target da monitorare effettuata in fase preliminare, ma si tratta di indicatori selezionati in fase di verifica ex post direttamente dall'UVER che, nell'obiettivo di apprezzare quantitativamente i risultati conseguiti, si è adoperata per selezionare indicatori che si attaglino al caso concreto da esaminare. Nonostante nella gran parte dei casi le autorità responsabili abbiano fornito dei dati per gli indicatori richiesti, consentendo di procedere ad una analisi anche quantitativa dell'efficacia, quasi mai questi dati sono scaturiti da un'opera di selezione a monte dei target e delle variabili di contesto né sono stati monitorati durante il percorso attuativo

2.2.6. Le conclusioni: la sanzione finanziaria e reputazionale

L'UVER si è fatta carico di individuare quale sanzione possa applicarsi nei casi in cui i progetti abbiano valutazione negativa.

Poiché sono generalmente previste sanzioni e interventi di vario tipo nei casi di mancato rispetto delle tempistiche e dei costi preventivati, si è ritenuto che il fondamento giuridico di una sanzione potesse basarsi solo sul giudizio di efficacia positivo/negativo e non su quello integrato di perfòrmance.

Il passaggio successivo è stato individuare il tipo di sanzione.

La natura della "sanzione" non può esser fatta consistere nella revoca del finanziamento: l'opera è stata comunque effettivamente realizzata e non vi sono elementi di irregolarità o illegittimità.

Al tempo stesso la insufficiente produzione di benefici in termini di servizio per le collettività denota un vero e proprio errore di programmazione o quanto meno una inadeguata responsabilizzazione nel ruolo di vigilanza da parte dell'Amministrazione centrale o regionale che aveva proposto il progetto per il finanziamento.

Da qui la proposta di una sanzione che, riducendo le future assegnazioni di un importo pari al finanziamento concesso all'intervento valutato negativamente, si traduce in una minore disponibilità per gli enti che hanno originariamente proposto gli interventi e che avrebbero dovuto vagliarne attentamente *ex ante* la qualità progettuale e la meritevolezza intrinseca e che, inoltre, avrebbero dovuto vigilare sull'impiego proficuo delle risorse assegnate. Una sorta di *responsabilità oggettiva*, insomma, diretta a produrre una sanzione finanziaria ma soprattutto morale (quindi *reputazionale*) e in questo senso infatti, diventa essenziale che sia data pubblicità all'esito delle valutazioni e alle decisioni del CIPE.

Complessivamente, con i tre rapporti (uno dei quali tuttavia in corso di presentazione) sono state proposte sanzioni per **16,71mln di euro**, secondo la seguente articolazione

- a carico del Ministero dei Beni culturali, per 1,45 milioni di euro;
- a carico della Regione Abruzzo, per 1,16 milioni di euro;
- a carico della Regione Calabria, per 3,3 milioni di euro;
- a carico della Regione Campania, per 8,15 milioni di euro;
- a carico della Regione Lazio, per 0,83 milioni di euro.

Il CIPE ha applicato finora solo in parte queste sanzioni, deliberando quelle proposte con il primo rapporto presentato nel 2006 per 3,3 milioni di euro (delibera CIPE n. 12/2006).

Un discorso a parte riguarda invece il caso di quegli interventi che nel corso delle tornate di sopralluoghi sono stati riscontrati completati, ma non entrati in esercizio.

In questo caso l'intervento non può nemmeno essere valutato perché, banalmente, non sta funzionando. In tali casi, come detto sopra nel paragrafo 2.1, l'UVER si è

spinta a dare un giudizio sulla giustificatezza delle cause che hanno comportato la mancata entrata in esercizio.

Nei casi ritenuti ingiustificati, ascrivibili a un atteggiamento di sostanziale inerzia da parte del soggetto attuatore e, spesso, dovute alla colpevole mancata programmazione della fase di gestione dell'opera (chi l'avrebbe gestita, secondo quali procedure, secondo quale piano di sostenibilità economica), la proposta che viene fatta al CIPE è di fissare un termine perentorio (90 giorni) per l'entrata in esercizio, a pena di subire per l'ente proponente la decurtazione sulle future assegnazioni alla stregua di un intervento giudicato negativamente. Viceversa, nel caso di rispetto del termine e di entrata in esercizio, l'UVER ha proceduto a una valutazione di efficacia.

Questo meccanismo di sanzioni/moniti sembra aver generato gli incentivi auspicati presso gli Enti e le Amministrazioni responsabili soprattutto in questi casi, particolarmente eclatanti e stridenti (il cittadino vede un'opera completata, ma la vede inutilizzata). Infatti, in conseguenza dell'attività di verifica posta in essere dall'Unità e del provvedimento sanzionatorio intimato per i progetti non in esercizio, si è giunti ad una positiva soluzione in numerosi casi, evitando così l'ulteriore immobilizzazione improduttiva di risorse finanziarie pubbliche.

In particolare nel corso dei monitoraggi effettuati durante la terza fase di verifiche, 13 interventi valutati non in esercizio nelle prime due fasi di valutazione, 7 dei 9 interventi della prima fase – 2 'non giustificati' e 5 'giustificati' – 6 interventi dei 18 non in esercizio della seconda fase – 1 'non giustificato' e 5 'giustificati', - sono entrati in esercizio e, sottoposti a valutazione di efficacia da parte dell'UVER, sono risultati positivi in 11 casi.

Dei quattro interventi della prima fase, valutati non in esercizio per cause non giustificate e sottoposti a sanzione, alla scadenza del periodo di 90 giorni, due risultano essere entrati in esercizio, uno parzialmente in esercizio ed uno risulta aver avviato concrete azioni in direzione del superamento delle criticità ostative all'entrata in esercizio. Pertanto, l'Unità ha poi proposto al CIPE di non procedere al recupero del finanziamento concesso.

2.2.7. Le conclusioni: proposte e raccomandazioni

Dal lavoro svolto è emersa con chiarezza la necessità di rafforzare tutto il ciclo valutativo fin dalle sue prime fasi, passaggio pregiudiziale per una corretta valutazione dei risultati e degli impatti, oltre che presupposto necessario per la creazione di servizi che incidano effettivamente e positivamente sulla qualità della vita della comunità.

In particolare, ai fini di una più congrua verifica *ex post* degli interventi pubblici, oltre che dell'efficace espletamento degli obiettivi fisici e di servizio degli interventi stessi, da parte dell'Uver il sollecito è per una più accurata selezione degli interventi sulla base dell'esistenza di obiettivi ben specificati e quantificati.

In particolare, l'Uver ribadisce l'opportunità di prevedere, in via generale, come requisito dei progetti da finanziare, che all'atto della candidatura degli interventi

questi siano accompagnati da indicatori 'micro', tendenti a rappresentare in forma quantitativa il risultato di servizio atteso, sulla cui base saranno condotte ex post le valutazioni d'efficacia.

Si conferma inoltre l'utilità di procedere, prima di affidare l'attuazione di un intervento, ad una valutazione della capacità complessiva delle amministrazioni in base all'analisi dei processi di attuazione progettuale e, quindi, alla capacità di programmazione e gestione delle opere stesse da parte delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di uno strumento volto più che a sancire dei meriti, a segnalare possibilità di azioni migliorative. L'obiettivo infatti è mettere in luce debolezze e punti di forza che emergono nelle diverse fasi attuative dei progetti ai fini di migliorare la capacità di gestione degli interventi stessi.

3. I TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

Gli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro, in virtù del fatto che coprono la quasi totalità del FAS assegnato alle Regioni e che sono assistiti da un sistema di monitoraggio relativamente fra i più efficaci e completi, sono sottoposti a una duplice attività di verifica e analisi da parte dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici.

L'analisi dei dati di monitoraggio è finalizzata a effettuare **previsioni** sull'andamento della spesa (e quindi dello stato di attuazione) ed è parte di una più ampia attività che consente la lettura dell'**andamento della spesa pubblica in conto capitale,** di cui gli APQ e il FAS sono una parte, e che è realizzata utilizzando anche i dati relativi ai bandi di gara (vedi infatti il paragrafo 5.2). La disponibilità dei dati permette peraltro delle analisi di tipo statistico su aggregati più o meno "universali" degli enti contenuti nella banca dati, che costituiscono un sottoinsieme ragionevolmente significativo dell'intero settore degli investimenti pubblici.

A questa si accoppia una attività che consiste in **sopralluoghi sul campo** (su un campione molto più ristretto di quello che ovviamente può essere indagato con metodi di analisi statistica, ma significativo di interventi), tesa questa a individuare fattori critici e coadiuvare nel superarli, e naturalmente a controllare l'esattezza dei dati di monitoraggio.

E' lecito quindi dedurre dal comportamento osservato degli interventi inseriti negli Accordi delle tendenze che possono essere estese all'intero mondo della committenza pubblica di interventi di tipo infrastrutturale.

3.1. ANALISI SUGLI INTERVENTI INSERITI NEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO

3.1.1. Sintesi delle osservazioni

Dalle analisi effettuate sui dati di monitoraggio del 30 giugno 2007 degli Accordi di programma Quadro (APQ) risulta che la durata media degli investimenti pubblici in Italia programmati con tale strumento è di 4,3 anni. Tale dato è caratterizzato da una variabilità estremamente ampia che riflette l'eterogeneità degli interventi.

In effetti, si è riscontrato che per una adeguata rappresentazione delle durate in funzione delle caratteristiche degli interventi non è sufficiente utilizzare un numero limitato di variabili, come ad esempio, il settore e la classe di costo, in quanto la variabilità all'interno delle classi rimane comunque elevata.

In generale, la durata aumenta al crescere dell'importo passando da poco meno di 4 anni per gli interventi di importo inferiore ad 1 milione di euro a poco più di 10 anni per gli interventi di importo superiore ai 50 milioni di euro.

A livello territoriale la situazione non si differenzia se si considerano le due macroaree centro-nord e mezzogiorno, ma se si considerano le 5 macroaree (nord-est, nord-ovest, centro, sud e isole) le durate più lunghe si hanno nel centro e nelle isole con una durata media di circa 5 anni contro circa i 4 anni del nord e del sud.

Gli interventi del settore trasporti presentano una durata media di circa 5 anni contro circa i 4 anni degli altri settori; l'analisi per tipologia evidenzia una durata intorno ai 4 anni, ad eccezione della tipologia di restauro e ristrutturazione, i cui interventi hanno una durata media più lunga di circa sei mesi.

Ai fini delle analisi proposte, la durata dell'intervento è definita attraverso un'articolazione in tre macro-fasi: la **progettazione** che include il periodo che intercorre tra l'inizio della progettazione preliminare e la fine della progettazione esecutiva, la macro-fase dell'**affidamento** che definisce il periodo tra la pubblicazione del bando e l'inizio dei lavori ed infine la macro-fase di **realizzazione**, compresa tra l'inizio e la fine dei lavori.

Nella durata complessiva vengono inclusi i periodi temporali che intercorrono tra la fine di una fase e l'inizio della successiva, cioè i cosiddetti tempi di attraversamento (interfase), riconducibili ad attività di natura prevalentemente amministrativa; in particolare è stato osservato che nel complesso le interfasi costituiscono il 12 % della durata totale dell'intervento.

La metodologia di calcolo della durata media è costruita in modo da utilizzare tutta l'informazione presente nella banca dati. A questo fine, mentre per gli interventi conclusi le durate sono effettivamente osservate, per gli interventi in corso o non avviati la durata è ottenuta per mezzo di modelli statistici che stimano delle date di conclusione per le fasi non ancora concluse.

Le durate stimate dal modello per gli interventi non ancora conclusi sono mediamente più lunghe delle durate osservate per gli interventi conclusi: tale differenza si spiega in parte con differenze strutturali fra il sottoinsieme degli interventi conclusi e il resto degli interventi, in parte ad un comportamento effettivamente diverso degli interventi non conclusi.

I metodi di stima della durata sono basati su parametri legati alle caratteristiche degli interventi che consentono di rendere esplicito l'effetto di una determinata variabile al netto delle altre; se si considera, ad esempio, il parametro associato alla classe di importo si hanno informazioni sull'effetto della classe di importo al netto dell'effetto di tutte le altre variabili utilizzate nel modello.

3.1.2. I risultati

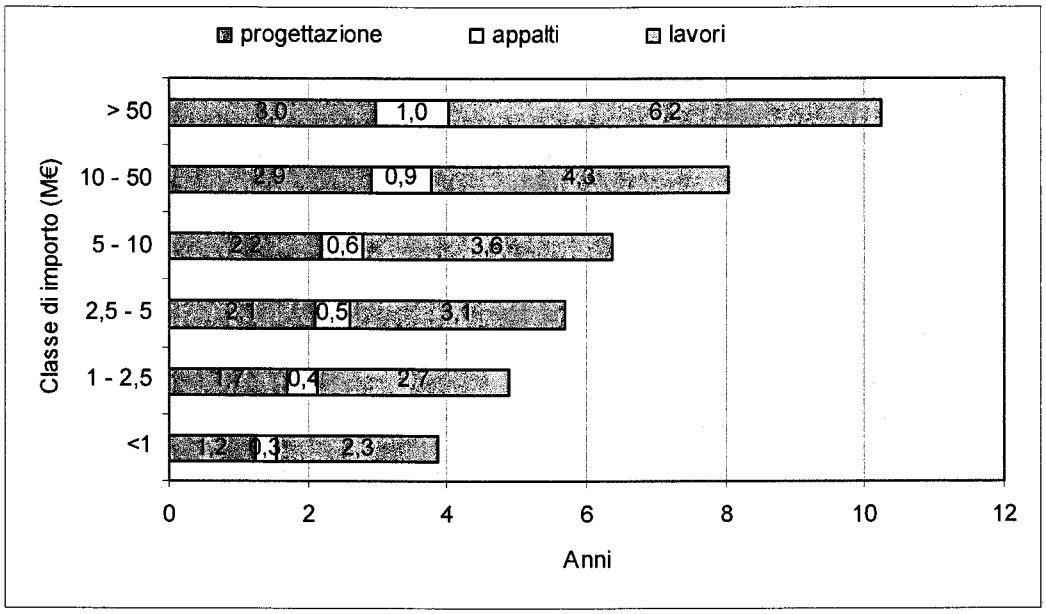
Come si è detto la durata media degli investimenti pubblici in Italia programmati con tale strumento è di circa 4,3 anni.

In particolare, il 31% del tempo viene impiegato nella fase di progettazione, il 12% nell'appalto dei lavori, mentre la realizzazione fisica di un'opera costituisce il 57% della durata complessiva.

L'analisi delle durate per classe di dimensione economica dell'intervento (Fig. 3) evidenzia che all'aumentare dell'importo la tempistica delle tre macro fasi aumentano anche se la percentuale di ogni singola macrofase sul totale non varia sensibilmente (Tab. 1).

Si passa da circa 4 anni di durata per gli interventi piccoli a più di 10 per gli interventi con dimensione economica superiore ai 50 milioni di euro.

Fig. 3. Durate per macrofase e classe di importo- valori in anni



Per le classi estreme la progettazione incide di meno in percentuale sul totale (rispettivamente 32% e 29% per gli interventi al di sotto di 1 M€ e al di sopra di50 M€).

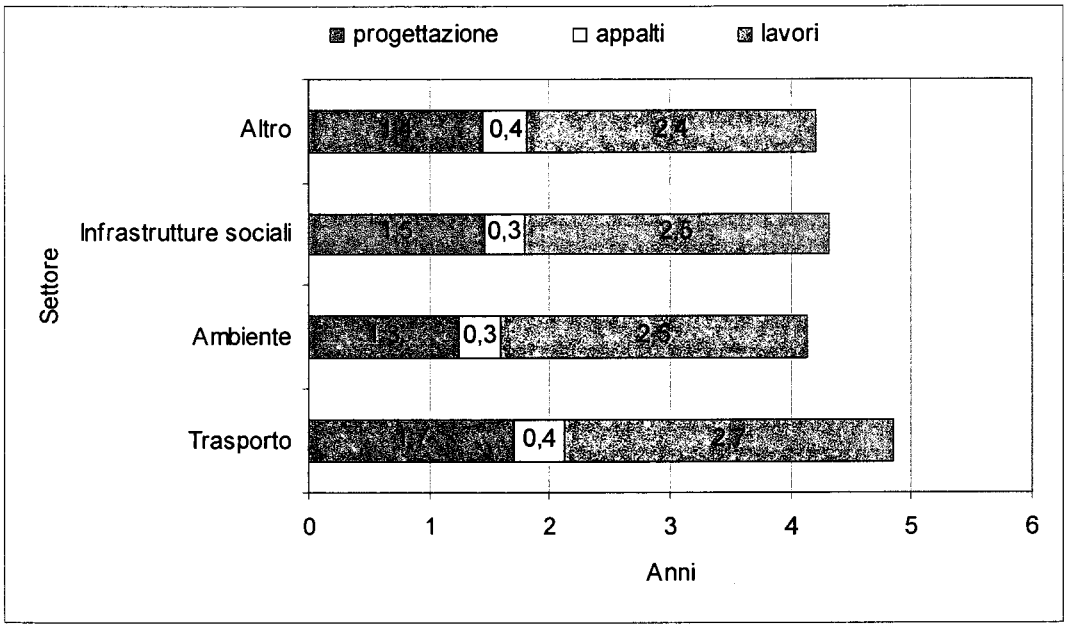
Tab. 1. Percentuale delle macrofasi sul totale della durata per classe di importo

Classe importo (M€)	Progettazione	Appalto	Lavori
<1	32%	8%	60%
1 - 2,5	35%	9%	56%
2,5 - 5	37%	9%	54%
5 - 10	35%	9%	56%
10 - 50	36%	11%	53%
> 50	29%	10%	61%

Le **opere di infrastrutturazione per i trasporti** presentano durate più lunghe sia per la realizzazione che per la progettazione (rispettivamente 2,7 e 1,7 anni), mentre per le **infrastrutture ambientali** si hanno i tempi più brevi per la progettazione (1,3 anni) (Fig. 4).

La durata dell'aggiudicazione dei lavori non dipende invece dal settore di riferimento, oscillando in tutti i casi tra 0,3 e 0,4 anni.

Fig. 4. Durate per macrofase e settore – valori in anni



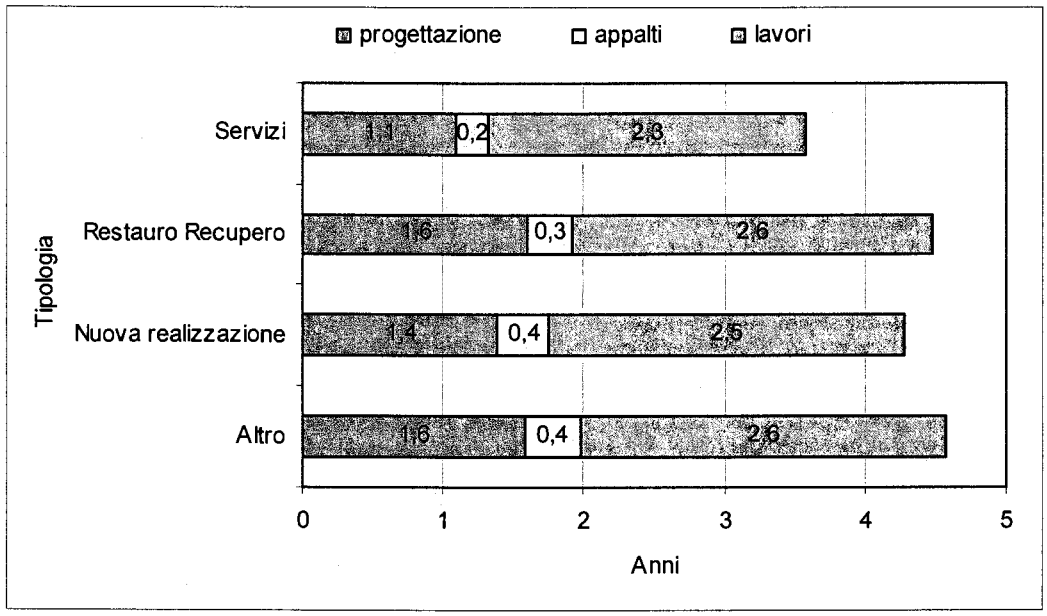
In questo caso il settore trasporto presenta la percentuale più alta nella progettazione (35%) e quella dei lavori più breve (56%) al contrario del settore ambiente in cui la situazione si capovolge: più corta progettazione e più lunga realizzazione (rispettivamente 30% e 61%) (Tab. 2).

Tab. 2. Percentuale delle macrofasi sul totale della durata per settore di appartenenza

Settore	Progettazione	Appalto	Lavori
Trasporto	35%	9%	56%
Ambiente	30%	8%	61%
Infrastrutture sociali	34%	8%	58%
Altro	34%	9%	57%

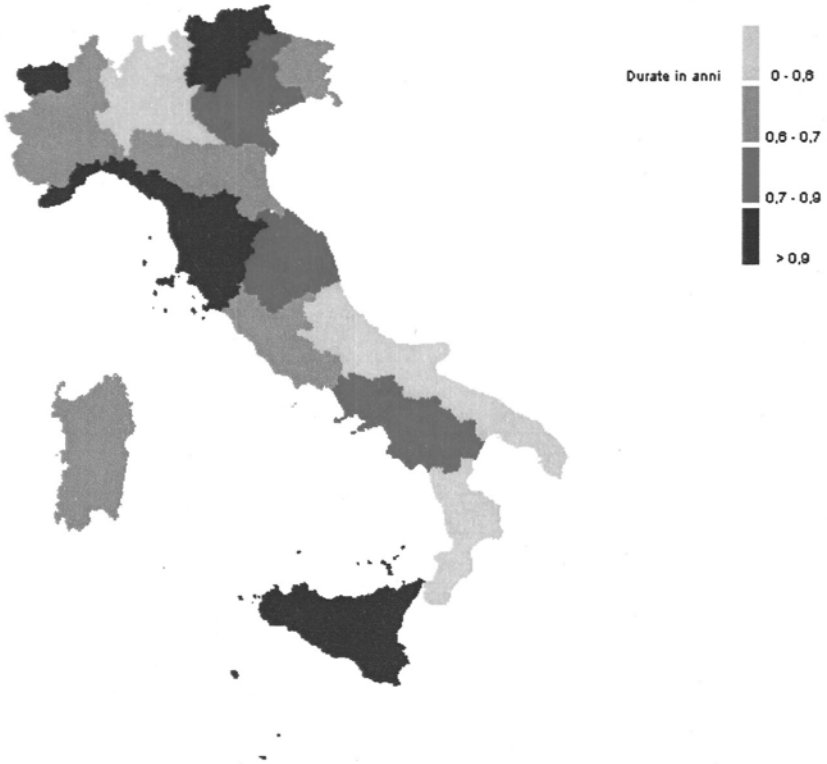
Dall'analisi **per tipologia di intervento** si riscontra una tempistica più lunga per i restauri ed i recuperi di opere già esistenti (4,5 anni), rispetto alle nuove realizzazioni (4,3 anni) (Fig. 5). Nel dettaglio, si impiegano 1,1 anni a progettare servizi, 1,6 anni a progettare restauri o recuperi; i tempi di aggiudicazione dei lavori variano tra 0,2 e 0,4 anni, mentre l'esecuzione dei lavori richiede dai 2,3 ai 2,6 anni.

Fig. 5. Durate per macrofase e tipologia di appartenenza – valori in anni



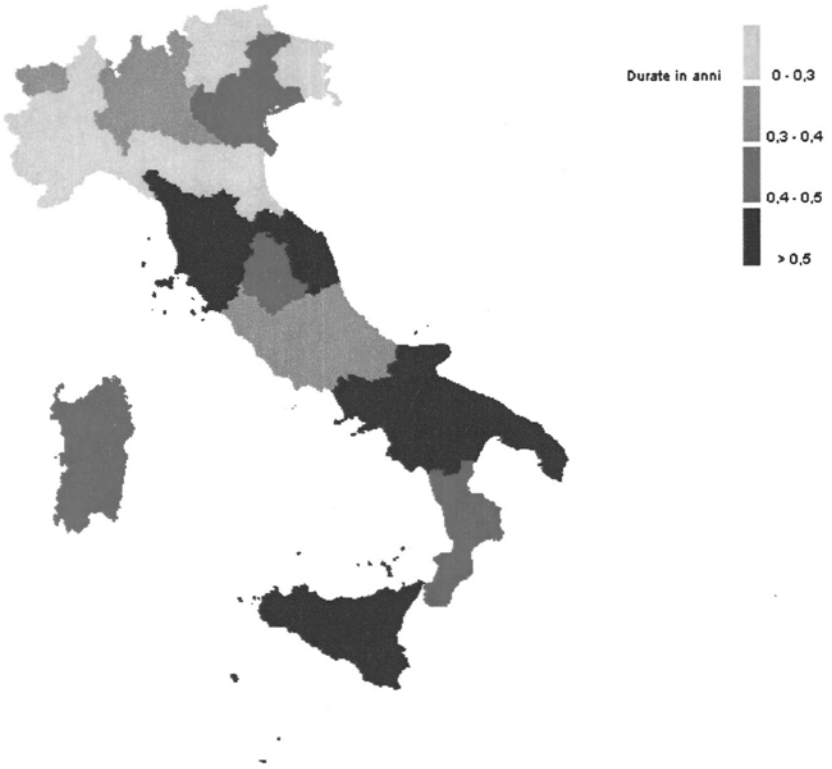
A livello di dettaglio regionale quattro delle prime cinque regioni italiane più veloci in fase di progettazione sono localizzate nel meridione (nell'ordine: Puglia, Molise, Abruzzi e Calabria, con durate pari a 0,5 – 0,6 anni), mentre non appartiene a suddetta macroarea nessuna delle cinque peggiori (Trentino – Alto Adige, 1,7 anni, Valle d'Aosta, 1,3 anni, Sicilia, Liguria, Toscana, 0,9 anni).

Fig. 6. Durate della progettazione per regione



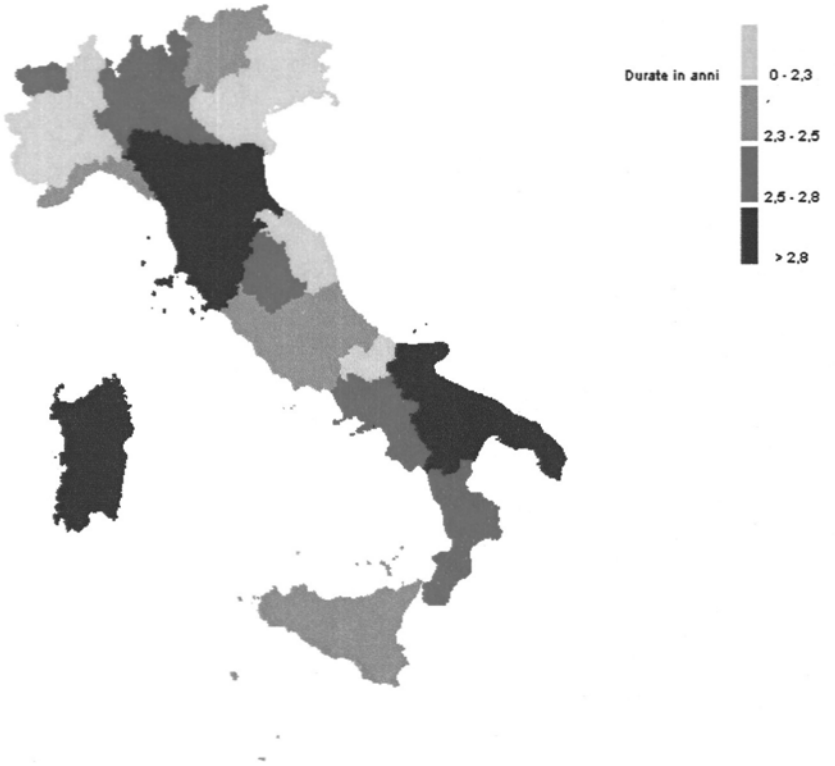
Per quel che riguarda la fase di aggiudicazione dei lavori, la situazione si ribalta: le prime cinque regioni più veloci si concentrano nel nord (Friuli – Venezia Giulia, Emilia – Romagna, Liguria, Piemonte, Trentino – Alto Adige, con durate tutte prossime a 0,3 anni), mentre tra le regioni più lente troviamo la Sicilia (0,9 anni), la Campania (0,7 anni), la Basilicata (0,6 anni), le Marche e la Puglia (0,5 anni).

Durate della appalto per regione



I tempi di realizzazione dei lavori sono più ridotti in Piemonte (2 anni), seguito da Friuli – Venezia Giulia (2,1 anni), Veneto, Molise e Marche (2,2 anni), mentre le regioni più lente in questa fase sono la Sardegna (3,1 anni), la Basilicata, la Toscana (3 anni), la Puglia e l'Emilia - Romagna (2,8 anni).

Fig. 7. Durate dei lavori per regione



3.1.3. Il confronto delle durate osservate e stimate

L'analisi effettuata sui dati procedurali che si possono trarre dal sistema di monitoraggio degli APQ fornisce la fotografia sui tempi di attuazione delle opere pubbliche degli interventi conclusi della banca dati APQ.

L'Uver ha integrato tale osservazione considerando però tutti gli interventi (sia conclusi che non conclusi) presenti in banca dati.

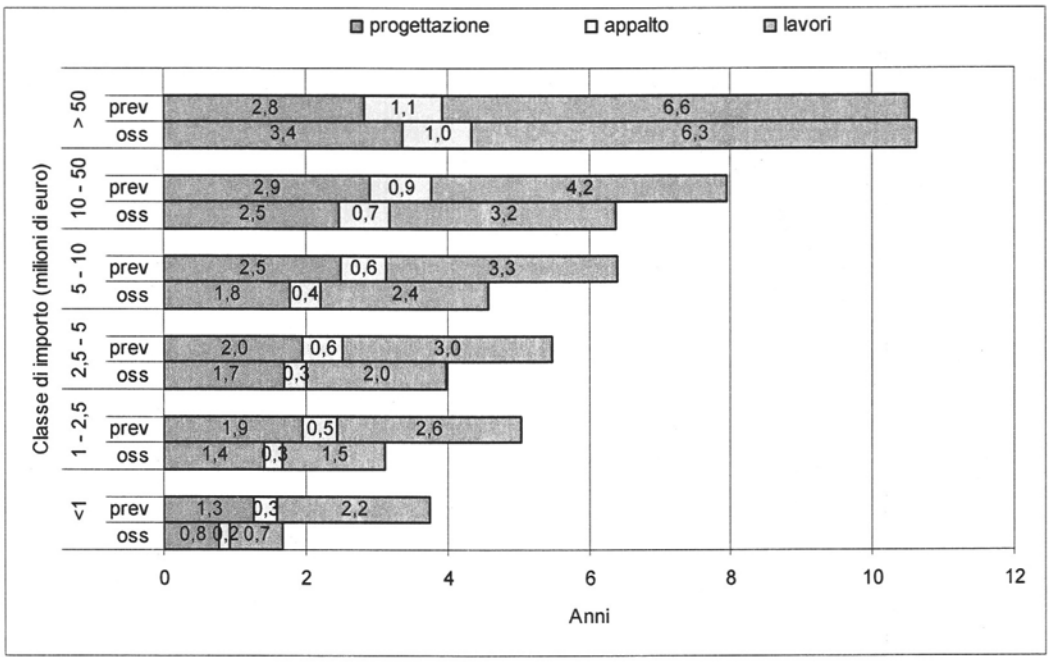
Per ciascuna macrofase è stato costruito così un modello di previsione basato su un insieme di covariate che spiegano il comportamento della variabile dipendente in grado di fornire una stima della durata di ogni singolo progetto non ancora concluso.

Confrontando le durate stimate con quelle osservate si ottengono delle medie diverse, sistematicamente superiori quelle stimate da quelle ottenute utilizzando i dati dei soli casi conclusi.

Analizzando le durate delle macrofasi del settore dei trasporti per classe di importo si evidenziano dei tempi più lunghi nella stima rispetto all'osservato per quasi tutte le classi dimensionali.

Per tale settore le differenze maggiori si hanno nella classe di importo più piccola in cui la realizzazione dei lavori passa da 0,7 anni per gli interventi conclusi a 2,2 anni se si considerano sia gli interventi conclusi che non conclusi(Fig. 8).

Fig. 8. Confronto tra durate previste ed osservate per macrofase e classe d'importo – APQ trasporti



Il peso delle singole macrofasi sul totale della durata evidenzia una sovrastima sistematica della progettazione nelle durate osservate rispetto a quelle stimate (Tab. 3).

Per l'insieme dei conclusi gli interventi con dimensione economica piccola impiegano più tempo per progettare ed appaltare l'opera piuttosto che per realizzare.

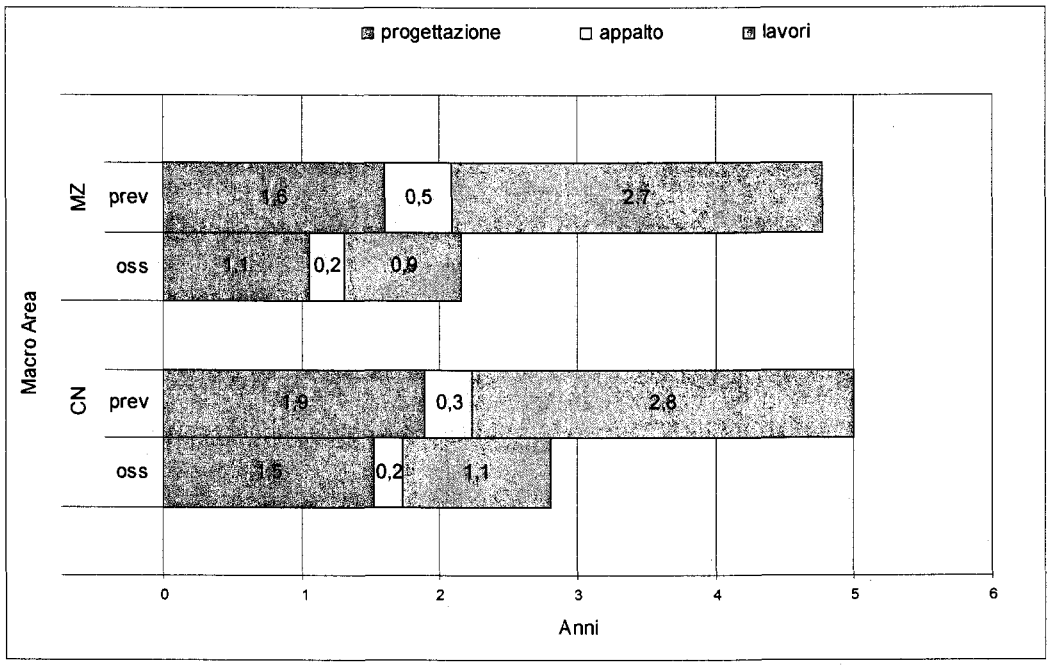
Tab. 3. Percentuale delle tre macrofasi sul totale della durata dell'intervento per classe di importo –confronto valori osservati e stimati – APQ trasporto

classe importo (M€)		progettazione	appalto	lavori
<1	oss	46%	9%	45%
	prev	33%	9%	58%
1 - 2,5	oss	45%	8%	47%
	prev	39%	10%	52%
2,5 - 5	oss	42%	8%	50%
	prev	36%	10%	54%
5 - 10	oss	39%	9%	52%
	prev	39%	10%	51%
10 - 50	oss	39%	11%	50%
	prev	36%	11%	52%
> 50	oss	32%	9%	59%
	prev	27%	11%	62%

Confrontando i dati osservati e previsti per macroarea si osserva che la progettazione risulta la macrofase più importante per i valori osservati mentre i dati previsti evidenziano una situazione opposta cioè la realizzazione dei lavori presenta la tempistica più lunga.

In entrambe i casi, osservato e previsto, la durata della progettazione e dei lavori risulta più lunga nel centro-nord rispetto al mezzogiorno (Fig. 9).

Fig. 9. Confronto delle durate previste ed osservate per macrofase e macro area – APQ trasporti



Il peso della progettazione sui dati osservati risulta più alto indipendentemente dalla macroarea anche se nel centro-nord ci vuole più tempo a progettare rispetto al mezzogiorno, dove l'aggiudicazione dei lavori e i lavori stessi risultano più importanti in termini di tempistica (Tab. 4).

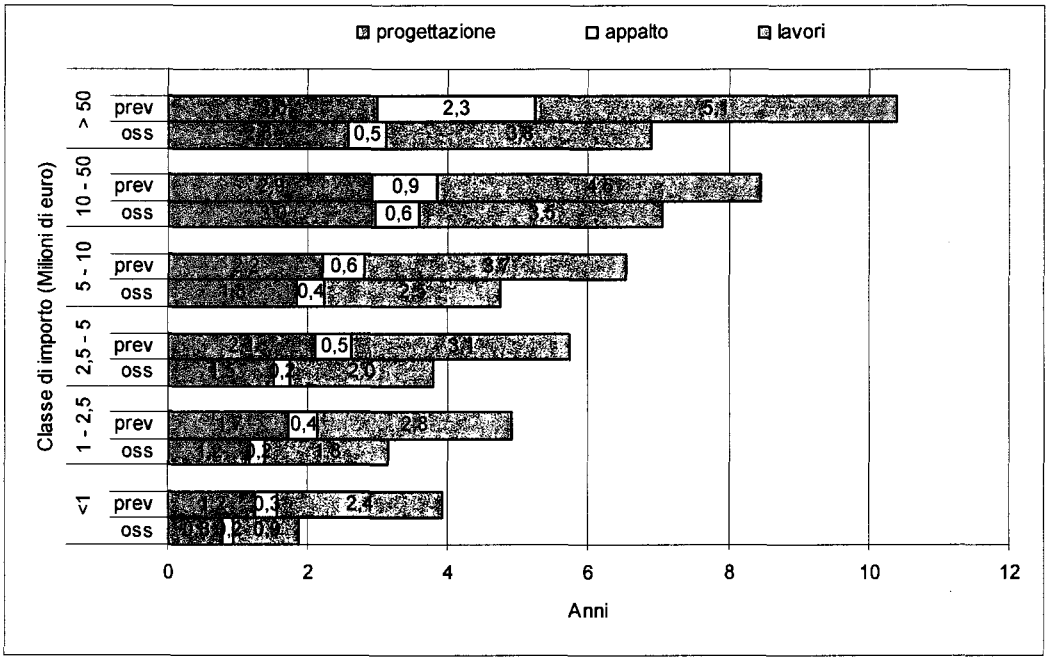
Tab. 4. Percentuale delle tre macrofasi sul totale della durata dell'intervento per macro-area–confronto valori osservati e stimati – APQ trasporto

MACRO AREA		progettazione	appalto	lavori
CN	oss	54%	8%	38%
	prev	38%	7%	55%
MZ	oss	49%	12%	40%
	prev	33%	10%	56%

Analizzando le durate delle macrofasi del settore dell' ambiente per classe di importo si evidenziano dei tempi più lunghi nella stima rispetto all'osservato per tutte le classi dimensionali.

Per tale settore le differenze maggiori si hanno per gli interventi con importo maggiore di 50 milioni di euro: la differenza tra osservato e predetto è di circa 3 anni mentre per le altre classi la differenza è minore di 2 anni (Fig. 10).

Fig. 10. Confronto delle durate previste ed osservate per macrofase e classe d'importo – APQ ambiente



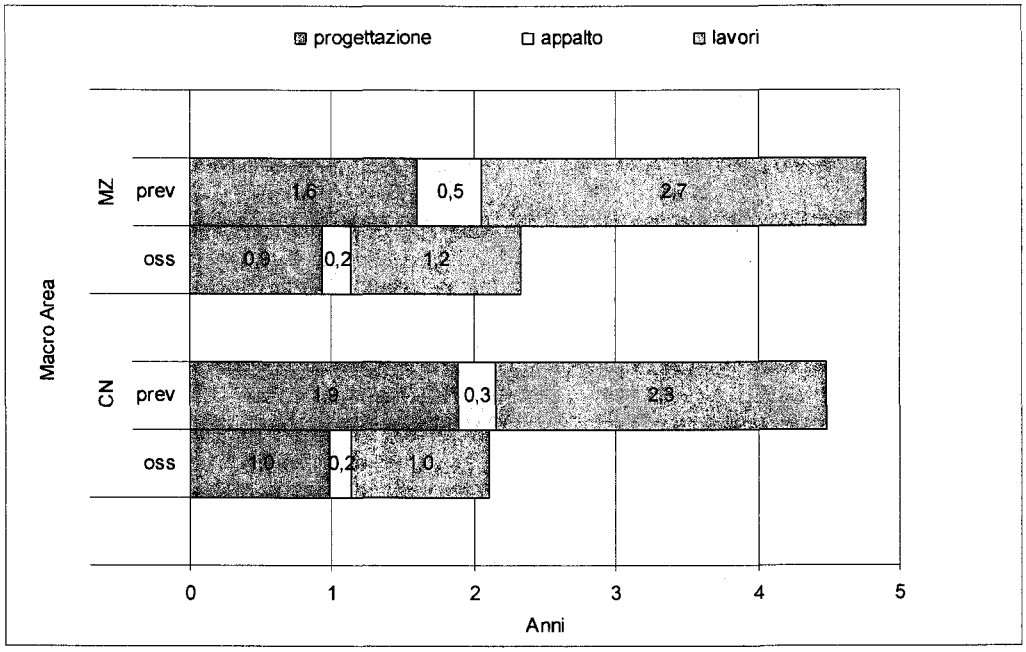
A differenza dei trasporti per l'ambiente i lavori costituiscono la fase più lunga anche per i dati osservati.

Tab. 5. Percentuale delle tre macrofasi sul totale della durata dell'intervento per classe di importo –confronto valori osservati e stimati – apq ambiente

classe importo (M€)		progettazione	appalto	lavori
<1	oss	42%	8%	50%
	prev	32%	8%	60%
1 - 2,5	oss	37%	7%	56%
	prev	35%	9%	56%
2,5 - 5	oss	40%	7%	54%
	prev	37%	9%	54%
5 - 10	oss	39%	8%	53%
	prev	34%	9%	57%
10 - 50	oss	42%	9%	49%
	prev	35%	11%	55%
> 50	oss	37%	8%	55%
	prev	29%	22%	50%

Per l'ambiente la progettazione non risulta più lunga dei lavori sia per l'osservato che per il previsto, anche in questo caso il mezzogiorno ci mette di più a realizzare l'opera piuttosto che a progettarla rispetto al centro-nord sia in termini assoluti che percentuali (Fig. 11e Tab. 6).

Fig. 11. Confronto delle durate previste ed osservate per macrofase e macro area – APQ ambiente



Tab. 6. Percentuale delle tre macrofasi sul totale della durata dell'intervento per macro-area–confronto valori osservati e stimati – APQ ambiente

MACRO AREA		progettazione	appalto	lavori
CN	oss	47%	7%	46%
	prev	42%	6%	52%
MZ	oss	40%	9%	52%
	prev	34%	10%	57%

Le differenze fra le durate degli interventi conclusi e quelle fornite dal modello completo anche per gli interventi non conclusi sono spiegate in parte dalla composizione dei dati osservati (per esempio la presenza di interventi con importo elevato e durate molto grandi per il settore dei trasporti),in parte grazie ad una più dettagliata caratterizzazione dei due insiemi di interventi:

Il motivo che ne è alla base è il ruolo che svolgono nella stima della durata un insieme di variabili di segmentazione – tra cui la durata prevista dei lavori, la tipologia di intervento, la localizzazione, la tipologia di finanziamento, la categoria di ente proponente ed attuatore – la cui significatività è testimoniata da specifici test

statistici. Se non si considerano si incorre in un errore nel momento in cui si deve valutare qualsiasi statistica descrittiva.

Nell'analisi svolta sui dati "osservati", le macro fasi sono definite dalla somma delle singole fasi escludendo il tempo che intercorre tra la fine di una fase e l'inizio della successiva (interfase), tale periodo fa parte sempre della durata complessiva dell'intervento e in media incide per il 12% della durata complessiva.

Le **interfasi** viceversa sono molto importanti e possono essere calcolate solo sulle progettazioni e l'aggiudicazione del bando, mentre per la realizzazione non si hanno interfasi.

Tab. 7. Peso delle interfasi per la progettazione, l'appalto e totale –per classe di importo valori %

Classe importo (M€)	Progettazione	Appalto	Totale
<1	10%	6%	15%
1 - 2,5	5%	4%	10%
2,5 - 5	4%	3%	7%
5 - 10	2%	2%	4%
10 - 50	2%	1%	4%
> 50	1%	1%	2%

3.1.4. Gli sviluppi di queste analisi

L'analisi delle durate può considerarsi il punto iniziale per la definizione di un benchmark per gli investimenti pubblici. Se si intende un benchmark nazionale a cui si deve fare riferimento, le analisi svolte precedentemente evidenziano la limitatezza di tale approccio poiché la durata di un intervento non si caratterizza uniformemente a livello nazionale, sarebbe più opportuno identificare un punto/valore di benchmark per i diversi interventi. Certo tale approccio necessita di strumenti appropriati per la descrizione e la definizione del benchmark stesso.

La molteplicità delle dimensioni da considerare nel caso degli investimenti, produce una numerosità estremamente elevata di possibili combinazioni, per cui la soluzione ottimale per l'applicazione a casi singoli prevede un'interfaccia di interrogazione che, in base alla selezione delle diverse caratteristiche, restituisce il valore (o il range di valori) indicati dal sistema.

3.2. LE VERIFICHE SUL CAMPO DEGLI INTERVENTI "PRIORITARI" INSERITI NEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO

Nel corso degli ultimi tre anni l'UVER ha programmato ed eseguito oltre 1.000 *verifiche sul campo* interventi oggetto di investimenti pubblici, tra quelli considerati "prioritari" e inseriti negli Accordi di Programma Quadro, finanziati quindi tanto con risorse aggiuntive (FAS e Fondi strutturali) che con risorse ordinarie.

Il fine essenziale di queste verifiche è accertare sul campo - partendo dai dati presenti nel sistema informativo - l'effettivo stato di avanzamento dei progetti, il rispetto dei tempi previsti e dei conseguenti flussi di spesa, la presenza di criticità attuative e la portata impattante di queste sui tempi di realizzazione e sui costi del *c.d.* ciclo di progetto.

I dati empirici riscontrati nelle varie realtà progettuali, nonché le azioni messe in campo dai soggetti partecipi delle diverse responsabilità attuative e di programmazione hanno consentito di esporre, nelle diverse relazioni prodotte, un quadro recante alcune problematiche che tuttora si profilano come irrisolte (*cfr.* relazioni UVER su APQ 2005 e 2007). Lette insieme all'analisi statistica sopra riportata (paragrafo 3.1) consentono di individuare anche alcune possibili soluzioni di intervento (paragrafo 3.3).

3.2.1. Le tempistiche

Per quanto attiene i tempi di esecuzione degli interventi, la comparazione delle tempistiche condotta sugli intereventi oggetto di verifica ha dimostrato:

(i) un incremento medio complessivo di oltre il 30% rispetto ai tempi inizialmente previsti;

(ii) una data di fine lavori ritenuta non attendibile dall'Unità mediamente in circa il 50% degli interventi verificati, con ritardi anche superiori ai dodici mesi; in conclusione si è osservata una durata media complessiva di oltre 10 anni. La causa principale di tali problematiche è da ricondurre sia alla previsione delle tempistiche a volte largamente ottimistiche, ma più in particolare a sopravvenuti limiti operativi inficianti le previsioni iniziali.

3.2.2. Limiti operativi

Per quanto attiene i limiti operativi, preliminarmente va segnalato che la pluriennale esperienza di verifica sul campo ha consentito l'elaborazione di una griglia di criticità attuative che più frequentemente ostano la normale implementazione delle tre componenti del ciclo di progetto, ovvero:

(i) progettazione;

(ii) aggiudicazione e realizzazione dei lavori; (

(iii) esercizio.

L'UVER non si è limitata soltanto alla fase per cosi dire diagnostica, ma ha, di volta in volta, fornito un giudizio circa i tempi necessari al superamento ed il conseguente impatto sulle date previste, e in alcuni casi sui costi, di realizzazione

dell'intervento. Tali limiti hanno interessato, senza particolari distinzioni tra le singole categorie oggetto di indagine (settori, classi di costo, territori), circa il 45% degli interventi verificati dal 2005 al 2007 (di cui oltre il 10% con più di un limite). Le criticità più usualmente riscontrate sono quelle riconducibili ad una mancata, in tutto o in parte, condivisione territoriale/istituzionale del progetto (vale a dire mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni, incompletezza della progettazione, criticità finanziarie, interferenze e varianti) e a comportamenti non sufficientemente operosi, se non addirittura inerzia/inadeguatezza tecnica, degli enti attuatori.

Criticità che richiedono mediamente ai fini della superabilità un periodo ben superiore ai sei mesi. Inoltre, va sottolineato che le criticità che ricadono nella fase di progettazione degli interventi assumono un rilievo ben più grave, giacché esse evidenziano, solitamente, modalità di superamento meno rituali rispetto alle criticità che interessano normalmente la fase di esecuzione dei lavori, quali completo stravolgimento progettuale e suddivisione in lotti e/o stralci. Ciò, logicamente, ha delle ripercussioni più dispendiose sui tempi e a volte sui costi programmati. A ciò si aggiunga la completa sterilità della previsione circa eventuali poteri sostituitivi esercitabili dai soggetti preposti all'attuazione dell'APQ.

In conclusione tali tipologie di criticità sottendono una carente condivisione "dal basso" del progetto, che inevitabilmente condiziona anche la condivisione a livello istituzionale o "dall'alto" che è alla base dello strumento degli APQ.

La tabella di seguito fornisce un quadro comparativo circa le criticità riscontrate riferite alle classi di costo e ai tempi di superamento stimati.

Tab. 8. Frequenza delle criticità per classi di costo e tempi stimati di superamento

Criticità	classe di costo (M€)	Tempi stimati di superamento: Superabile entro 3 mesi	Superabile entro 6 mesi	Superabile entro 12 mesi	Non superabile entro 12 mesi	Totale	Incidenza su totale
Redazione e/o approvazione di perizie di variante.	10 - 50		33%	8%		100%	8%
	5 - 10	33%	8%	8%			
	3 - 5	8%					
Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni.	10 - 50	12%	29%	6%		100%	12%
	5 - 10	6%	24%		6%		
	3 - 5	6%	6%				
	> 50			6%			
Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso.	10 - 50	18%	9%	9%		100%	8%
	5 - 10	9%	18%	18%	9%		
	3 - 5		9%				
Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento.	10 - 50	60%	10%		10%	100%	7%
	5 - 10		20%				
Incompletezza o carenze del progetto.	10 - 50	13%	13%	13%	6%	100%	11%
	3 - 5			6%			
	5 - 10		13%	19%	13%		
	> 50		6%				
Inadeguatezza tecnica e/o inerzia ente attuatore.	10 - 50	17%	8%			100%	8%
	5 - 10	17%		25%			
	3 - 5		8%	8%			
	> 50			8%	8%		
Espropri.	10 - 50	17%	17%			100%	4%
	5 - 10	17%	33%				
	3 - 5	17%					
Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche,ritrovamenti archeologici, rinvenimento di ordigni bellici, ecc..).	10 - 50				14%	100%	5%
	5 - 10	29%	14%				
	3 - 5	29%					
	> 50	14%					
Criticità finanziaria	10 - 50	22%	6%	13%	3%	100%	22%
	5 - 10	19%	6%	6%	6%		
	3 - 5	3%		3%	3%		
	> 50	3%	3%		3%		
Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori.	10 - 50	40%	40%			100%	3%
	> 50	20%					
Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, ecc...).	10 - 50		20%	20%		100%	3%
	5 - 10	20%	20%	20%			
Cause di forza maggiore	10 - 50		67%	33%		100%	2%
Altro	10 - 50	30%	20%		20%	100%	7%
	5 - 10	30%					
						Totale	100%

3.2.3. Indicatori di governance e di criticità complessiva degli interventi.

Per quanto attiene la c.d. governance degli interventi - partendo proprio da precedenti esperienze dell'UVER che mostravano una persistente inadeguatezza tecnica di alcuni enti attuatori, accompagnata dalla presenza di inerzie e/o limiti operativi - l'Unità ha effettuato un'indagine, utilizzando appositi indicatori[111], sulla reale capacità di *governance* in ordine agli interventi verificati.

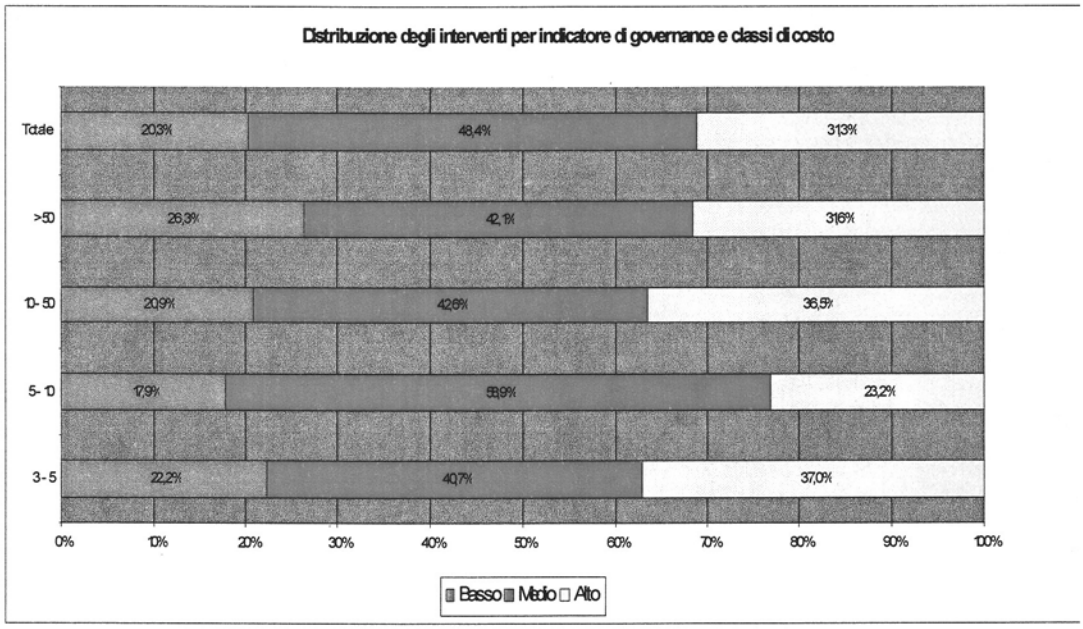
Il giudizio emerso a livello complessivo ha evidenziato, in generale, una capacità di *governance* medio-bassa. Conseguenza questa dell'assenza di una puntuale mappa

[111] L'indicatore di governance è finalizzato a fornire un valutazione sugli enti responsabili, dato da: a) presenza di un disciplinare attuativo tra Regione ed Ente Attuatore e/o di altro strumento attuativo; b) inserimento dell'intervento nella programmazione triennale; c) capacità dell'Ente Attuatore nella gestione e nel controllo; d) informazione della banca dati in linea con l'avanzamento riscontrato alla data della verifica; e) regolare pagamento dei SAL emessi; f) presenza del Codice Unico di Progetto.

delle responsabilità, riconducibile ai diversi ruoli interpretati nell'attuazione degli interventi inseriti in APQ, e compendiata nell'adozione di un chiaro sistema di gestione e controllo e nell'utilizzo di specifiche piste di controllo.

Il grafico di seguito indica il giudizio sulla capacità di governance riscontrata in riferimento alle classi di costo degli interventi.

Grafico 1. Distribuzione degli interventi per indicatori di **governance** *e classi di costo.*

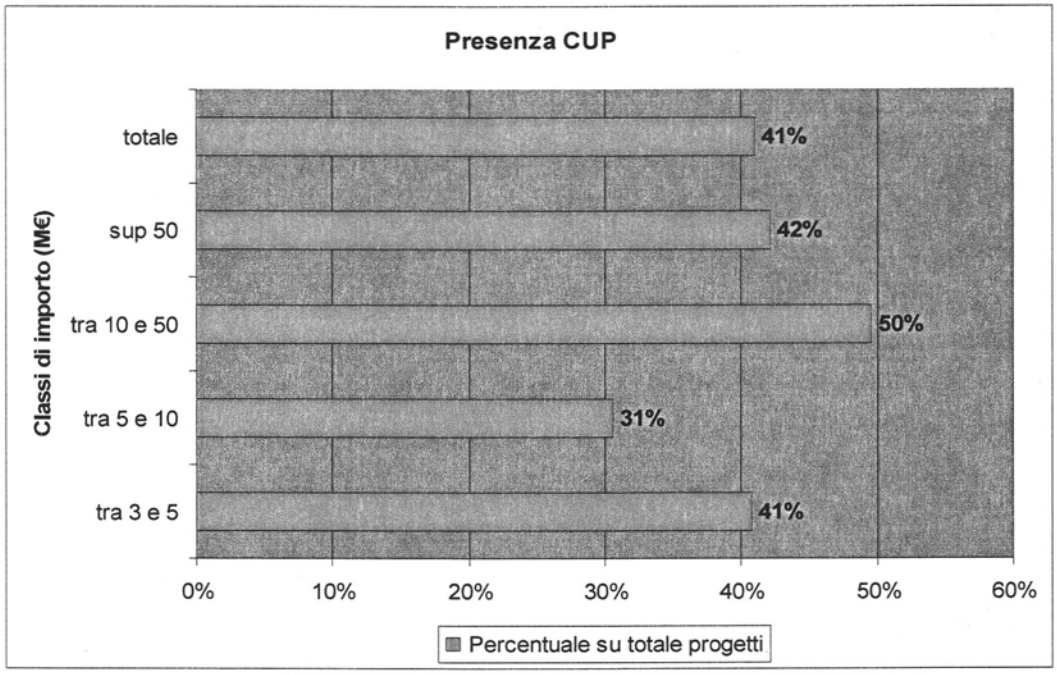


3.2.4. Il CUP

Il codice unico di progetto (CUP), che dovrebbe consentire un'inequivoca rintracciabilità dei progetti, si è dimostrato un adempimento scarsamente osservato. I dati iniziali del campione di verifiche svolto nel 2007 evidenziavano una percentuale sorprendentemente bassa di interventi recanti il CUP nell'Applicativo intese (1% degli interventi verificati). Conseguenza questa di un manifesto deficit di conoscenza da parte dei soggetti coinvolti, sull'effettiva riconducibilità degli adempimenti necessari all'attivazione del CUP, e dimostrato dal fatto che successivamente alle verifiche dell'UVER il numero degli interventi aventi il CUP è passato al 41%.

Il grafico di seguito indica il tasso di presenza del CUP in riferimento alle classi di costo degli interventi.

Grafico 2. La presenza del CUP



La tavola sinottica di seguito riportata si propone di compendiare assai sinteticamente una serie di riflessioni di carattere generale sullo strumento Accordo di programma quadro.

Punti di forza	Punti di debolezza
– Approccio integrato degli investimenti pubblici – Modalità concertata di programmazione degli investimenti – Presenza di soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi – Possibilità di concordare i termini ridotti per gli adempimenti procedimentali – Possibilità di modificare e/o integrare gli accordi coinvolgendo altri soggetti pubblici e provati rilevanti per la compiuta realizzazione degli interventi – Possibilità di esercitare poteri sostitutivi necessari all'esecuzione degli interventi – Disponibilità di una banca dati in aggiornamento per la totalità degli interventi	– Disomogeneità e/o inadeguatezza dei livelli di progettazione dei progetti inseriti negli APQ – Pianificazione temporale degli interventi non vincolata – Difficoltà nella definizione di un piano di finanziamento corrispondente al piano di attuazione – Incertezza sulle procedure di rimodulazione degli interventi con conseguenti ritardi per la realizzazione e l'avanzamento della spesa – Ridotto coinvolgimento dall'inizio dei soggetti interessati alla realizzazione degli interventi anche al fine dell'ottenimento degli assensi necessari – Elevato numero di interventi aventi un impatto socio economico prettamente locale – Limitata efficacia della figura del responsabile dell'APQ in riferimento agli aspetti attuativi degli interventi

Opportunità	Rischi
– Maggiore propensione, da parte degli enti attuatori, ad una pianificazione degli interventi ragionata ed attendibile – Contesto normativo ben definito con presenza di incentivi per i soggetti responsabili dei procedimenti – Rafforzamento, a livello europeo e nazionale, degli obiettivi strategici di sviluppo fissati nei vertici di Lisbona e Goteborg – Maggiore integrazione fra le politiche regionali e nazionali prevista nei documenti preparatori del QSN	– Incidenza notevole delle interfasi sulla durata complessiva degli interventi in particolare nella fase di progettazione – Possibili conflitti tra i soggetti coinvolti nella realizzazione degli interventi (in particolare per le problematiche autorizzative e le interferenze) – Possibili inadeguatezze delle strutture organizzative di alcuni enti attuatori a causa dei cambiamenti istituzionali e della devoluzione dei poteri

3.3. ALCUNE PROPOSTE OPERATIVE

3.3.1. La frammentazione dei poteri decisionali

Accanto ai problemi di efficienza intrinseca dei soggetti attuatori, moltissimi ritardi e blocchi nella esecuzione degli investimenti pubblici che riguardino interventi infrastrutturali sono dovuti ai dissensi tra enti territoriali ed enti pubblici tecnici portatori di visioni e interessi contrapposti. La realizzabilità di un'opera infrastrutturale è profondamente e necessariamente legata al suo inserimento territoriale, rimanendo la fattibilità tecnico/economica una condizione necessaria ma certamente non sufficiente.

L'analisi del procedimento relativo alla realizzazione delle opere strategiche così come disegnato dalla Legge 443/2001 pone in evidenza la necessità di ottimizzare il momento partecipativo da parte degli Enti interessati dalle opere affinché le principali prescrizioni e le eventuali condizioni ostative vengano scontate in una fase il più possibile anticipata.

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

Oggi l'art. 3 comma 5 del Dlgs 190/2002 (attuazione della Legge-Obiettivo) prevede che il progetto preliminare non sia sottoposto a conferenza dei servizi.

Un'altra ipotesi percorribile potrebbe essere l'ampliamento della facoltà del Consiglio dei Ministri, già oggi prevista dall'art. 3 comma 3 del Dlgs 190/2002 (attuazione della Legge-Obiettivo), di superare i dissensi tra Amministrazioni sull'approvazione dei progetti.

3.3.2. La rilevanza del progetto preliminare: prescrizioni e mitigazioni

L'esperienza del Programma Infrastrutture Strategiche e dell'attuazione della Legge Obiettivo ha fatto emergere la criticità relativa alle prescrizioni sul progetto.

Le prescrizioni si traducono però, concretamente, nel rischio di continui adeguamento del progetto e di necessità di risorse aggiuntive, oltre a provocare un evidente allungamento ulteriore dei tempi necessari alla progettazione e alla realizzazione delle opere.

A subire maggiormente l'effetto negativo delle prescrizioni è proprio la procedura di approvazione delineata dalla Legge Obiettivo. Il CIPE è il soggetto principale di questa procedura, ma si trova spesso ad approvare progetti preliminari e definitivi – congelando i relativi finanziamenti – che sono però gravati da prescrizioni la cui entità è difficile da determinare nella sede del CIPE e che comportano lievitazioni di tempi e di costi. L'istituto della prescrizione sul progetto, pensato come istituto di garanzia per la tutela degli interessi delle realtà locali e di interessi pubblici specifici (p.es. quelli ambientali o legati ai beni culturali) è divenuto un fattore grave di criticità.

Le prescrizioni andrebbero quindi attentamente e rigorosamente valutate in termini di impatto temporale ed economico, e precisamente quantificate avendo a riferimento dei valori soglia tali da consentire l'approvazione del progetto ovvero la sua revisione o stralcio.

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

L'affidamento al General Contractor dovrebbe essere consentito solo qualora il progetto non sia gravato da prescrizioni o a rischio di revisioni sostanziali. In tali casi sarebbe preferibile continuare a ricorrere all'appalto ordinario sulla base del progetto esecutivo.

In generale, a proposito dell'istituzione del General Contractor, va rilevato che essa non è stata seguita, in taluni casi, da un adeguamento organizzativo delle stazioni appaltanti tale da consentire una corrispondente gestione del procedimento. L'istituto non riesce a quindi realizzare lo scopo di scaricare sul General contractor tutti i rischi connessi alla progettazione ed esecuzione.

Il tema delle prescrizioni si incrocia con quello delle cd. "mitigazioni", che costituisce a sua volta una ipoteca sempre assai pesanti sulla efficienza nella conduzione del ciclo del progetto.

L'inserimento nel territorio di opere dal vasto impatto socio-ambientale comporta infatti già oggi costi impliciti dovuti alle compensazioni che gli enti territoriali richiedono e che sono oggetto di negoziazione spicciola tra ente territoriale e impresa aggiudicataria o ente proponente.

Dal punto di vista normativo questa prassi andrebbe codificata evitando per esempio

- determinando le "mitigazioni" in modo forfettario, p. es in proporzione alla popolazione interessata e al valore del progetto
- introducendo limiti massimi per il loro riconoscimento.

3.3.3. La gestione delle risorse economiche

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

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

3.3.4. La validazione del progetto da parte delle imprese

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

Evidenze raccolte dall'UVER e dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici convergono nel rilevare che le cause del contenzioso risiedono nella progettazione che spesso non viene attuata con la necessaria profondità.

La normativa dovrebbe prevedere che la validazione del progetto, sotto l'aspetto tecnico oltre che del Responsabile Unico del Procedimento, sia posta in capo all'impresa aggiudicataria/concorrente che dopo avere analizzato il progetto sotto tutti gli aspetti, dovrebbe dare un'accettazione irreversibile, che di fatto eliminerebbe il contenzioso in circa il 90 per cento dei casi.

4. L'AREA VERIFICA

4.1. L'AREA IN SINTESI

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

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

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

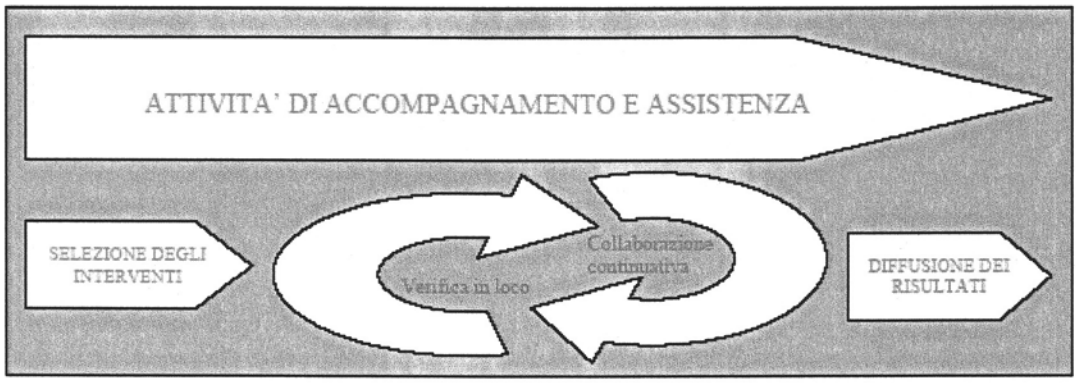
I dati e le informazioni acquisite in sede di sopralluogo vengono poi utilizzati dall'UVER all'interno delle attività di monitoraggio di programmi e progetti, con l'obiettivo di fornire ai competenti organi decisionali elementi attendibili e tempestivi ai fini dell'adozione di misure (correttive o innovative) in sede di programmazione economica degli investimenti pubblici sul territorio.

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

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

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

Fig. 12. **I Processi dell'attività di accompagnamento e assistenza**



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

4.2. L'AZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO E ASSISTENZA

In generale, l'azione permanente è quella definita esplicitamente "di accompagnamento e assistenza". Gli interventi oggetto di tali verifiche sono quelli localizzati nelle aree sottoutilizzate, relativi, in particolar modo, ai settori delle risorse idriche e dei sistemi di trasporto.

Ulteriori interventi sono stati selezionati sulla base di una procedura sistematica e concertata fra i membri dell'Unità, basata su due criteri guida:

1. la "significatività", che tiene conto, tra l'altro, della localizzazione, del settore d'investimento, della dimensione finanziaria dell'intervento, del bacino d'utenza e della domanda che l'intervento si propone di soddisfare;

2. la "performance", che sintetizza l'avanzamento procedurale, fisico e finanziario.

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

Si è formata così una lista – aggiornata nel tempo – di circa 100 grandi opere che l'UVER segue in modo continuativo, raccogliendo informazioni da tutti i soggetti competenti, e in particolar modo dal Responsabile unico del procedimento (la

figura che in base alla legge sui lavori pubblici racchiude in sé le più importanti responsabilità e poteri in ordine all'esecuzione), valutando e intervenendo sulle situazioni che di volta in volta si producono.

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

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

4.2.1. Il Catalogo UVER

Per dare visibilità e accessibilità alle informazioni così raccolte, l'UVER ha creato una base di dati che, a partire dal mese di giugno 2006, è stata resa accessibile via Internet a tutti gli utenti interessati: il Catalogo UVER, disponibile all'indirizzo web http://www.dps.tesoro.it/uver/uver.asp, al 31/12/2007 risultava composto da 150 schede, concernenti:

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

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

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

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

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

4.2.2. Le Relazioni periodiche: l'Autostrada Salerno - Reggio Calabria

Oltre al Catalogo UVER, ulteriore visibilità agli interventi oggetto di accompagnamento e assistenza da parte dell'Area di Verifica viene conferita anche

dalle relazioni che periodicamente riferiscono in merito alla realizzazione degli interventi di maggior rilievo "strategico".

Assume particolare rilievo tra queste opere l'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria, di cui l'area Verifica dell'UVER produce dettagliate relazioni periodiche sullo stato di attuazione dell'importante arteria.

Il completamento dell'asse autostradale Salerno - Reggio Calabria figura tra gli interventi previsti dal 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche di preminente interesse nazionale approvato con delibera CIPE n. 121 del 21.12.2001.

Alla data del 30 marzo 2008 la situazione fisico finanziaria del programma di ammodernamento ed adeguamento è rappresentata dalla tabella che segue:

Situazione al 30/03/2008						
APPALTI	N.	% contratti	Km	% Km	Importi (M€)	% importi
Ultimati	25	43,86%	138,84	31,33%	999,4	10,96%
In corso (di cui 3 relativi a contratti rescissi)	11	19,30%	152,95	34,51%	4423,91	48,53%
In appalto (relativi in parte a contratti rescissi)	9	15,79%	67,727	15,28%	1712,83	18,79%
In progettazione (relativi in parte a contratti rescissi)	10	17,54%	64,00	14,44%	1846,04	20,25%
Rescissi	2	3,51%	19,7	4,44%	133,83	1,47%
TOTALE	57	100,00%	443,217	100,00%	9.116,01	100,00%

Fonte: **elaborazione UVER su dati ANAS**

L'analisi dei dati sopra rappresentati evidenzia che il progetto complessivo è suddiviso in 57 interventi (compresi i riappalti di lavori stralcio) a loro volta suddivisi in 11 Macrolotti e 46 Lotti, inclusi 4 svincoli non previsti nell'originario piano per l'adeguamento, ma successivamente richiesti da Regioni ed Enti Locali.

Dei 46 lotti sopra accennati, 31 erano compresi nella programmazione ante legge obiettivo ed erano caratterizzati da ridotte dimensioni, per una estesa di 196,726 Km e di essi solamente 25 sono stati completamente realizzati ed aperti al traffico per una estesa di 138,84 Km, pari a circa un terzo dell'intera tratta da Salerno a Reggio Calabria.

Le risorse finanziarie complessivamente assentite per la realizzazione dell'opera in argomento sino a dicembre 2007 risultano essere pari a circa 7.362 Meuro e gravano su numerose leggi di spesa.

Convenzionalmente, l'attribuzione dei finanziamenti può essere inquadrata in due distinte fasi programmatorie, come di seguito specificate.

Con la programmazione dal 1997 al 2001 sono stati assentiti finanziamenti per **1.658,700 Meuro**, così distinti:

• Delibere CIPE su varie leggi di spesa: 1.500,100 Meuro;

• Rinvenienze da QCS 1994/99: 158,600 Meuro.

Con la programmazione ex legge obiettivo (dal 2002 al 2006) risultano assentiti finanziamenti per **5.703,3 Meuro**, di cui 1.603,342 Meuro a carico del FAS, così distinti:

• Piano Triennale ANAS 2002/2004[112]: 464,811 M€;

• QCS 2000/2006 - PON Trasporti: 240,000 M€;

• Delibera CIPE 96/2002 (L.O.): 700,000 M€;

• Delibera CIPE 14/2004 (L.O.): 1.193,679 M€;

• Delibera CIPE 95/2004 (L.O) : 200,000 M€;

• Delibera CIPE 95/2004 (FAS): 372,020 M€

• Delibera CIPE del 155/2005 (FAS): 450,136 M€;

• Delibera CIPE del 116/2006 781,186 M€.

Inoltre, **con la finanziaria 2007** (art. 1 comma 1025 della legge 27 dicembre 2006 n. 298) è stato soppresso il Fondo centrale di garanzia per le autostrade e ferrovie metropolitane[113], prevedendo nel contempo che le disponibilità esistenti fossero utilizzate per gli interventi di completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria attuativi delle deliberazioni adottate dal CIPE, ai sensi della legislazione vigente. Nella gestione del predetto Fondo è, quindi, subentrata l'ANAS S.p.A.

L'attualizzazione delle predette disponibilità alla data di riferimento della presente relazione ammonta a circa **1.480 Meuro**.

Gli stanziamenti ad oggi resi disponibili consentono di finanziare tutti gli interventi in esecuzione, appaltati, in fase di contrattualizzazione, contrattualizzati e non

---

[112] I fondi del Piano Triennale sono stati parzialmente impegnati su riappalti, perizie e progettazione previsti nella originaria programmazione.

[113] Di cui all'articolo 6 della legge 28 marzo 1968, n. 382 e successive modificazioni

cantierati e quelli già in fase di gara d'appalto per un importo complessivo di **7.269,97** Meuro[114].

Per la realizzazione delle tratte ancora in progettazione, per un'estesa di circa 64 Km, sono ancora necessari circa **1.846,04 Meuro.**[115]

I 31 lotti compresi nella prima programmazione sono stati interessati da criticità connesse alle varie fasi di seguito elencate:

- **Progettazione**. *Si è verificata una frammentazione delle fasi approvative con una difformità nelle scelte progettuali, sulle quali ha influito la mancanza di una pianificazione complessiva e la non omogeneità dei riferimenti nomativi.*

- **Appalto**. *La scelta di appaltare lotti di importo limitato ha generato un eccesso di concorrenza tra le imprese, con conseguenti ribassi eccessivi che hanno finito per generare contenzioso, con aggravi economici e ritardi nella tempistica*[116].

- **Esecuzione**. *La consegna dei lavori in tempi diversi e non sempre relativi a lotti contigui ha prodotto un intervento a "macchia di leopardo" (a questo concorre pesantemente la rescissione di sette contratti), con differenti livelli di esecuzione che, oltre a limitare la fruibilità dell'opera da parte dell'utenza, ha aumentato la complessità di gestione dei lavori, peraltro caratterizzati da numerose interferenze. A ciò si aggiunga che, per difficoltà insorte durante l'esecuzione dei lavori, dai contratti principali sono stati stralciati parti di opere per la cui realizzazione si sta procedendo a nuovi appalti che produrranno inevitabilmente un ulteriore slittamento dei tempi per la completa fruizione dell'arteria.*

Anche i macrolotti ed i lotti appaltati in base a quanto previsto dalla normativa della legge obiettivo, non sono scevri da rilevanti problematiche che ne condizionano pesantemente sia l'avanzamento sia i costi di realizzazione.

Infatti, fatto salvo il 1° macrolotto, affidato su progettazione esecutiva in deroga alle norme della legge obiettivo, che presentava a tutto marzo un avanzamento di oltre il 90% del valore contrattuale[117], i restanti macrolotti sono contraddistinti da

---

[114] L'importo riportato è puramente indicativo atteso la problematica legata all'IVA riportata in gran parte dei quadri economici dei progetti approvati successivamente alla trasformazione in S.p.A. e non costituente da tale data una spesa effettiva, nonché l'introduzione a far data dal 1 gennaio 2008 della voce oneri di investimento pari al 15% in sostituzione della precedente.

[115] Anche tale importo è puramente indicativo atteso che parte della progettazione è ancora a livello di preliminare e l'esperienza evidenzia che nei passaggi successivi (definitivo ed esecutivo) maturino consistenti aumenti dei valori progettuali.

[116] Ben sette contratti (pari al 22% dei contrattualizzati) sono stati oggetto di rescissione in danno dell'impresa. Il riappalto ha prodotto consistenti aumenti del costo delle opere da realizzare o completare.

[117] Sin da luglio 2007 sono stati aperti al traffico 26 dei circa 30 km interessati dai lavori. Rileva, altresì, segnalare che i lavori previsti sono stati realizzati nell'ambito della spesa autorizzata a seguito della riformulazione del quadro economico con immediato assorbimento del ribasso d'asta, poi destinato al finanziamento del macrolotto n. 6.

consistenti incrementi dei valori economici dei progetti e da avanzamenti non significativi in rapporto alle date di avvio delle attività o della consegna dei lavori.

Anche le tempistiche di redazione ed approvazione delle progettazioni esecutive da parte dei Contraenti generali (*o dalle Imprese in caso di ricorso ad appalto integrato*) hanno accumulato vistosi ritardi rispetto ai termini contrattuali, evidenziando possibili problematiche di gestione di tale modalità di affidamento.

Non può, da ultimo, tacersi che il ricorso ad affidamento a Contraente generale, con l'attribuzione allo stesso della progettazione esecutiva e quindi di quanto connesso a tale attività, non ha eliminato il problema del contenzioso che, viceversa, sta assumendo aspetti preoccupanti[118].

4.3. IL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE (PIS)

4.3.1. Gli interventi finanziati

L'UVER, ai sensi del punto 2.2 della delibera CIPE n. 21/2004 e dei punti 6.1 e 6.2 della delibera CIPE n. 98/2005, predispone semestralmente la "Relazione di monitoraggio" degli interventi finanziati a valere sulle risorse recate dal Fondo Aree Sottoutilizzate, nell'ambito delle due Manovre di Accelerazione del Programma Infrastrutture Strategiche approvate, al fine di rilevare eventuali ritardi e criticità attuative, ed aggiornare le previsioni di conseguimento dell'obiettivo di spesa formulate in sede d'istruttoria.

Inoltre, ai sensi del punto 5 della delibera 98/2005, è stato fatto un focus specifico sullo stato attuativo e sulle spese realizzate al 31/12/2007 dagli interventi ricompresi nella delibera stessa, al fine di eventualmente assegnare la prevista quota di premialità.

Alla data di chiusura della presente relazione, risultano integralmente o parzialmente finanziati con risorse FAS, complessivamente 12 interventi:

I^ Fase

Nella seduta del 20 dicembre 2004 sono state adottate dal CIPE delibere di finanziamento relative a 5 interventi inseriti nell'Allegato A della delibera n. 21/2004, e precisamente:

- *A1 – "Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 2 Catanzaro per Km. 23,000" – Delibera di finanziamento n. 106/2004, pubblicata in G.U. il 19/07/2005;*

[118] Al 7° s.a.l., pari al 18% di avanzamento progettuale, risultavano iscritte riserve per un importo di 431,221 Meuro.

- *A2 – "Asse Autostradale Palermo Messina" - Delibera di finanziamento n. 108/2004, pubblicata in G.U. il 19/07/2005;*
- *A5 – "Salerno – Reggio Calabria - Macrolotto n. 6 dal Km. 423,300 (svincolo di Scilla incluso) al Km. 442,900" - Delibera di finanziamento n. 95/2004, pubblicata in G.U. il 27/06/2005;*
- *A7 – "Conturizzazione completa utenze civili, industriali, agricole e misurazione acqua fornita dalle principali reti di distribuzione della regione Basilicata - Delibera CIPE 121/2001 All. 2 PIS n. 66" - Delibera di finanziamento n. 110/2004, pubblicata in G.U. il 11/08/2005;*
- *A8 – "Corridoio Jonico Taranto – Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 5 - lotto 2 - variante all'abitato di Palizzi per Km. 5,00" - Delibera di finanziamento n. 106/2004, pubblicata in G.U. il 19/07/2005.*

Nella seduta del 29 marzo 2006 è stata, inoltre, reiterata l'approvazione del seguente intervento:

- *A4 – "Acquedotto Molisano centrale - Delibera CIPE n° 121/2001" – Delibera di finanziamento n. 110/2006, pubblicata in G.U. il 28/08/2006*[119].

II^ Fase

Nella seduta del 2 dicembre 2005 sono stati, successivamente, approvati dal CIPE e finanziati con risorse FAS, ulteriori 2 interventi ricompresi originariamente nella delibera n. 21/2004 (collocati alle posizioni *A12* e *A16*), ma transitati, in seguito, nella delibera n. 98/2005, e 3 interventi "nuovi" di cui alla delibera n. 98/2005, inseriti rispettivamente nelle posizioni n. 2, 3, e 4 dell'elenco allegato, e precisamente:

- *A12 – "Completamento dello schema idrico sulla diga sul torrente Menta: condotte di distribuzione e di potabilizzazione – 3° lotto" - Delibera di finanziamento n. 154/2005, pubblicata in G.U. il 18/07/2006. In data 16 marzo 2007 è stata adottata dal CIPE la delibera n. 7/2007 (pubblicata in G.U. il 06/06/2007), relativa all'approvazione del progetto definitivo dell'intervento in oggetto. La stessa dispone, nonostante il termine previsto a pena di definanziamento per l'approvazione del progetto definitivo (di cui al punto 2.4 della delibera n. 154/2005), fosse scaduto sin dal*

[119] L'intervento era stato originariamente finanziato con la delibera n. 115 del 20/12/2004, la quale tuttavia era stata oggetto del rilievo della Corte dei Conti n. 89/2005 e successivamente ritirata, in attesa della presentazione della nuova versione del piano economico - finanziario da parte del soggetto aggiudicatore. Nella seduta CIPE del 29/03/2006 è stata, infine, adottata la delibera n. 110/2006 con la quale veniva approvato il progetto definitivo dell'intervento e confermato il contributo già concesso precedentemente.

18/01/2007, la conferma del contributo originariamente assentito, data la rilevanza del progetto.

- *A16 – "Acquedotto molisano destro" - Delibera di finanziamento n. 152/2005, pubblicata in G.U. il 7/08/2006;*
- *All. 1 n. 2 – "Autostrada Salerno – Reggio Calabria – Lavori di ammodernamento ed adeguamento dal Km. 47,800 al Km. 53,800" - Delibera di finanziamento n. 155/2005, pubblicata in G.U. il 24/08/2006 e delibera di rettifica n. 149/2006, pubblicata in G.U. il 16/02/2007;*
- *All. 1 n. 3 – "Itinerario Agrigento - Caltanissetta - A19: adeguamento a quattro corsie della SS 640 "di Porto Empedocle" - tratto dal Km 9+800 al Km 44+400" - Delibera di finanziamento n. 156/2005, pubblicata in G.U. il 24/08/2006;*
- *All. 1 n. 4 – "Autostrada Salerno – Reggio Calabria – Lavori dal Km. 222+000 al Km. 225+800" - Delibera di finanziamento n. 155/2005, pubblicata in G.U. il 24/08/2006 e delibera di rettifica n. 149/2006, pubblicata in G.U. il 16/02/2007 .*

Nella successiva seduta del 29 marzo 2006 è stato, infine, finanziato l'intervento *"Salerno – Reggio Calabria – Macrolotto n. 2 dal Km. 108,000 al Km. 139,000 – tracciato ricompresso nelle regioni Campania e Basilicata"*, posizionato al 1° posto dell'Allegato 1 della delibera n. 98/2005 - *Delibera di finanziamento n. 116/2006 pubblicata in G.U. il 7/11/2006.*

4.3.2. Slittamento delle tempistiche di realizzazione degli interventi e stato d'avanzamento delle spese

Con la scadenza del termine del 31/12/2007[120], appare non più rinviabile la formulazione di una valutazione complessiva circa l'efficacia della Manovra di Accelerazione PIS, facendo una riflessione critica rispetto alla problematica relativa agli slittamenti temporali verificatisi nell'avvio delle lavorazioni, e quindi nei profili di spesa degli interventi finanziati. Questa Unità ha ripetutamente evidenziato, sin dalle prime Relazioni di monitoraggio, la citata criticità, attribuendola inizialmente al lungo lasso temporale intercorso tra la conclusione della prima istruttoria tecnica e l'adozione della delibera n. 21/2004, e successivamente, ai ritardi accumulatisi nell'adozione e pubblicazione delle singole delibere di finanziamento.

Ciò ha indotto la gran parte dei Soggetti aggiudicatori degli interventi finanziati a creare una situazione di stasi procedurale, risultato di un comportamento ormai, purtroppo, consolidato che vede gli amministratori pubblici non dare avvio agli iter realizzativi, e non assumere conseguentemente rischi, in presenza di una situazione di incertezza circa l'effettiva attribuzione delle risorse.

---

[120] Termine al quale il punto 5 della delibera 98/2005 e il relativo Allegato 2, ricollegano l'eventuale assegnazione della riserva di premialità ivi prevista.

Inoltre, il ritardato e non integrale trasferimento delle prime quote delle provviste finanziarie previste nelle varie delibere CIPE, ha contribuito in modo rilevante ad aggravare una situazione già di per sé complessa.

A testimonianza di quanto segnalato, si pone la bassa *performance* realizzata dagli interventi di cui alla delibera 21/2004, e già ripetutamente evidenziato. In effetti, al 31/12/2005, in sede di verifica del raggiungimento dell'obiettivo di spesa previsto dalla delibera n. 21/2004, il livello di spesa realizzato nel biennio 2004/2005 dai 6 interventi finanziati nell'ambito dalla prima Manovra, è risultata pari al 17,57%, deludendo ampiamente le aspettative riposte nella Manovra di Accelerazione.

Ciò è ulteriormente rafforzato per gli ulteriori 6 interventi finanziati con la 2^ fase della Manovra, in quanto le seppur non ottimistiche considerazioni riportate nella precedente relazione, che ipotizzavano una percentuale di speso al 31/12/2007 del 5,59%, sono state largamente smentite, in quanto l'informazione definitiva di cui si dà conto in questa Relazione, riduce questo dato ad un misero 1,1%, rispetto alle previsioni formulate in sede d'istruttoria.

Questo dato è tanto più significativo ora, in quanto la delibera 98/2005 disponeva che fosse accertato al 31/12/2007 l'effettivo livello di spesa raggiunto dagli interventi finanziati nell'ambito della 2^ Manovra, e fosse valutata l'eventuale maturazione delle condizioni previste per l'assegnazione della riserva premiale.

Allo scopo di fornire un quadro, se possibile, ancora più chiaro, si riportano di seguito le *Figure 1* e *2*, le quali si riferiscono rispettivamente al raffronto tra l'andamento delle spese previste e quelle realizzate nell'ambito della Manovra complessiva di cui alle delibere n. 21/2004 e 98/2005 (*Fig. 1*), e il raffronto relativo ai soli interventi di cui alla 2^ fase della Manovra (*Fig. 2*).

Fig. 13. Raffronto tra le spese previste e le spese realizzate negli anni 2004-2008 dagli interventi finanziati nell'ambito della Manovra di Accelerazione del PIS di cui alle delibere nn. 21/2004 e 98/2005.

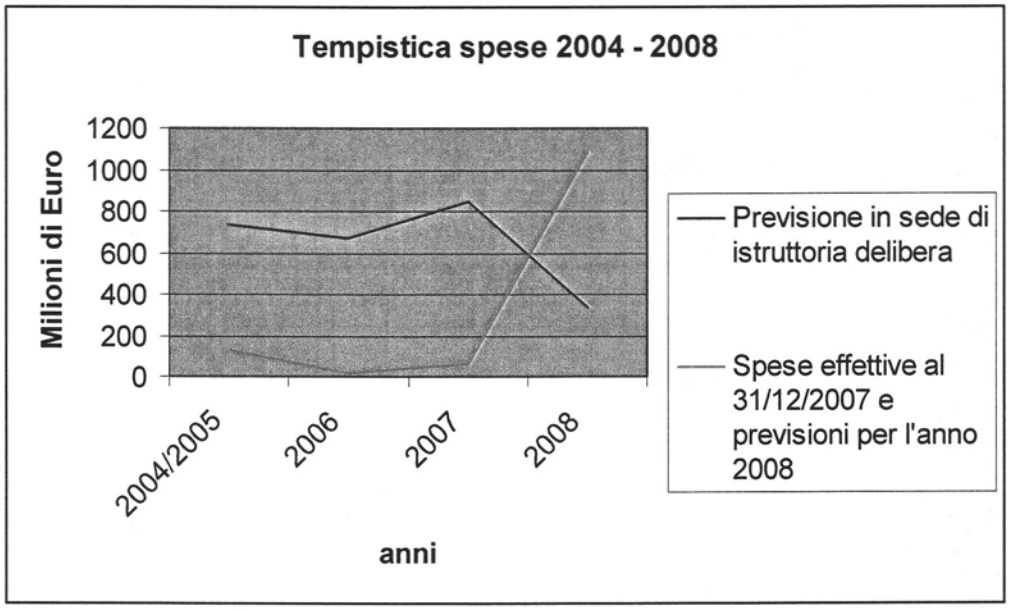
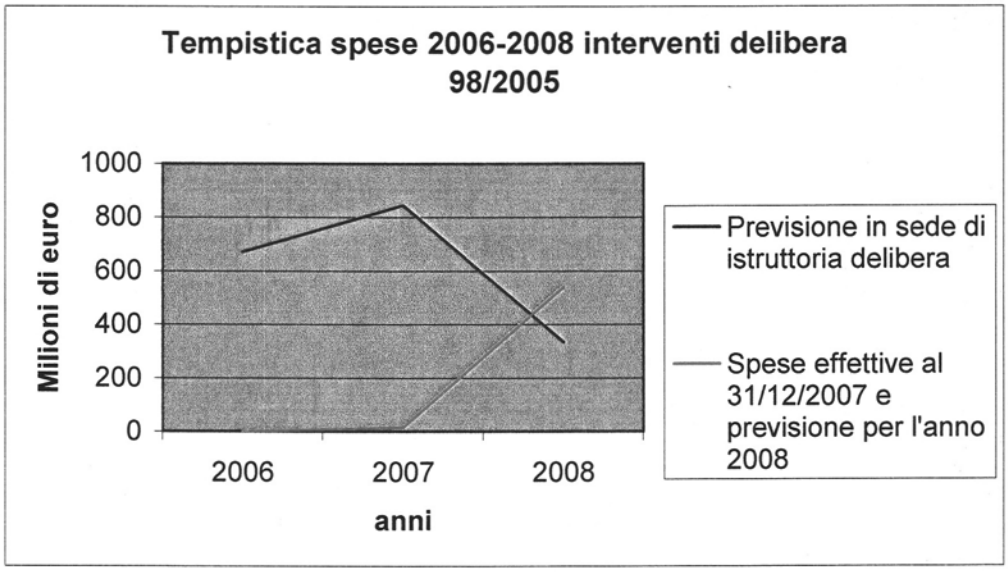


Fig. 14. Raffronto tra le spese previste e le spese realizzate negli anni 2006-2008 dagli interventi finanziati nell'ambito della Manovra di Accelerazione del PIS di cui alla delibera n. 98/2005.



Infine, nelle allegate *Tab. 1 A* e *1 B* viene fornito un quadro di dettaglio di quanto sopra evidenziato: nella prima tabella viene indicato l'avanzamento delle spese realizzate complessivamente dai 12 interventi nel corso degli anni 2004/2008,

mentre la seconda rappresenta uno stralcio relativo ai soli 6 interventi di cui alla delibera n. 98/2005, nella quale è altresì evidenziata la percentuale di raggiungimento dell'obiettivo di spesa.

Dall'analisi dei dati ivi compendiati, è evidente come sia stata disattesa l'idea-forza posta alla base della Manovra, tesa a voler velocizzare la realizzazione di quelle opere pubbliche considerate un volano per lo sviluppo del Mezzogiorno.

In aggiunta alle problematiche già segnalate, appare opportuno ribadire la tematica relativa al basso livello qualitativo delle progettazioni finanziate nell'ambito della Manovra di Accelerazione nel suo complesso, che ha contribuito al già segnalato slittamento delle tempistiche realizzative.

Un quadro di sintesi di quanto testè riferito, viene fornito nell'allegata *Tab. 2,* nella quale vengono riepilogate, ove disponibili, le informazioni relative alle tempistiche di gara, di predisposizione della progettazione esecutiva e di avvio e conclusione dei lavori relative ai 12 interventi finanziati[121].

Analizzando le informazioni disponibili, appare evidente come il rallentamento dell'iter si realizzi nella fase di redazione della progettazione esecutiva, che nella maggior parte dei casi è posta a carico dell'aggiudicatario (in funzione degli istituti del General Contractor e dell'Appalto integrato): è stato rilevato, infatti, come i termini previsti contrattualmente per la consegna e/o approvazione della progettazione, non siano mai stati rispettati. In effetti, rispetto alle disposizioni contrattuali, si è constatato un quasi generalizzato aumento temporale, quantificabile in un minimo di 13 giorni e in un massimo di 568 giorni.

Appare opportuno ribadire, quindi, le perplessità già manifestate in merito ai due istituti citati (Affidamento a Contraente Generale ed appalto integrato).

In effetti, si è già avuto modo di evidenziare, anzitutto, una criticità di ordine temporale, in quanto i ritardi nell'avvio delle lavorazioni verificatisi nell'ambito della Manovra, hanno vanificato le economie temporali, che nella volontà del legislatore, avrebbero dovuto, caratterizzare gli istituti medesimi.

Altro tema interessante è la problematica relativa agli incrementi degli importi relativi ai progetti esecutivi approvati. Pur se la normativa in vigore ammette esplicitamente la possibilità di incrementi dei valori delle opere a misura e di quelle a forfait, nel passaggio da progettazione definitiva a quella esecutiva, sembra che tale possibilità finisca per costituire la scappatoia per conseguire recuperi economici a fronte di ribassi d'asta spesso eccessivi. La difficoltà di recuperare economicamente in corso d'opera, stante la rigida normativa in tema di varianti, ha di fatto traslato in tale segmento procedurale i tentativi delle imprese di acquisire ritorni economici attraverso modifiche progettuali con la fissazione di nuove categorie di lavori e nuovi prezzi.

Appare evidente che alla base di quanto sopra esposto emerga, comunque, il problema del livello delle progettazioni definitive poste a base di gara.

---

[121] Per ciò che concerne l'intervento "*Asse autostradale Palermo – Messina*", non sono riportate le suddette informazioni, in quanto il finanziamento è stato concesso a completamento dei lavori.

4.4. ATTIVITÀ DI VERIFICA DEGLI INTERVENTI PRIORITARI INSERITI NEGLI APQ

4.4.1. Premessa

Nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, l'UVER e la Direzione generale per le politiche di sviluppo territoriale e le Intese del DPS hanno stabilito una collaborazione avente ad oggetto la verifica degli interventi, inseriti negli Accordi di Programma Quadro, che presentano particolari ritardi attuativi. In particolare, l'UVER, nel corso degli ultimi due anni, ha svolto quasi 800 verifiche sugli interventi inseriti in APQ di cui 414 nel *2005/06* e 377 nel *2006/07*.

Rimandando per i dettagli alle relative relazioni, alle conclusioni finali e alle opportune raccomandazioni, è bene precisare quanto segue:

(i) a conclusione delle attività di verifica, eseguite sui 414 interventi, l'Unità ha inteso elaborare una sintesi dei risultati dalla quale conseguisse una visione comparata **del ciclo del progetto** e delle sue singole fasi, evidenziando i significativi scostamenti esistenti, corroborati dall'analisi dei fatti, tra le previsioni eseguite in sede di programmazione degli interventi e le reali tempistiche scaturenti dalle realizzazioni operate dai diversi enti attuatori. A tal fine, è stato raccomandato sia alle Regioni, che al SPSTI, di operare una maggiore selezione e riflessione *a priori* su alcune categorie di progetti che, per appartenenza a settori strategici e dimensioni di costo, sono risultati in maggior misura affetti da limiti operativi con conseguenti estensioni delle tempistiche non sempre conciliabili con gli adempimenti richiesti dalla normativa comunitaria e con le scadenze introdotte dalla ultime delibere CIPE in materia di riparto del FAS;

(ii) a conclusione delle attività di verifica, eseguite sui 377 interventi, l'Unità ha inteso elaborare una sintesi dei risultati dalla quale conseguisse una visione comparata **dei diversi circuiti finanziari**. In particolare, si è stabilito di offrire un confronto tra gli interventi finanziati da:
(a) FAS (Delibere CIPE: 36/02; 17/03; 20/04 e 35/05);
(b) Altre delibere CIPE (antecedenti al FAS);
(c) No FAS (risorse proprie, nazionali, comunitarie e settoriali).
In relazione a:

- **tempistiche di realizzazione;**
- **costi;**
- **criticità attuative;**
- **capacità di governance.**

Ciò, al fine di evidenziare, partendo dai risultati dei singoli interventi - i cui esiti in ogni caso sono riportati, con apposite schede di verifica, all'attenzione degli enti attuatori, dei soggetti proponenti e
del SPSTI - i reali impatti indotti in particolar modo dal FAS sulle capacità realizzative, sull'andamento dei costi, sulle criticità attuative e le conseguenti reali capacità organizzative, di dominio e controllo da parte degli enti coinvolti nella realizzazione degli interventi.

4.4.2. Tempistiche di realizzazione

I tempi di realizzazione degli interventi, appartenenti ad alcuni settori, continuano ad essere eccessivamente elevati, come confermato dallo slittamento dei cronoprogrammi alla data della verifica. I dati raccolti hanno evidenziato che circa il 50% degli interventi possiede una data di fine lavori ritenuta non attendibile dall'Unità, con ritardi anche superiori ai dodici mesi. Detta percentuale per gli interventi finanziati dal FAS scende al 38% di cui solo nel 5% dei casi gli interventi presentano un ritardo preoccupante, vale a dire, inattendibilità delle tempistiche, seppure aggiornate, superiori ai dodici mesi.
Si è osservato, altresì, comparando i dati di monitoraggio al 31/12/2005, che lo slittamento dei tempi prodottosi, per gli interventi in ritardo, nell'arco del periodo che va dalla predetta data, alla verifica dell'UVER, intervenuta mediamente un anno dopo, ammonta a: 511 giorni per gli interventi finanziati dalle risorse delle Altre delibere CIPE; 484 giorni per gli interventi finanziati con risorse "No FAS" e 381 giorni per gli interventi finanziati dal FAS.
In ogni caso le estensioni delle tempistiche relative agli interventi finanziati dal FAS appaiono significativamente più contenute rispetto alla media del campione.

4.4.3. Criticità

L'analisi dei costi evidenzia in generale che il 52% degli interventi possiede costi invariati, il 12% aumentati ed il 36% diminuiti. Mentre gli interventi FAS presentano una percentuale di diminuzione dei costi pari al 12% sul totale complessivo, gli altri interventi finanziati con delibere CIPE *ante* 36/2002 presentano un aumento del 9% sul totale complessivo, gli altri interventi recano una percentuale di aumento dell'8% sul totale complessivo. Tale fenomeno è da imputare ai probabili più solidi profili progettuali degli interventi FAS, normalmente finanziati attraverso disciplinari o convenzioni all'interno delle quali sono definite, tra l'altro, le regole di gestione delle economie legate ai ribassi d'asta in sede di aggiudicazione dei lavori.
Ciò, al fine di evidenziare, partendo dai risultati dei singoli interventi - i cui esiti in ogni caso sono riportati, con apposite schede di verifica, all'attenzione degli enti attuatori, dei soggetti proponenti e del SPSTI - i reali impatti indotti in particolar modo dal FAS sulle capacità realizzative, sull'andamento dei costi, sulle criticità attuative e le conseguenti reali capacità organizzative, di dominio e controllo da parte degli enti coinvolti nella realizzazione degli interventi.

L'UVER ha, inoltre, condotto un approfondimento, ai fini della verifica sulla corrispondenza dei dati presenti nell'applicativo intese con la situazione reale in ordine alla variazione delle coperture finanziarie degli interventi verificati; utilizzando i dati presenti nell'applicativo intese attraverso appositi confronti con le informazioni e i documenti rilevati in loco e con i dati presenti nel MONIT Web. Va precisato che non sempre gli interlocutori coinvolti nella realizzazione degli interventi APQ erano in possesso di informazioni precise sulle eventuali intervenute modifiche alle coperture finanziarie, in special modo dal FAS ai Fondi strutturali.

Soltanto con approfondimenti in sede e rivolgendosi ai rispettivi responsabili di misura, è stato possibile avere un quadro più chiaro, sebbene non esaustivo, sull'andamento del fenomeno.
Constatato che su 256 interventi oggetto dell'indagine soltanto 100 possedevano una percentuale significativa di realizzazione e, di conseguenza, spese rendicontabili, su detto aggregato è stata condotta l'indagine. È risultato, ad aprile 2007 mese al quale si riferisce lo scarico dati MONIT Web, che 20 interventi i quali alla data del 31/12/2005 recavano coperture non comunitarie sono stati rendicontati sui Fondi strutturali con conseguente effetto spiazzamento riguardante mediamente il 55% dei costi realizzati.

L'UVER, inoltre, ha verificato sui singoli intereventi sia i limiti operativi in corso alla data della verifica, sia i limiti operativi che risultavano già superati e che comunque avevano prodotto uno slittamento dei tempi di realizzazione.
Per quanto concerne i limiti in corso, questi interessano il 45% degli interventi, senza particolari distinzioni tra le singole categorie oggetto di indagine. Le criticità più ricorrenti continuano ad essere quelle alla base di una piena condivisione del progetto (mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni, incompletezza della progettazione, criticità finanziarie, interferenze e varianti) e inerzie o addirittura inadeguatezza tecnica dell'ente attuatore, che richiedono mediamente ai fini della superabilità un periodo superiore ai sei mesi.
Per quanto riguarda i limiti operativi superati, a riprova della ricorrenza delle medesime problematiche, le criticità che si sono manifestate con maggiore frequenza sono in linea di massima le stesse con l'aggiunta di casi riguardanti i contenziosi in fase esecutiva. I ritardi, riscontrati sulle criticità più frequenti, sono mediamente superiori ai dodici mesi.
Partendo da precedenti esperienze dell'UVER che avevano evidenziato una marcata inadeguatezza tecnica di alcuni enti attuatori, accompagnata dalla presenza di inerzie e limiti operativi, e dalla mancanza di un definito sistema di gestione e controllo, l'Unità ha effettuato un'indagine, attraverso appositi indicatori, sulla reale capacità di governance in ordine agli interventi verificati. I risultati mostrano in generale una capacità di governance medio-bassa ed una performance mediamente più apprezzabile del FAS, rispetto agli interventi finanziati con altre delibere CIPE.

Il CUP
Il codice unico di progetto è stato uno degli indicatori utilizzati ai fini dell'indagine sulla governance, tenuto conto della rilevanza ai fini della ineludibile e persistente rintracciabilità degli interventi, in particolare, ma non soltanto, nell'ambito della programmazione unitaria. I dati evidenziano che sui 256 interventi alla data del 31 dicembre 2005 **soltanto un intervento recava il CUP** nell'applicativo intese. Successivamente alle verifiche dell'UVER il numero degli interventi con il CUP inserito è passato a 106, di cui il 53% concernente progetti FAS. **Rimane in ogni caso attuale il deficit di conoscenza da parte dei soggetti coinvolti sull'effettiva responsabilità degli adempimenti necessari all'attivazione del CUP.** *[sull'attenzione verso l'attivazione di questo codice al fine di consentire la tracciabilità e la riconoscibilità dei progetti nelle diverse banche dati vedi anche il paragrafo .....]*

4.5. ATTIVITÀ CONNESSA AI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI – QCS 2000/2006: ACCELERAZIONE DELLE RENDICONTAZIONI

4.5.1. Premessa

Nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2000/2006, il QCS ha affidato all'Unità di Verifica una funzione di supporto per l'Autorità di Gestione e per il Comitato di Sorveglianza del QCS che si esplica attraverso la verifica sulla corretta e tempestiva attuazione dei progetti, nonché l'individuazione di eventuali criticità e delle possibili misure correttive.

Nel 2005 e nel 2006, l'UVER ha pertanto svolto un'attività di verifica su progetti infrastrutturali cofinanziati dal FESR nei Programmi Operativi regionali dell'Obiettivo 1 ed in alcuni DOCUP delle Regioni del Centro-Nord, finalizzata all'accelerazione delle rendicontazioni e, più in generale, della massimizzazione della capacità di spesa dei Beneficiari finali, funzionale al raggiungimento degli obiettivi dell'N+2: tali verifiche hanno consentito, in ogni caso, di quantificare la previsione degli importi della spesa certificabile entro il 31 dicembre, di identificare le criticità ricorrenti e, laddove possibile, formulare proposte per il loro superamento.

In prosecuzione di tale attività e in considerazione dell'approssimarsi del termine ultimo per la chiusura della programmazione 2000-2006, l'attività di verifica dell'UVER nel 2007 ha riguardato 14 Programmi regionali – i 7 Programmi dell'Obiettivo 1 e 7 Docup del Centro-Nord – a fronte dei quali sono stati selezionati progetti di una certa entità già avviati ma con scarsa rendicontazione di spesa, tenendo conto anche della necessità di verificare contestualmente il rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria in materia di informazione e pubblicità.

La verifica è stata finalizzata al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- verifica dell'avanzamento della spesa del singolo progetto;
- verifica della governance del progetto;
- individuazione delle criticità che potrebbero impedire la piena rendicontazione delle spese previste entro le scadenze programmate.

In particolare, l'attenzione dell'Unità si è concentrata sull'acquisizione di informazioni relative allo scostamento tra gli importi impegnati e quelli pagati, con l'obiettivo di verificare la reale capacità di spesa dei progetti tenuto conto della scadenza di presentazione della rendicontazione comunitaria, cercando di massimizzare il "tiraggio" finanziario, anche allo scopo di eventuali proposte di azioni correttive da parte delle Autorità di Gestione.

4.5.2. Le attività svolte dall'Uver

Il campo d'indagine preso in considerazione (**tabella 1**) ha riguardato in particolare i progetti facenti parte di misure infrastrutturali, cofinanziate nell'ambito degli interventi della Programmazione 2000-2006.

Tab. 9. Campo d'indagine POR Ob.1 e DOCUP Ob.2 (database MONIT)

Interventi ob. 1	N° Misure	N° Ben. finali	Totale progetti			
			N.	Impegnato	Pagato	Residuo
P.O.R. BASILICATA	5	7	15	115.017.449,29	49.202.126,08	65.815.323,21
P.O.R. CALABRIA	6	12	14	80.027.683,93	29.848.677,01	50.179.006,92
P.O.R. CAMPANIA	8	19	31	345.681.666,10	143.513.498,24	202.168.167,86
P.O.R. MOLISE	2	2	2	16.994.694,02	7.419.822,89	9.574.871,13
P.O.R. PUGLIA	6	10	15	141.864.364,31	42.919.996,15	98.944.368,16
P.O.R. SARDEGNA	9	15	22	168.779.893,49	61.120.884,09	107.659.009,40
P.O.R. SICILIA	11	16	17	103.378.241,49	44.818.574,89	58.559.666,60
Totali ob.1	**47**	**81**	**116**	**971.743.992,63**	**378.843.579,35**	**592.900.413,28**
Interventi ob. 2						
DOCUP ABRUZZO	2	1	3	15.371.951,31	7.442.988,47	7.928.962,84
DOCUP LAZIO	2	-	5	30.564.015,05	10.732.644,80	19.831.370,25
DOCUP LIGURIA	3	4	4	19.228.067,39	7.019.359,22	12.208.708,17
DOCUP LOMBARDIA	3	5	5	23.150.444,39	6.301.417,56	16.849.026,83
DOCUP PIEMONTE	1	1	1	6.252.000,00	1.800.000,00	4.452.000,00
DOCUP TOSCANA	3	4	4	35.739.258,12	12.440.476,87	23.298.781,25
DOCUP VENETO	3	4	5	41.244.128,10	11.921.609,88	29.322.518,22
Totali ob.2	**17**		**27**	**171.549.864,36**	**57.658.496,80**	**113.891.367,56**
TOTALI VERIFICHE	**64**		**143**	**1.143.293.856,99**	**436.502.076,15**	**706.791.780,84**

Fonte: elaborazione UVER

La base dati di riferimento (informazioni reperibili da MONIT) è stata curata in collaborazione con la Direzione generale per le Politiche dei Fondi Strutturali del DPS, le Autorità di Gestione e i soggetti responsabili (Beneficiari finali) dell'attuazione dei singoli interventi, ai quali sono state richieste integrazioni con informazioni non presenti in MONIT, ma ritenute utili per la selezione dei progetti da esaminare.

I Componenti UVER incaricati hanno provveduto a comunicare alle Autorità di Gestione degli interventi la lista dei progetti oggetto di verifica da parte dell'Unità, per il successivo inoltro ai responsabili di misura. Con gli stessi, dopo un'attività di condivisione del campione, sono state concordate le modalità e le sedi dell'incontro.
In particolare, poi, è stato richiesto ai Responsabili di Misura di garantire la presenza di un rappresentante apicale del Beneficiario finale, nonché del Responsabile unico del procedimento.

La verifica, eseguita nei mesi di ottobre e novembre si è svolta con il Beneficiario finale e il R.U.P., alla presenza dell'Autorità di Gestione e del Responsabile di

Misura, presso le sedi delle Regioni. Sulla base di apposita scheda, sono state acquisite informazioni relative allo scostamento (rilevato attraverso MONIT) tra gli importi impegnati e quelli pagati, con l'obiettivo di verificare la reale capacità di spesa dei progetti, tenuto conto sia della scadenza di presentazione della rendicontazione comunitaria sia dell'obiettivo di più ampio respiro della chiusura dei progetti entro il termine previsto dagli interventi.

Quindi è stato effettuato un esame della documentazione necessaria all'individuazione delle eventuali problematiche connesse alla realizzazione del progetto che si riverberano negativamente sull'avanzamento della spesa, tenendo conto non solo dello stato procedurale e di realizzazione dello stesso, ma anche delle criticità individuate.

Le risultanze della verifica, sulla base delle informazioni, della documentazione esaminata e del confronto con i responsabili dei singoli progetti, sono state esposte in report contenenti:

- il riepilogo per misura dello stato di avanzamento finanziario dei progetti verificati;
- lo stato di avanzamento finanziario dei progetti verificati;
- la sintesi delle risultanze di verifica per progetto.

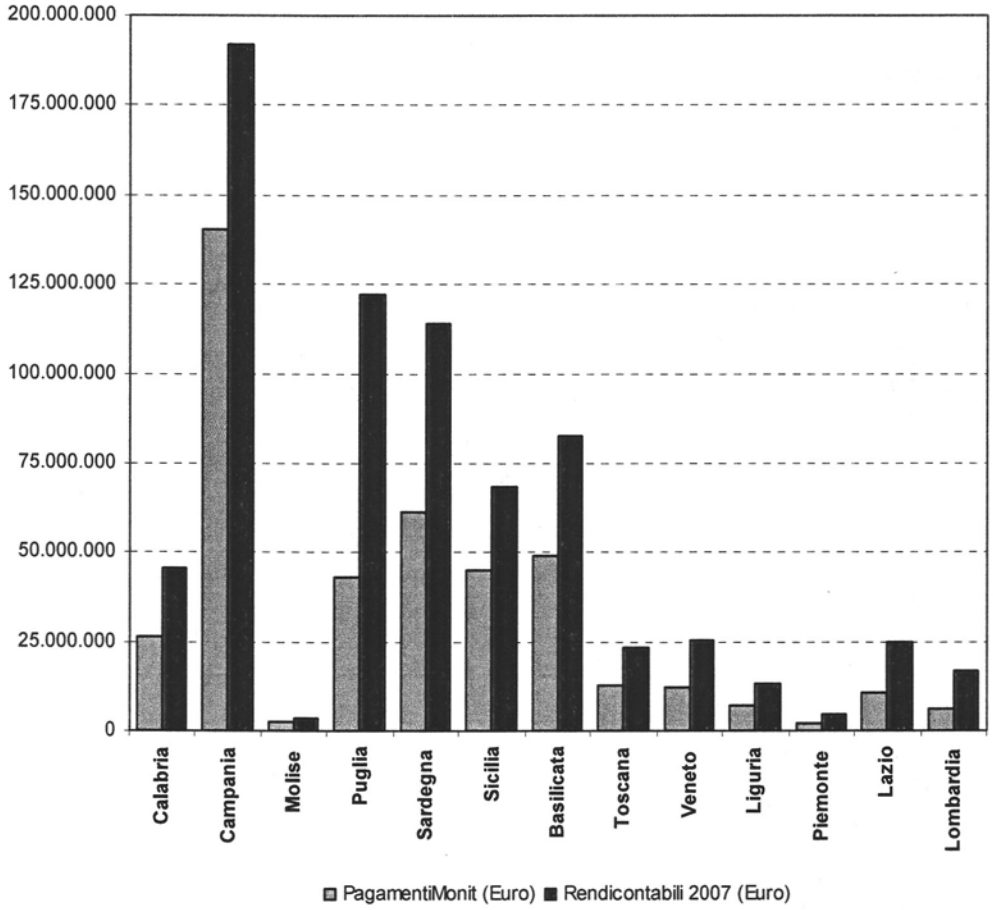
Sulla base delle informazioni raccolte e verificate nel corso dei controlli da parte dei componenti UVER, **per i 143 progetti, oggetto dei campioni selezionati,** presenti nel database MONIT è emerso che:

- per **7** progetti non è stato possibile reperire i dati[122];
- lo stato di realizzazione rilevato per **i restanti 136 progetti** è risultato per **31 progetti "realizzato"** (il 22,8 %), per **103 "realizzabile"** (il 75,7 %) e per **2 "non realizzabile"** – l'1,5 % - (di cui 1 della Campania e 1 della Sardegna che sono stati dichiarati, rispettivamente, stralciati ai fini della rendicontazione comunitaria e a rischio rendicontazione per l'enorme ritardo dello svolgimento della procedura di gara);
- **in 82 casi la percentuale di avanzamento finanziario ha superato la soglia del 60%** ;
- **52 progetti** (il 38,2%) **sono risultati con importi "soprasoglia"** rispetto alla normativa comunitaria sugli appalti e **in 102 casi** (il 75%) **si è proceduto all'aggiudicazione dei lavori con la procedura del "pubblico incanto".**

[122] Si tratta dei 3 interventi selezionati per il Docup Abruzzo, di fatto costituiti da una moltitudine di progetti riferiti ad un'intera sottomisura,di 1 intervento del POR Calabria per il quale non è stato possibile acquisire alcuna informazione presso il Beneficiario finale, di 2 interventi del POR Campania, uno dei quali è stato stralciato dalla rendicontazione delle spese a valere sul POR mentre per l'altro non è stata resa disponibile la documentazione da parte del responsabile di misura, e, infine, di 1 intervento del POR Molise, anch'esso costituito da una moltitudine di progetti come nel caso degli interventi del Docup Abruzzo. Nei casi in cui non è stato possibile acquisire la documentazione si è segnalato – con separata specifica comunicazione all'Autorità di Gestione ed al Servizio -, l'opportunità di inserire l'intervento nel campione dei controlli di II livello.

Gli importi complessivamente certificabili al 31.12.2007[123] per i 136 progetti esaminati ammontano a 735.763.828 euro e, pertanto, dal confronto di questo dato con quello relativo ai pagamenti MONIT e/o comunicati dalla Regione (pari complessivamente a 417.503.489 euro), risulta che la differenza prevista al 31.12.2007 è di 318.260.339 euro (corrispondente al 29% della spesa complessivamente rendicontabile per i 136 progetti). Nel seguente grafico è riportata la situazione.

Grafico 3. Spesa certificabile entro il 31/12/2007 per i progetti verificati



Fonte: elaborazione UVER

[123] Per importo complessivo certificabile, nel presente rapporto, si devono intendere i pagamenti realizzabili dai progetti esaminati in tempo utile per la rendicontazione, come stimati dal Beneficiario finale e ritenuti congrui dall'UVER in relazione alle informazioni acquisite in occasione della verifica.

Infine, per 105 progetti su 136 (il 77,2%) è stata prevista la chiusura e la possibilità di rendicontare tutte le spese ammissibili entro i termini previsti dagli interventi, mentre per 29 progetti è prevedibile la non completa rendicontazione entro le scadenze programmate (31.12.2008). Per i restanti 2 progetti (1 della Campania e 1 della Sardegna), non è invece prevista nessuna rendicontazione.

4.5.3. Il rispetto degli obblighi di informazione e pubblicità

L'UVER, cosi come previsto nelle Linee guida adottate per l'esecuzione dell'attività di verifica, ha provveduto all'esame del rispetto della normativa in ordine agli obblighi di informazione e pubblicità richiesti dalla normativa comunitaria. Va detto che tale esame non ha costituito un accertamento presso i luoghi fisici degli interventi tenuto conto delle modalità di esecuzione delle verifiche eseguite che prevedevano degli incontri presso le sedi dei Responsabili di misura. Nel corso di tali incontri sono state acquisite le informazioni disponibili dai fascicoli e le integrazioni fornite dai Responsabili di misura, dai Beneficiari finali e dai R.U.P., utilizzando all'uopo appositi indicatori orientati a fornire, da una parte, un quadro complessivo sul rispetto degli adempimenti e, dall'altra, le modalità organizzative in materia di controllo sul rispetto degli obblighi di informazione e pubblicità.

L'analisi ha riguardato in primo luogo la documentazione amministrativa allo scopo di verificare il rispetto della pubblicità e informazione a livello di bandi, avvisi pubblici e relative pubblicazioni su GUCE, GURI, BUR e quotidiani. Inoltre, è stata verificata la presenza di informazioni e notizie del cofinanziamento all'interno della documentazione amministrativa e le modalità di vigilanza da parte dei Responsabili di misura sul rispetto degli obblighi regolamentari. Infine, è stato richiesto ai soggetti interessati di fornire informazioni riguardo l'apposizione, secondo i casi previsti dalla normativa, dei cartelloni, delle targhe e dei loghi presso i luoghi fisici degli interventi. Va evidenziato, tuttavia, che a tale modalità di verifica non ha sempre corrisposto una completa ed esaustiva disponibilità delle informazioni necessarie a ricostruire un quadro incontrovertibile.

L'indagine è stata svolta su un campione selezionato sulla base di criteri riguardanti in particolare il ritardo di rendicontazione di progetti già avviati e quindi parzialmente rappresentativo ai fini di un'esaustiva verifica del rispetto degli obblighi di informazione e pubblicità.

In ogni caso, si è proceduto preliminarmente alla distinzione delle categorie di operazioni quali beni e servizi ed opere pubbliche.

Per la prima categoria, attesa la natura degli stessi - trattandosi di interventi immateriali -, non sempre è stato possibile dar seguito alla prevista pubblicità attraverso l'apposizione fisica delle previste etichettature.

Per la seconda categoria ha inciso anche la presenza di progetti originariamente coperti da altre fonti di finanziamento e successivamente ammessi a rendicontazione a valere sui Programmi Operativi cofinanziati con i Fondi strutturali. In tal caso, sono state rivolte le opportune raccomandazioni affinché accanto al perfezionamento degli atti amministrativi necessari alla rendicontazione

fossero pienamente adempiuti anche i previsti obblighi di informazione e pubblicità.

Il quadro riassuntivo sintetizzato nella sottostante figura si riferisce ai 136 progetti verificati, al netto dei 7 progetti per i quali non è stato possibile eseguire la verifica, distinti nelle due categorie:

(i) acquisizione di beni e servizi complessivamente corrispondenti a15 progetti;

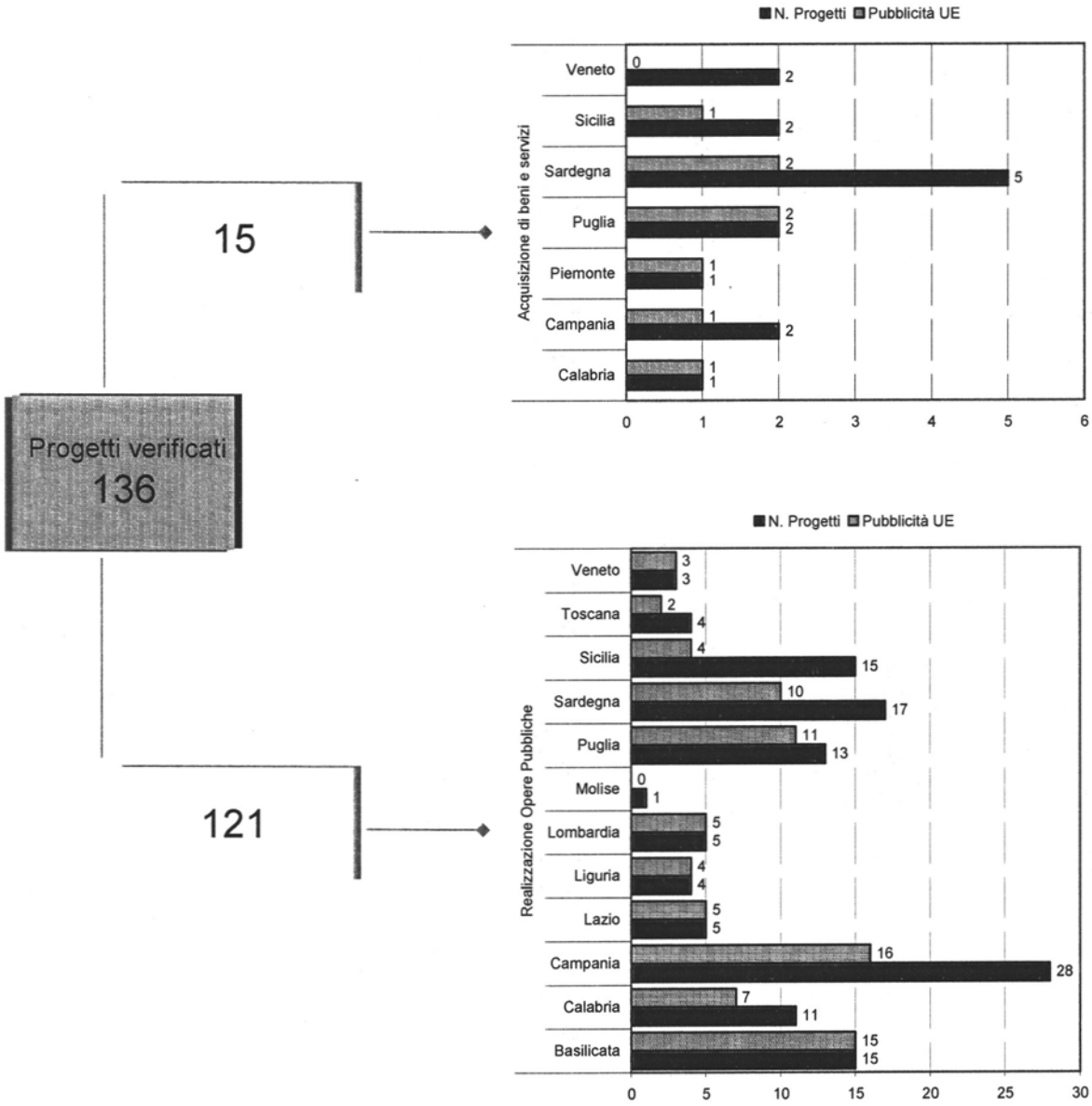
(ii) realizzazione di opere pubbliche complessivamente corrispondenti a121 progetti.

Per i suddetti progetti, i grafici si riferiscono alla presenza di cartelloni, targhe e nel caso di beni e servizi dei loghi.

Nel grafico riferito all'acquisizione di beni e servizi, in considerazione di quanto sopra esposto e anche in considerazione della limitatezza del campione e delle tipologie di operazioni verificate, è stata osservata la presenza di loghi, cartelloni/targhe, ancorché questi ultimi non obbligatori, comunque in 8 casi su 15. Nel grafico riferito alla realizzazione di opere pubbliche i dati raccolti ed elaborati hanno permesso di riscontrare la presenza dei previsti cartelloni o targhe nel 68% dei casi, con situazioni differenziate in relazione ai diversi programmi operativi.

Si sottolinea ancora che i risultati dell'indagine, non costituendo un accertamento, hanno lo scopo di rappresentare asetticamente il quadro riscontrato dall'Unità su i progetti oggetto di verifica. Di conseguenza, possono essere utilizzati per sensibilizzare le Autorità di gestione interessate affinché pongano in essere tutte le azioni necessarie all'accertamento dell'effettivo rispetto della normativa comunitaria in materia di informazione e pubblicità ed eventualmente all'adozione dei conseguenti meccanismi correttivi laddove presenti delle manifeste inottemperanze.

Fig. 15. Quadro riepilogativo su rispetto obblighi di informazione e pubblicità



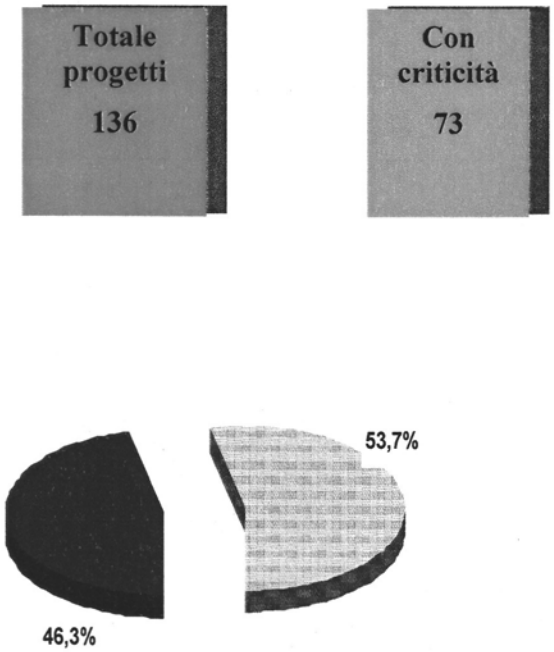
Fonte: elaborazione UVER

Nel corso dell'attività di verifica UVER sono state riscontrate differenti tipologie di criticità che possono costituire un ostacolo alla normale realizzazione dei progetti e alla rendicontazione delle spese previste.

Le criticità sono state raggruppate in 14 categorie (nella categoria definita come "Altro" sono state fatte rientrare le criticità non classificabili nelle altre 13 categorie).

Complessivamente, sul totale dei 136 interventi verificati, 73 interventi - pari al 53,7% del totale - presentavano una o più criticità per un totale di 103 criticità.

Fig. 16. Progetti con criticità



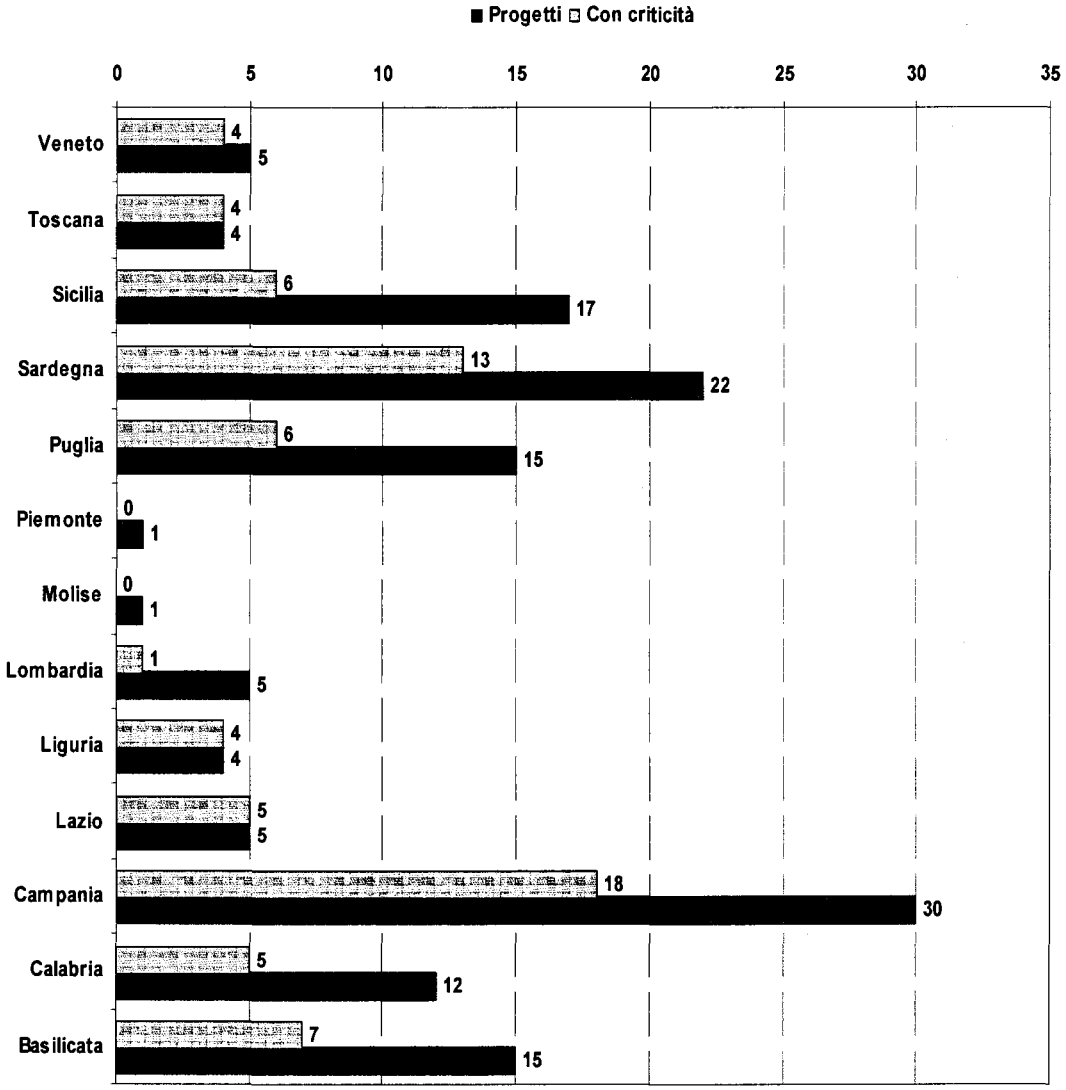
In particolare:

- per il POR Basilicata sono state riscontrate 7 criticità, riguardanti 7 dei 15 progetti oggetto di indagine;
- per il POR Calabria sono state riscontrate 11 criticità, riguardanti 5 dei 12 progetti oggetto di indagine;
- per il POR Campania sono state riscontrate 27 criticità, riguardanti 18 dei 30 progetti oggetto di indagine;
- per il POR Molise non è stata riscontrata nessuna criticità relativa al progetto oggetto di indagine;
- per il POR Puglia sono state riscontrate 9 criticità, riguardanti 6 dei 15 progetti oggetto di indagine;

- per il POR Sardegna sono state riscontrate 18 criticità riguardanti 13 dei 22 progetti oggetto di indagine;
- per il POR Sicilia sono state riscontrate 6 criticità, riguardanti 6 dei 17 progetti oggetto di indagine;
- per il DOCUP Abruzzo – come precedentemente evidenziato - non è stato possibile rilevare criticità per mancanza di dati;
- per il DOCUP Lazio sono state riscontrate 10 criticità, riguardanti tutti i 5 progetti oggetto di indagine;
- per il DOCUP Liguria sono state riscontrate 6 criticità, riguardanti tutti i 4 progetti oggetto di indagine;
- per il DOCUP Lombardia è stata riscontrata 1 criticità, riguardante 1 dei 5 progetti oggetto di indagine;
- per il DOCUP Piemonte non sono state riscontrate criticità;
- per il DOCUP Toscana sono state riscontrate 4 criticità, riguardanti tutti i 4 progetti oggetto di indagine;
- per il DOCUP Veneto sono state riscontrate 4 criticità, riguardanti 4 dei 5 progetti oggetto di indagine.

Nel grafico sottostante viene evidenziato - a livello di ciascun Programma operativo - il numero di progetti per i quali sono state riscontrate criticità rispetto al numero di progetti oggetto di verifica.

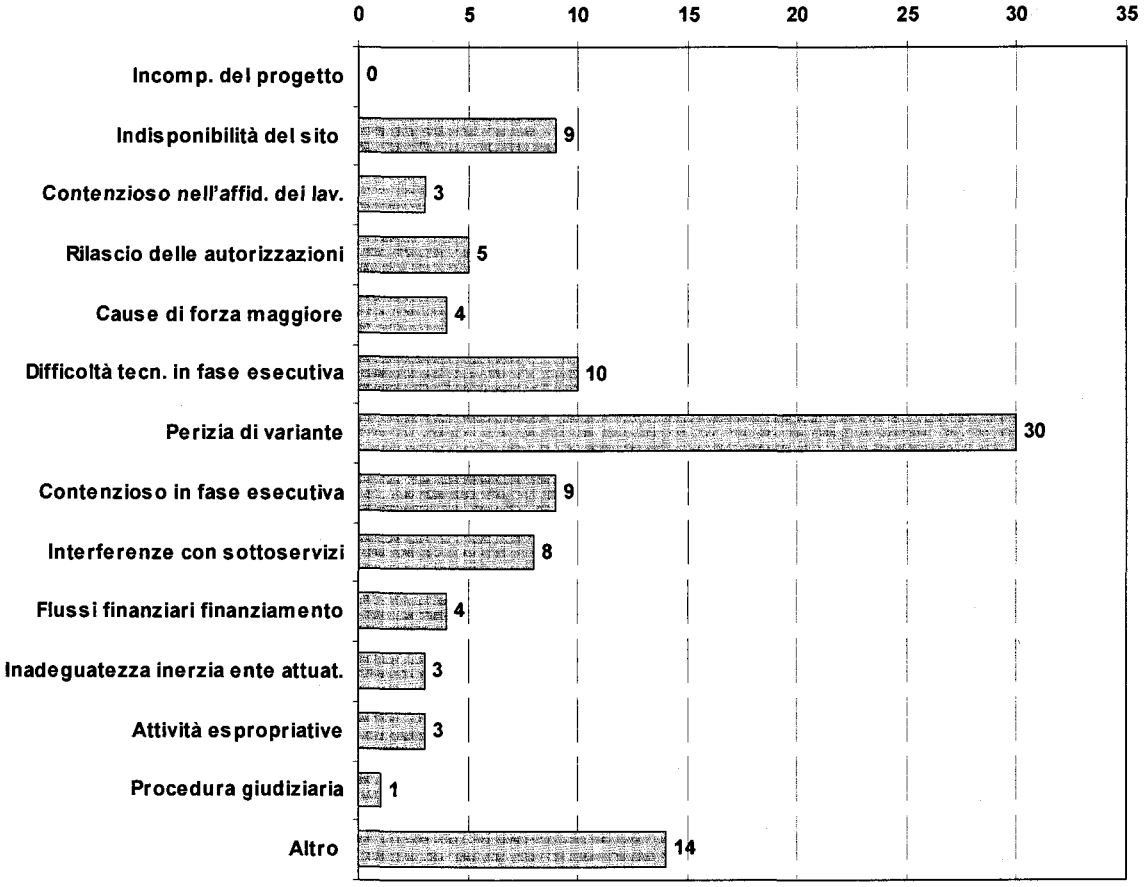
Grafico 4. Distribuzione delle criticità per Programma operativo



Fonte: elaborazione UVER

Nel grafico sottostante è rappresentato il numero delle criticità riscontrate all'atto della verifica e distinte nelle 14 tipologie.

Grafico 5. Distribuzione delle criticità per tipologia



Fonte: elaborazione UVER

La criticità rilevata con maggiore frequenza durante le verifiche in loco attiene alla redazione e/o approvazione di perizia di variante, riscontrata nella maggior parte dei POR Obiettivo 1 e, per l'Obiettivo 2, nel DOCUP Lazio e Toscana, per un totale di 30 casi. Le difficoltà tecniche in fase esecutiva hanno inciso in 10 casi; il contenzioso nella fase di affidamento dei lavori costituisce una criticità riscontrata in 3 interventi, mentre in fase esecutiva ha inciso su 9 interventi, così come l'indisponibilità del sito o degli immobili. Le interferenze con i sottoservizi hanno inciso su 8 casi; il mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni è stato riscontrato in 5 interventi; le cause di forza maggiore hanno inciso in 4 casi. Le criticità relative a difficoltà inerenti i flussi di finanziamento o imputabili all'ineguatezza tecnica o all'inerzia dell'ente attuatore sono state riscontrate, rispettivamente, in 4 e in 3 casi; 3 casi infine sono imputabili ad attività espropriative e 1 a procedura giudiziaria. Le criticità non inserite nelle 13 categorie individuate e rientranti nella categoria residuale "Altro" sono pari a 14 casi.

Inoltre, emerge che ad un numero elevato di criticità corrisponde la previsione di non completa rendicontazione entro le scadenze programmate, ed, in particolare:

- per il POR Campania: a fronte di n.18 progetti con criticità è stata rilevata la previsione di non completa rendicontazione per 13 progetti;
- per il POR Sardegna: a fronte di n.13 progetti con criticità è stata rilevata la previsione di non completa rendicontazione per 4 progetti;
- per il POR Sicilia: a fronte di n. 6 progetti con criticità è stata rilevata la previsione di non completa rendicontazione per 4 progetti;
- per il POR Puglia: a fronte di n. 6 progetti con criticità è stata rilevata la previsione di non completa rendicontazione per 3 progetti;
- per il POR Calabria: a fronte di n. 5 progetti con criticità è stata rilevata la previsione di non completa rendicontazione per 2 progetti;
- per il DOCUP Toscana: a fronte di n. 4 progetti con criticità è stata rilevata la previsione di non completa rendicontazione per 3 progetti.

Tale situazione è ancora più rilevante se si considera che si tratta di progetti prevalentemente infrastrutturali, per i quali occorre applicare le modalità di chiusura degli interventi previste nella Decisione della Commissione europea COM(2006)3424 dell'1/08/2006 .

Per quanto riguarda gli importi certificabili entro il 31/12/2007, le verifiche dell'UVER hanno permesso di rilevare un quadro aggiornato dello stato di avanzamento finanziario dei progetti cofinanziati con il fondo FESR e di anticipare una previsione delle possibili capacità di recupero della spesa attesa al 31.12.2007. In particolare emerge dalle schede di rendicontazione compilate in sede di verifica che le nuove spese certificabili (come precedentemente definite) entro il 31.12.2007 e comunque in tempo utile per la rendicontazione comunitaria, ammontavano ad un importo complessivo pari a circa 318.260.339 euro.

Tale previsione potrà essere confermata soltanto in una fase successiva, con il riscontro nel dettaglio delle spese effettivamente rendicontate e certificate alla Commissione al 31.12.2007 sui singoli progetti sottoposti a verifica, consentendo di quantificare quanto sia stato riassorbito il "rischio disimpegno" che ha motivato l'intervento dell'UVER.

4.6. IL PROGRAMMA DI VERIFICA DELL'EFFICACIA DEI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO DEL PON ATAS 2000-2006

4.6.1. Oggetto dell'attività e quadro normativo di riferimento

Nel Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS), - approvato dalla Commissione Europea con decisione n. C(2001) 635 del 22 marzo 2001 e successivamente aggiornato per effetto delle modifiche di metà periodo con le decisioni n. C(2003) 2600 dell' 11 luglio 2003 e n. C(2004) 5189 del

15 dicembre 2004 sono definite le funzioni in materia di controlli (cfr. punto 6.4.6), sinteticamente riconducili alle seguenti attività:

→ gestione e controllo (di primo livello);

→ pagamento;

→ verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo (controllo di II livello).

La responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi, da effettuarsi conformemente all'art. 38 del Regolamento (CE) n.1260/1999, è attribuita all'Autorità di Gestione (Ministero dello Sviluppo Economico - Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari) e/o agli Organismi da essa delegati in base alla normativa nazionale vigente.

L'Autorità di gestione, sulla base delle disposizioni di cui all'art. 7 del Reg. (CE) 438/2001, dettagliate nell'allegato I al medesimo regolamento, nonché della descrizione del sistema di gestione e controllo di cui all'art. 5 Reg. CE 438/01, integralmente recepita nel Complemento di Programmazione, ha elaborato le "piste di controllo" anche in collaborazione con gli Organismi Intermedi responsabili delle azioni dell'asse II (FSE), che descrivono i percorsi dell'attività di gestione e di controllo di primo livello.

L'Unità di verifica, in qualità di organismo indipendente è il soggetto incaricato dei controlli a campione (di II livello), previsti dall'art.10 del Reg. CE 438/2001 e del rilascio della dichiarazione di cui all'art. 38, par.1 lett. F) del Reg. (CE) del Consiglio n.1260/99, da presentare a conclusione dell'intervento.

4.6.2. L'attività di controllo dell'UVER

Il Reg. (CE) 438/01 statuisce che le verifiche devono riguardare almeno il 5% della spesa totale ed un campione rappresentativo dei progetti e delle iniziative approvate, la cui tipologia deve tener presenti:

- progetti di vario tipo e dimensione;
- il rischio individuato;
- le concentrazioni di progetti in capo ad un soggetto attuatore;
- l'applicazione pratica e l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- la concordanza tra un adeguato numero di registrazioni e i pertinenti documenti giustificativi;
- la rispondenza della natura degli impegni e dei tempi di esecuzione delle spese alle prescrizioni comunitarie e alle caratteristiche fisiche delle schede approvate.

L'UVER effettua programmi semestrali e/o annuali di controllo, in relazione agli impegni ed ai pagamenti alle date del 30 giugno e 31 dicembre di ogni anno, con inizio dal II semestre del 2002.

Ogni programma di controllo prevede l'esecuzione delle seguenti attività:

- selezione del campione di controllo;
- verifiche in loco;
- predisposizione dei rapporti di verifica;
- elaborazione di report sintetici, contenenti i risultati della verifica, da trasmettere all'Autorità di Gestione.

I campioni, di cui all'art.10 del Reg. CE 438/01, sono elaborati con cicli semestrali o annuali con riferimento ai dati informativi inseriti nel MONITWeb e a quelli forniti dall'Autorità di Gestione, dagli Organismi intermedi per gli impegni e i pagamenti (rispettivamente al 30 giugno e al 31 dicembre) e dalle due Autorità di pagamento per le spese certificate riguardanti le singole operazioni.

I campioni di operazioni da controllare sono stati estratti, tenuto conto delle previsioni normative di cui all'art. 10 del Reg (CE) 438/2001, con una metodologia fondata sull'analisi dei rischi e tenuto conto altresì:

→ degli strati relativi ai principali beneficiari finali;

→ della estrazione casuale delle operazioni determinate su base proporzionale;

→ dell'inclusione di alcune operazioni segnalate dall' Autorità di Gestione, poiché associate a fattori di rischio specifici.

In particolare le attività di controllo dell'UVER garantiscono:

→ l'esistenza della documentazione relativa alla fase di estrazione del campione;

→ un sistema per monitorare la percentuale dei controlli eseguiti, al fine di assicurare il rispetto del 5% richiesto dai Regolamenti, sebbene intenzione dell'UVER è garantire il controllo sul 10% della spesa complessiva;

→ la disponibilità di linee guida destinate sia ai controllori che effettuano le verifiche che ai soggetti controllati;

→ una check-list per i controllori che eseguono le verifiche, che copre i seguenti aspetti:

a) la corrispondenza tra la contabilità e i documenti giustificativi in originale;

b) il rispetto delle procedure di appalti e concorrenza;

c) il rispetto delle direttive ambientali;

d) il rispetto delle disposizioni in materia di pari opportunità;

e) il rispetto degli obblighi di pubblicità;

f) il rispetto delle regole di ammissibilità della spesa;

g) la veridicità delle spese;

h) l'esattezza delle spese dichiarate;

i) la realizzazione dell'intervento cofinanziato;

j) la corrispondenza agli obiettivi dell'intervento e a quelli dell'operazione descritta nella domanda di cofinanziamento;

k) il rispetto dei limiti del finanziamento comunitario;

l) la corrispondenza di cofinanziamento della quota nazionale nelle operazioni in questione.

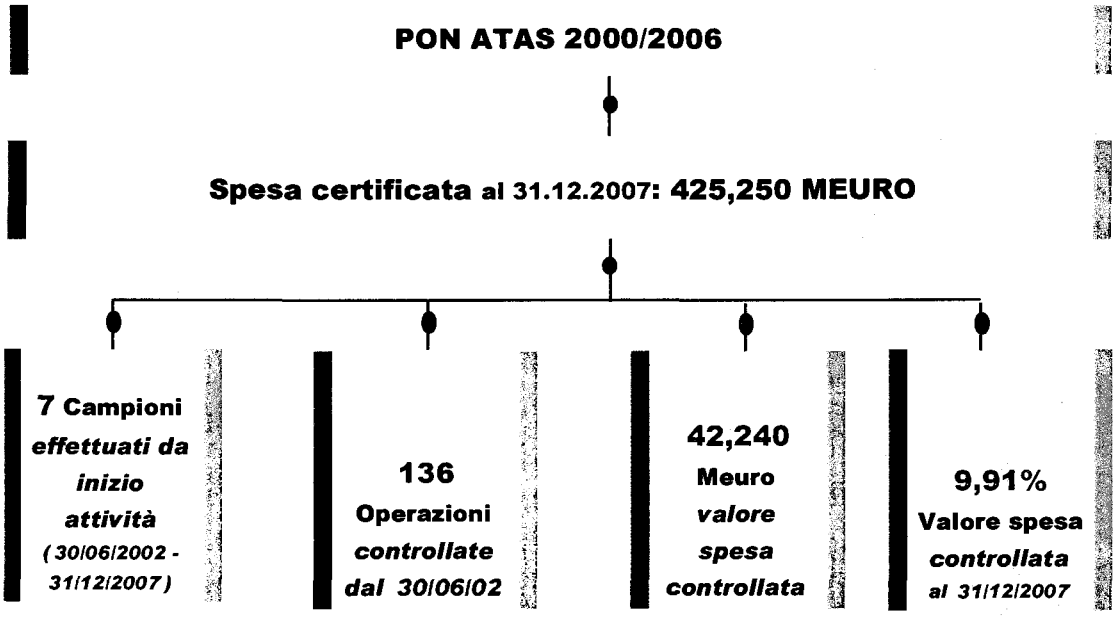
Alla data del 31 dicembre 2007, nel corso di cinque anni di attività, sono stati estratti sette campioni, l'ultimo dei quali riferito alle spese sostenute al 30 giugno 2006, per un totale di 136 operazioni e un importo complessivo di spesa controllata pari ad euro 42.240.536,07, corrispondente al 9,91% della spesa totale certificata alla Commissione Europea al 31.12.2007.

E' stata eseguita, inoltre, l'attività di audit sui sistemi di gestione e controllo con le seguenti modalità:

- nella fase iniziale dell'attività di controllo (2002/2003), per esaminare i casi di alcune Amministrazioni centrali (per un totale di 10 controlli), responsabili dell'attuazione di progetti operativi settoriali, segnalate dall'AgG per ritardi nella presentazione delle dichiarazioni di spesa ai tempi prestabiliti.
- ad iniziare dall'anno 2005, nell'ambito del controllo a campione delle spesa ammissibile (per un totale di 65 controlli già eseguiti riferiti a 23 sistemi di gestione e controllo). In particolare, è stata riscontrata la coerenza dei sistemi di gestione e controllo (a livello di Amministrazione Responsabile della Dichiarazione di Spesa), adottati per l'attuazione delle singole operazioni, con quelli previsti nella corrispondente pista di controllo. Pertanto, tutte le misure (a livello di sottomisura e/o azione) sono state già oggetto di audit dei sistemi di gestione e controllo.

Nella sottostante figura 1 è, appunto, sintetizzata la situazione dei controlli alla data del 31 dicembre 2007, a fronte di una spesa certificata complessiva FESR e FSE superiore a 425 milioni di euro.

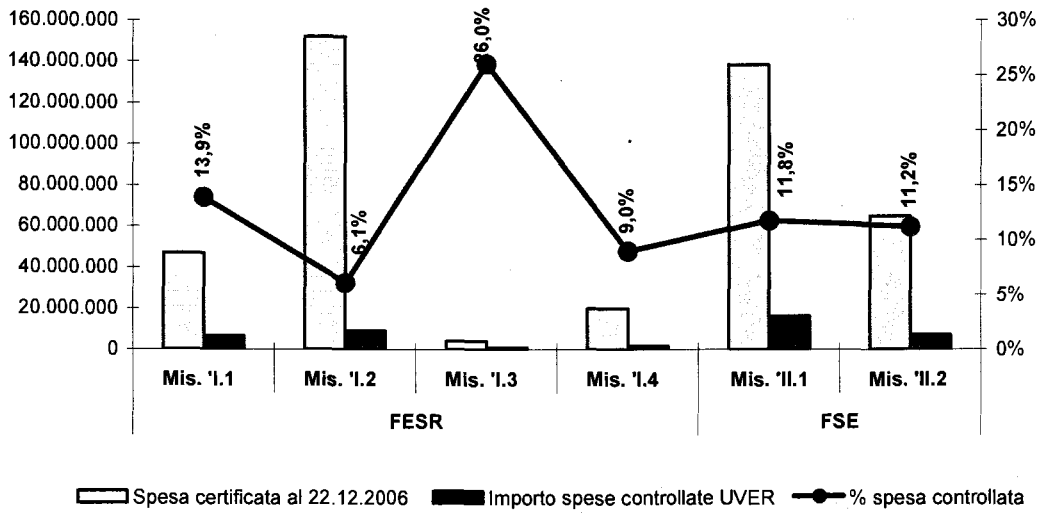
Fig. 17. Rappresentazione sintetica dello stato dei controlli al 31/12/2006



Fonte: elaborazione UVER

Il livello di controllo della spesa riferito alle singole misure in cui si articola il PON ATAS 2000/06, sintetizzato nella figura 2, evidenzia una percentuale di copertura pari addirittura al 26% per la misura I.3 e una percentuale superiore al 10% per le misure I.1, II.1 e II.2. Leggermente inferiore alla media, sebbene superiore alla percentuale richiesta dai regolamenti, è il livello di controllo della misura I.2.

Fig. 18. Rappresentazione del livello percentuale di controllo delle Misure del PON ATAS 2006/06

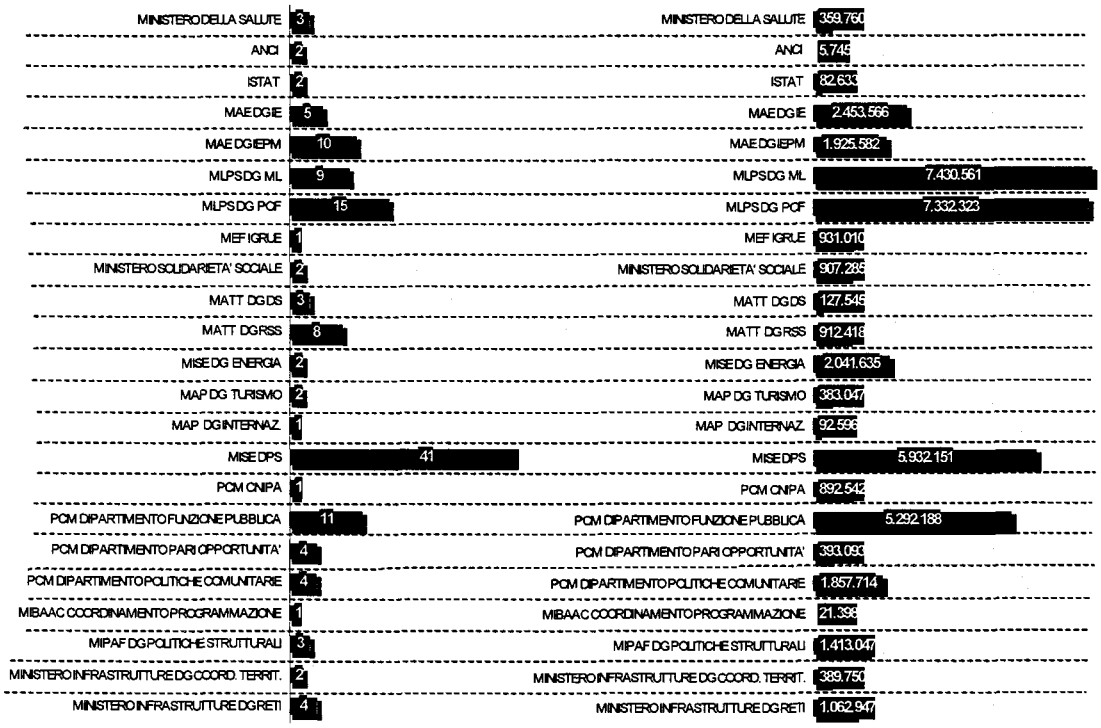


Fonte: elaborazione UVER

Il livello di distribuzione dei controlli sulle operazioni e sulla spesa, in ragione della concentrazione sui Beneficiari finali operanti nel PON, è avvenuto conformemente al disposto normativo, contenuto nel Reg. (CE) 438/2001, che impone l'esigenza di controllare: (i) operazioni di vario tipo e di varie dimensioni; (ii) gli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali o comunitari; (iii) la concentrazione delle operazioni in capo a determinati organismi intermedi ovvero a determinati beneficiari finali, in modo che i principali organismi intermedi ed i principali beneficiari finali siano sottoposti almeno ad un controllo prima della conclusione di ciascun intervento.

Nella figura 3 è sintetizzato il numero dei controlli eseguiti in riferimento ai singoli beneficiari ed il corrispondente valore della spesa controllata. Come si può osservare la maggior parte dei controlli è avvenuto sui principali soggetti responsabili dell'attuazione delle operazioni, ovvero: il MISE DPS, che è anche AdG del PON; MLPS DG Politiche per l'Orientamento e la Formazione che riveste altresì il ruolo di Organismo intermedio delegato alla complessiva attuazione dell'ASSE II, finanziato con il FSE; il MLPS DG Mercato del Lavoro, la PCM DFP ed il MAE DG Italiani all'Estero e Politiche Migratorie, corrispondenti ai principali Organismi intermedi deputati all'attuazione dei diversi progetti previsti sul PON.

Fig. 19. Distribuzione del numero di controlli e della spesa controllata per Beneficiario finale

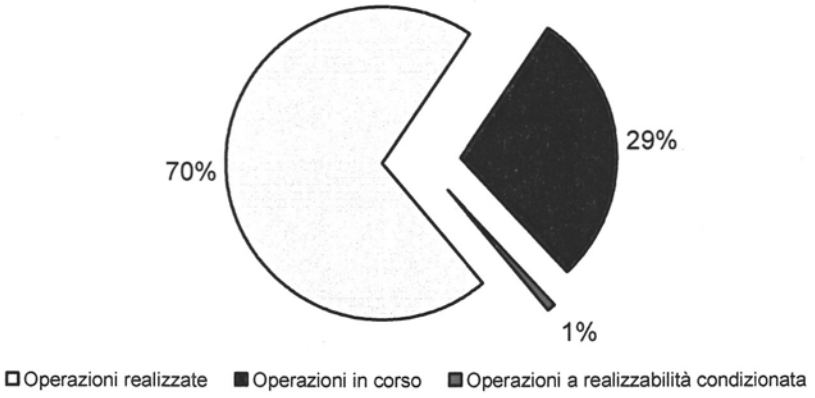


Fonte: elaborazione UVER

4.6.3. Risultati di verifica

L'attività di verifica svolta dall'UVER ha riguardato 136 controlli eseguiti su operazioni concluse ed in corso. In particolare, con riferimento allo stato attuativo delle operazioni controllate, l'Unità ha fornito, altresì, un apposito giudizio sull'effettivo stato realizzativo dei progetti. Come si può osservare nella figura 4, il 72% delle operazioni sono risultate "realizzate", il 25% in corso di realizzazione e il 3% con realizzabilità condizionata al superamento di fattori ostativi.

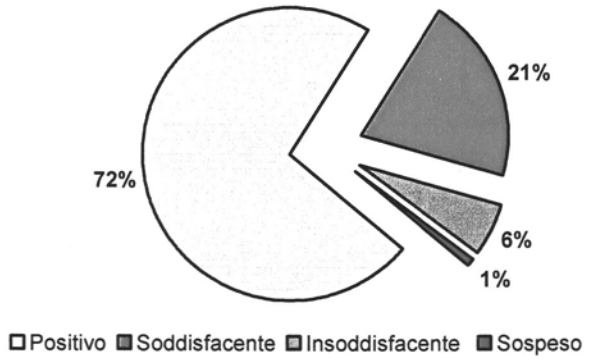
Fig. 20. Rappresentazione dello stato attuativo delle operazioni



Fonte: elaborazione UVER

I risultati dei controlli, contenuti nelle relazioni di verifica puntualmente trasmesse all'Autorità di Gestione e agli altri Soggetti interessati, sono sintetizzati nel seguente grafico. Come si può osservare nella figura 5, il 72% delle operazioni verificate reca un giudizio positivo; il 21% un giudizio soddisfacente; infine il 6% delle operazioni possiede un giudizio insoddisfacente. Infine, un'unica operazione, corrispondente all'1% del totale complessivo delle operazioni controllate, reca il giudizio sospeso poiché si è in attesa dell'esecuzione, da parte del Beneficiario finale, degli adempimenti connessi alla rituale chiusura-amministrativo contabile, gia oggetto di apposita raccomandazione formulata in occasione della verifica ex art. 10 Reg (CE) 438/2001. Tale operazione è stata reinserita nel campione dei controlli previsto per il 2008.

Fig. 21. Rappresentazione dei risultati complessivi di verifica al 31/12/2006



Fonte: elaborazione UVER

Per quanto concerne le criticità rilevate, la figura 6 evidenzia che queste sono state riscontrate nel 29% delle operazioni controllate e possono essere cosi classificate:

→ incoerenza dei dati di monitoraggio;

→ difficoltà gestionali amministrative nella fase di esecuzione;

→ non ammissibilità a cofinanziamento di parte della spesa;

→ ritardi nei pagamenti o nei flussi di finanziamento;

→ difficoltà nella predisposizione della documentazione di rendicontazione;

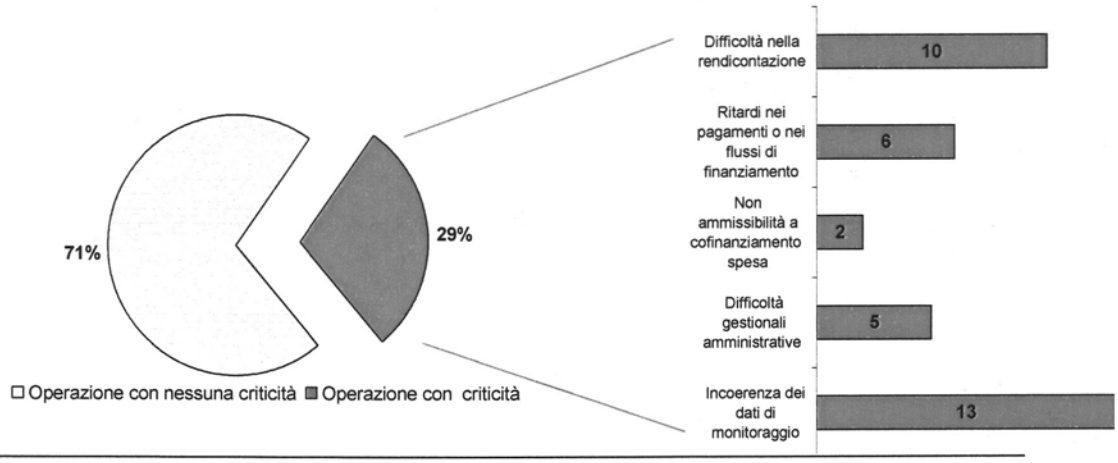
Particolare attenzione è stata posta alle situazioni nelle quali si è riscontrata:

- la "*non ammissibilità a cofinanziamento di parte della spesa*", per le quali è stata richiamata l'attenzione dell'Autorità di Gestione, al fine dell'attivazione degli adempimenti di competenza;

- la "*difficoltà nella predisposizione della documentazione di rendicontazione*", da parte di enti pubblici responsabili dell'esecuzione diretta di attività cofinanziate, nel qual caso l'UVER si è attivata per far approntare, da parte degli stessi Enti, la documentazione di sintesi sulle spese sostenute.

Infine, una criticità che ha assunto un carattere sistemico è quella connessa alla corretta implementazione dei dati informativi nel sistema di monitoraggio.

Fig. 22. Rappresentazione delle criticità riscontrate



Fonte: elaborazione UVER

Al fine della piena condivisione dei risultati sui controlli eseguiti si è instaurato un rapporto di condivisione dei risultati di verifica, finalizzato a garantire il pieno contraddittorio agli Organismi ed agli Enti interessati ai quali è puntualmente trasmessa copia dei rapporti redatti dai vari *team* di verifica. Ciò al fine di ricevere eventuali osservazioni e/o controdeduzioni.

Infine, si segnala che l'attività svolta ha consentito un costante affinamento dell'impostazione organizzativa e della metodologia di verifica, con particolare

attenzione alle informazioni raccolte e riportate nelle apposite sezioni previste dalla "check list" di controllo.

La Commissione Europea ha eseguito due missioni di audit sui sistemi di gestione e controllo del PON ATAS 2000/2006, precisamente:

- **il 10 novembre 2004** ad opera della DG Occupazione e Affari Sociali;
- **l'8 ed il 9 novembre 2007** ad opera della DG Politica Regionale.

Gli audit hanno avuto ad oggetto, per quanto concerne l'UVER:

- la verifica circa la separazione delle funzioni e autonomia dell'UVER;
- le modalità organizzative e di esecuzione dell'attività di controllo;
- le procedure e metodologie di realizzazione del campione di verifica;

4.7. LE VERIFICHE SUGLI INTERVENTI FINANZIATI DAGLI ARTT. 54 E 55 DELLA LEGGE N.448/2001 (LEGGE FINANZIARIA 2002)

La legge 28 dicembre 2001 n. 448 ha istituito, presso il Ministero dell'Economia e Finanze il "Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli Enti Locali" (art. 54) e il "Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale" (art. 55) con una dotazione originaria di 50 Meuro per ciascun fondo.

Con diversi Decreti Ministeriali del MEF, sono stati ammessi a finanziamento in totale 188 interventi, di cui 38 a valere sulle risorse di cui all'art. 54 e 150 interventi a valere sulle risorse recate dall'art. 55, per un importo complessivo di € 151.600.000.

Tab. 10. Riepilogo interventi ammessi a finanziamento - (artt. 54 e 55 L. 448/2001)

Fondo ex art. 54 L. 448/2001

Decreto	anno	Risorse	N. interventi
3 aprile 2003	2002	€ 27.650.000	25
18 luglio 2003	2003	€ 5.000.000	13
Totale (A)		**€ 32.650.000**	**38**

Fondo ex art. 55 L. 448/2001

Decreto	anno	Risorse	N. interventi
4 febbraio 2003	2002	€ 49.950.000	26
18 luglio 2003	2003	€ 69.000.000	124
Totale (B)		**€ 118.950.000**	**150**
Totale complessivo (A+B)		**€ 151.600.000**	**188**

All'UVER è stato assegnato il compito di fornire un supporto alla Direzione Generale per la Programmazione e Gestione delle risorse nazionali di politica regionale del DPS (ex SDAGC)[124], soggetto competente e responsabile della gestione dei predetti fondi.

In particolare l'attività dell'UVER – Area Verifica si è incentrata sui progetti segnalati dalla stessa DG e che presentavano le maggiori criticità in riferimento agli adempimenti richiesti dalla normativa e allo stato delle fasi sia progettuali che realizzative.

Lo scopo dell'attività è stato quello di fornire alla DG un parere tecnico in base al quale poter valutare al meglio le decisioni da adottare in merito all'eventuale definanziamento degli interventi che presentavano ritardi attuativi.

L'attività di verifica si è svolta sulla base di apposite Linee Guida[125] condivise con la DG e ha visto impegnati per ciascun intervento segnalato due componenti/esperti dell'Area Verifica, che sulla base dell'analisi della documentazione fornita dalla DG e di quella integrativa richiesta agli enti attuatori hanno elaborato dei pareri tecnici.

---

[124] A seguito del trasferimento della Segreteria CIPE alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Decreto Legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito con Legge n. 233/2006), la competenza in materia è stata trasferita all'ex SDAGC del DPS (Ufficio VI).

[125] "Linee guida per il processo di servizio relativo all'attività sulla linea operativa: supporto tecnico nella gestione contabile/amministrativa degli interventi finanziati ex artt. 54 e 55 Legge n. 448/2001" – edizione 2007

La DG ha richiesto l'intervento dell'UVER per n. 22 interventi, tutti finanziati a valere sulle risorse dell'art. 55. Sono stati prodotti n. 19 pareri tecnici in quanto per tre interventi gli enti attuatori non avevano prodotto formale richieste di proroga.

L'attività condotta ha evidenziato un diffuso stato di criticità degli interventi finanziati, che presentano quasi tutti forti ritardi procedurali, in parte dovuti anche a una mancanza di continuità nell'azione amministrativa intesa a dare attuazione all'art. 55 della legge n. 448/2001 ingenerata dal succedersi di vicende giurisprudenziali, modifiche normative e di assetto organizzativo delle strutture competenti.

Questa situazione ha prodotto nei soggetti beneficiari incertezza sul procedimento da seguire e sulla effettiva disponibilità dei fondi, incertezza riverberatasi sui tempi di affidamento dei lavori e di conclusione degli interventi, con conseguente presentazione di numerose richieste di proroga.

Per porre rimedio a questa situazione sulla Gazzetta Ufficiale del 29/3/2008 è stato pubblicato un decreto a firma del Ministro dello Sviluppo Economico, volto a definire regole procedimentali adeguate e termini certi per i beneficiari, al fine di accelerare la conclusione degli interventi già finanziati.

5. L'AREA MONITORAGGIO E STATISTICA

5.1. L'AREA IN SINTESI

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

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

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

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

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

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

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

5.2. IL MODELLO DI PREVISIONE DELLA SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI

Il sistema di previsione della spesa degli investimenti pubblici elaborato nell'ambito dell'UVER – Area Monitoraggio e statistica, insieme all'Indicatore Anticipatore (di cui si dirà nel paragrafo 5.3 ha l'obiettivo di anticipare il comportamento di spesa dei singoli interventi nel modo più affidabile possibile, prevedendo:

- il proseguimento della traiettoria di spesa degli interventi già avviati sulla base delle informazioni disponibili sulla spesa già realizzata;
- la traiettoria di spesa futura di tutti gli interventi ad un livello non ancora sufficientemente avanzato per generare spesa (es: bandi di gara).

Sulla base delle informazioni disponibili sui tempi impiegati nelle varie fasi procedurali e sulla spesa già realizzata, il sistema permette anzitutto di individuare gli interventi che hanno le maggiori probabilità di subire un ritardo nelle fasi iniziali, quindi di determinare una possibile data di avvio e infine di calcolare la previsione di spesa a partire dallo stato di avanzamento più recente.

Il modello di previsione è oggi concentrato e applicato sulla stima della spesa degli interventi inseriti negli Accordi di programma quadro, e utilizza a tal proposito i dati di monitoraggio ricavabili dal sistema "Applicativo Intese" gestito dalla Direzione generale per le politiche di sviluppo territoriale e le Intese del DPS.

L'analisi dei dati di monitoraggio è finalizzata a effettuare previsioni sull'andamento della spesa (e quindi dello stato di attuazione) ed è parte di una più ampia attività che consente la lettura dell'andamento della spesa pubblica in conto capitale, di cui gli APQ e il FAS sono una parte, e che è realizzata utilizzando anche i dati relativi ai bandi di gara.

Le previsioni di spesa sul FAS programmato attraverso APQ sono elaborate e rilasciate, attualmente, una volta l'anno, e fanno riferimento ai dati disponibili di monitoraggio al 31 dicembre dell'anno precedente.

5.2.1. Il monitoraggio al giugno 2007

L'aggiornamento delle previsioni di spesa per gli interventi inseriti negli APQ e delle relative analisi, con particolare riferimento alle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), si basa sui dati di **monitoraggio al 30 giugno 2007** e si estende agli APQ **stipulati** entro il **31 dicembre 2007**.

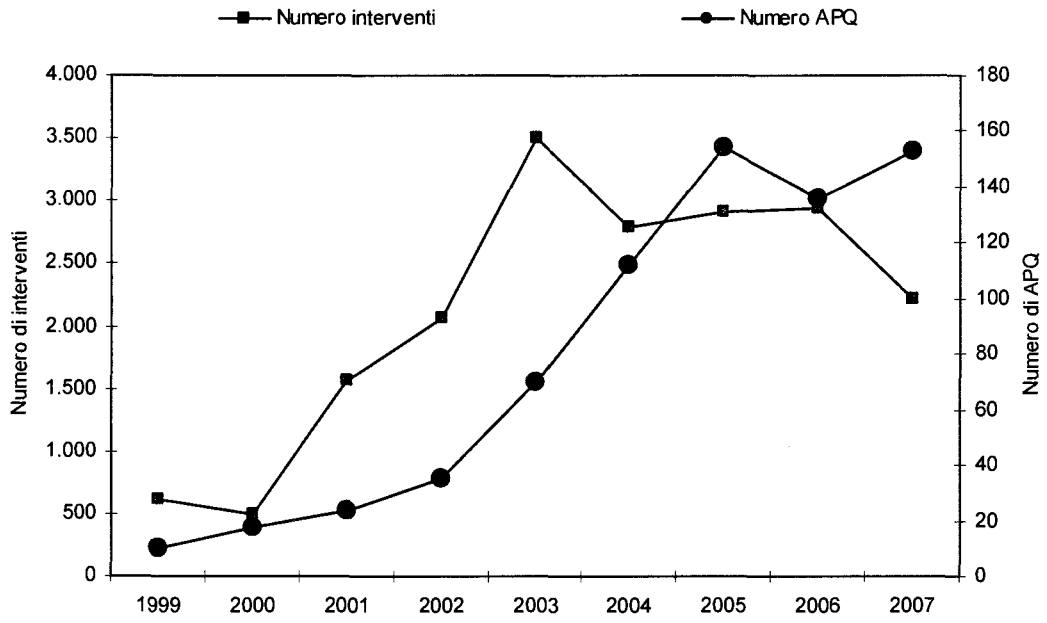
Si tratta di 712 APQ, contenenti 19.122 interventi, dal costo complessivo di 79.291 milioni di euro. Le risorse FAS programmate, corrispondenti alle quote ordinarie per i programmi regionali assegnate con le delibere CIPE dalla 142/99 alla 3/06, ammontano a 16.335 milioni di euro, a fronte di un totale di risorse assegnate pari a 18.855 milioni di euro.

Rispetto agli adempimenti di monitoraggio, i dati di monitoraggio sono disponibili nella versione aggiornata in misura pari al 93 per cento dei casi e al 96 per cento dei

costi degli APQ stipulati fino al 2006, segno di una buona messa a regime del sistema legato alle scadenze di monitoraggio, sebbene come si è detto (paragrafo 3.1) e come di dirà (.....) resta il problema dell'eccessivo ottimismo di tali dati o dell'incompleta informazione fornita al sistema dai Responsabili di progetto.

Nella Fig. 23 viene riportato il numero degli interventi e degli APQ presenti nella banca dati per anno di stipula[126].

Fig. 23. Numero degli interventi e degli APQ per anno di stipula – Monitoraggio al 30.06.07 e stipule entro il 31.12.07



Si osserva che il numero degli APQ stipulati annualmente è cresciuto sistematicamente dal 1999 al 2005, con un ritmo maggiore a partire dal 2003; è diminuito lievemente nel 2006 per poi tornare sopra i 150 APQ nel 2007. Seppure con un andamento diverso, anche il numero degli interventi è andato crescendo, con un brusco picco nel 2003 e una stabilizzazione intorno ai 3.000 interventi nel periodo 2004-2006.

L'ammontare delle risorse per gli interventi riconducibili ai diversi anni di stipula, insieme al numero di interventi, viene riportato nelle Fig. 24 e Fig. 25, per ciascuna macro-area. Si può osservare che nei primi anni gli APQ hanno avuto dimensioni molto diverse nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno. Il periodo 1999-2000, in particolare, è caratterizzato da una concentrazione di risorse quasi esclusivamente nel Centro-Nord, in una misura che non si è mai ripetuta negli anni successivi.

[126] Gli interventi inseriti in APQ di riprogrammazione e già inclusi in APQ preesistenti ed annullati vengono assegnati all'anno di stipula dell'APQ originario.

In effetti, si tratta di interventi nel settore dei trasporti inseriti negli APQ stipulati in quegli anni. Un comportamento analogo si registra per il Mezzogiorno nel 2001. Successivamente, nel Centro-Nord si osservano valori sempre intorno ai 2 miliardi di euro, ad eccezione del 2004 in cui si concentra un numero più elevato di grandi progetti (cioè, progetti dal costo oltre i 50 milioni di euro). Nel Mezzogiorno, invece, si osservano variazioni molto più ampie, che vanno dai circa 8 miliardi del 2006 ai circa 4 del 2004, anno in cui il numero di grandi progetti è stato molto esiguo.

In termini di risorse FAS, invece, si vede che solo nel 2001 si inizia a fare uso del FAS in modo apprezzabile per la copertura finanziaria degli interventi. Nel 2003 si registra un forte incremento del FAS che raddoppia rispetto all'anno precedente e si mantiene su valori analoghi per tutti gli anni successivi, ad eccezione del 2004 nel Mezzogiorno, in cui diminuisce ad un valore inferiore a quello del 2002.

Fig. 24. Valore e numero degli interventi nel Centro-Nord per anno di stipula – Monitoraggio al 30.06.07 e stipule entro il 31.12.07

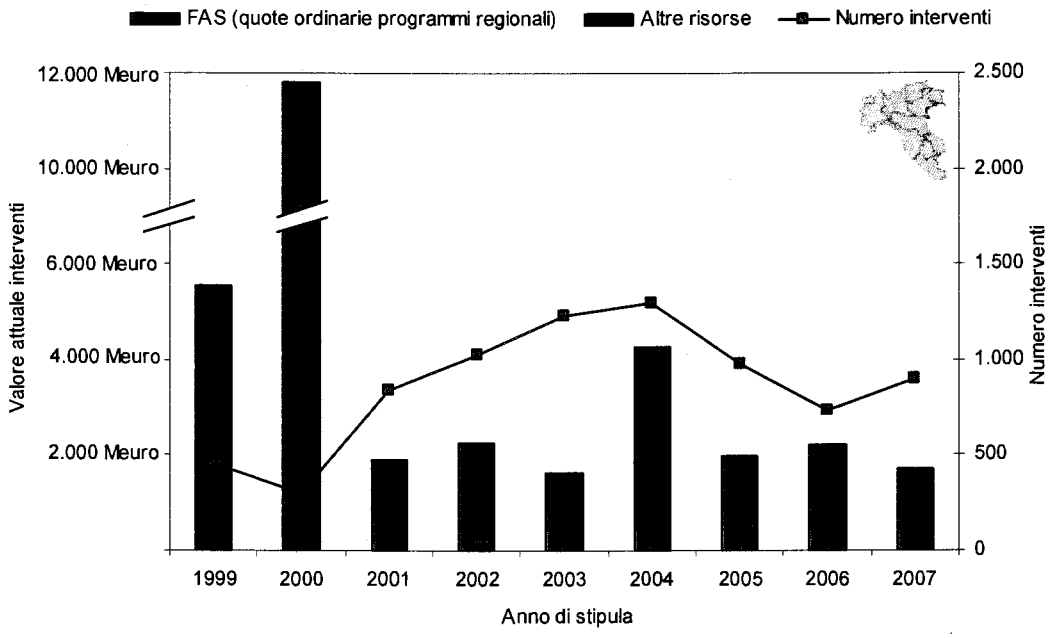
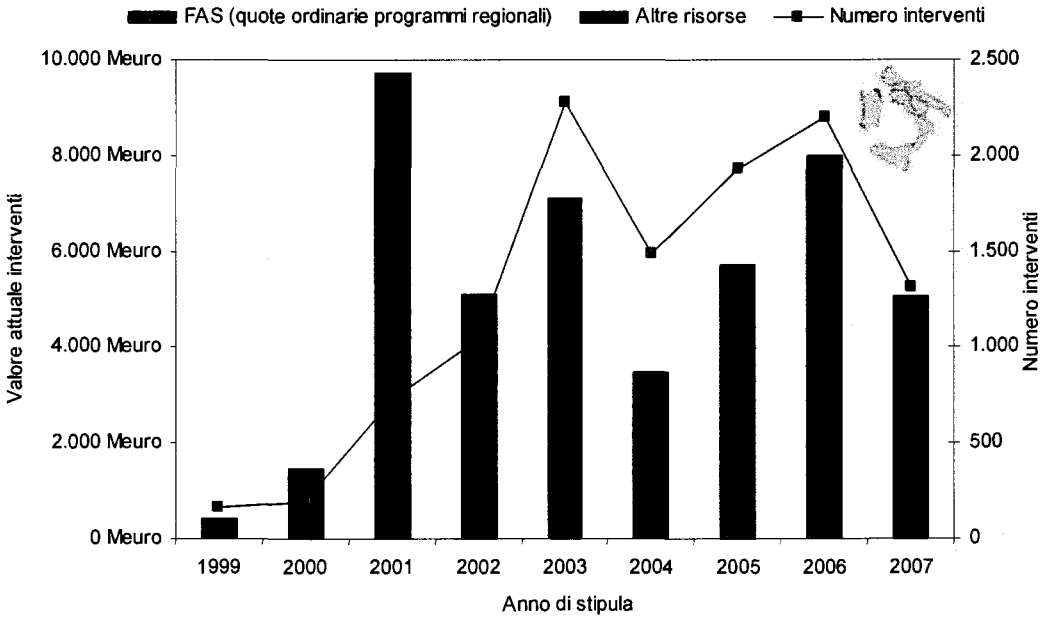


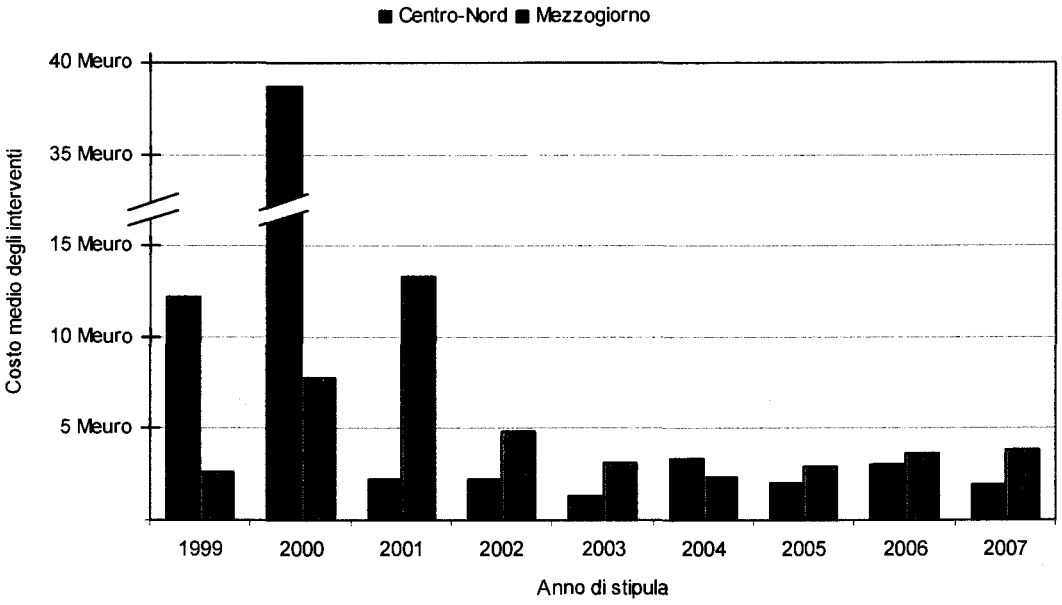
Fig. 25. Valore e numero degli interventi nel Mezzogiorno – Monitoraggio al 30.06.07 e stipule entro il 31.12.07



5.2.2. La dimensione degli interventi programmati

La lettura del rapporto fra valore e numero degli interventi fornisce informazioni sul costo medio per intervento, che per maggiore chiarezza viene riportato nella Fig. 26, per entrambe le macro-aree.

Fig. 26. Costo medio degli interventi per macro-area ed anno di stipula – Monitoraggio al 30.06.07 e stipule entro il 31.12.07



Si osserva che il costo medio assume valori molto diversi per le due macro-aree, soprattutto nei primi anni del programma. Infatti, nel Centro-Nord il 1999 e il 2000 sono contraddistinti da interventi con costi molto elevati, che nel 2000 arrivano a quasi 40 milioni di euro, nel periodo 2001-2007 il valor medio si mantiene all'incirca fra i 2 e i 3 milioni di euro.

Nel Mezzogiorno, invece, si notano i valori medi più elevati nel 2000 e nel 2001, quasi come una replica con un anno di ritardo di quanto osservato nel Centro-Nord, anche se su una scala diversa; successivamente, fra il 2003 e il 2007 i valori medi oscillano fra i 2 e i 4 milioni di euro, con il valore minimo raggiunto nel 2004, un anno dopo rispetto al Centro-Nord.

La lettura integrata delle figure consente un'interpretazione dei fenomeni osservati in relazione alle modifiche introdotte con la delibera CIPE n. 36 del 2002, volte a produrre un'accelerazione nell'utilizzo delle risorse.

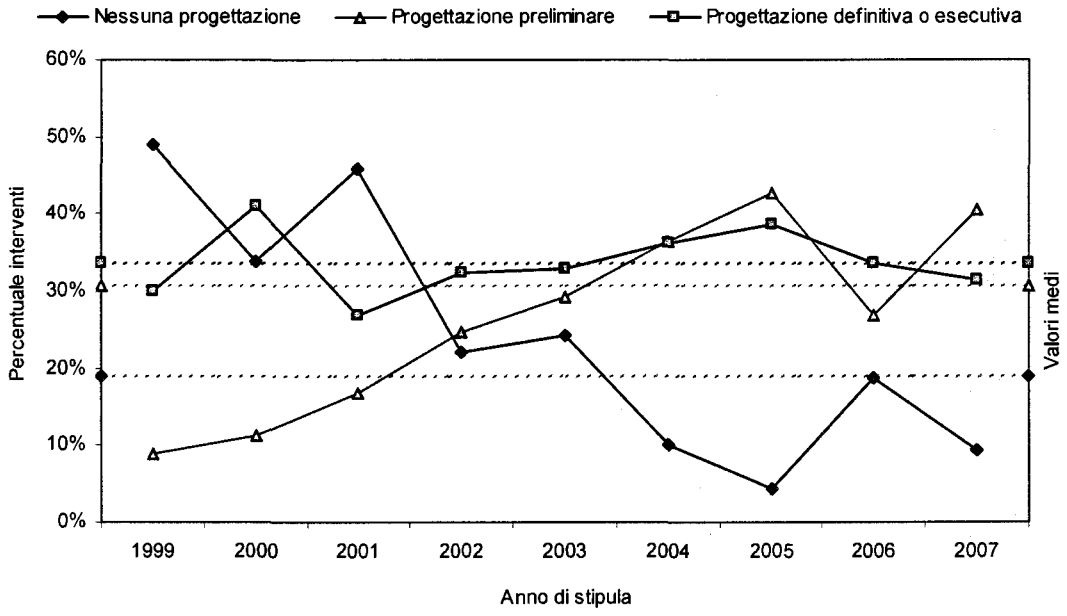
Nel 2003 si è effettivamente riscontrata un'accelerazione nel numero di APQ stipulati annualmente, il cui effetto è durato fino a raggiungere un apparente livello di saturazione nel 2005. Sempre nel 2003 si è verificato il raddoppio di risorse FAS rispetto al 2002; tale incremento, è stato sostenuto anche dalle altre risorse solo nel Mezzogiorno, mentre nel Centro-Nord si è vista una flessione degli importi complessivi. In entrambe le macro-aree, tuttavia, anche il numero di interventi è cresciuto molto, con il risultato di una marcata riduzione del costo medio degli interventi stessi: l'effetto di accelerazione si è anche tradotto in una maggiore dispersione delle risorse su interventi mediamente più piccoli. Tale dispersione inizia a essere recuperata nel Centro-Nord sin dal 2004, grazie all'elevato numero di grandi interventi, mentre nel Mezzogiorno prosegue per un altro anno.

5.2.3. Lo stato di avanzamento progettuale

Tra le regole introdotte nel 2002 per favorire l'accelerazione della spesa per gli APQ c'è quella relativa al livello di maturità che ciascun progetto deve avere raggiunto per poter essere inserito in un APQ; tale regola prevede che, di norma, un progetto sia dotato almeno di progettazione preliminare.

Nella Fig. 27 si può osservare che la quota di interventi con progettazione definitiva o esecutiva si mantiene piuttosto costante in tutto il periodo, oscillando intorno al valore medio pari al 33 per cento. Invece, le quote degli interventi senza progettazione sono molto elevate nel periodo 1999-2001 e si riducono notevolmente a partire dal 2002. Al contrario la quota di interventi che entrano in APQ con il progetto preliminare hanno una tendenza positiva più evidente. Le tendenze in atto dal 2002 hanno un culmine nel 2005, quando solo il 4 per cento degli interventi che entrano in APQ non hanno completato alcun livello di progettazione mentre oltre l'80 per cento di essi è dotato almeno di progettazione preliminare.

Fig. 27. Fase procedurale degli interventi alla stipula per anno di stipula – Monitoraggio al 30.06.07 e stipule entro il 31.12.07



Si rileva, infine, l'eccezione del 2006, quando si osserva un sensibile aumento degli interventi inseriti in APQ senza progettazione, a scapito di quelli con progettazione preliminare, situazione parzialmente recuperata nel 2007.

Nel complesso, si osserva come il rafforzamento delle regole introdotte nel 2002 abbia inciso positivamente, favorendo la diminuzione di interventi senza progettazione a vantaggio di interventi dotati di progettazione preliminare, senza andare a modificare la quota di interventi con livelli più avanzati di progettazione.

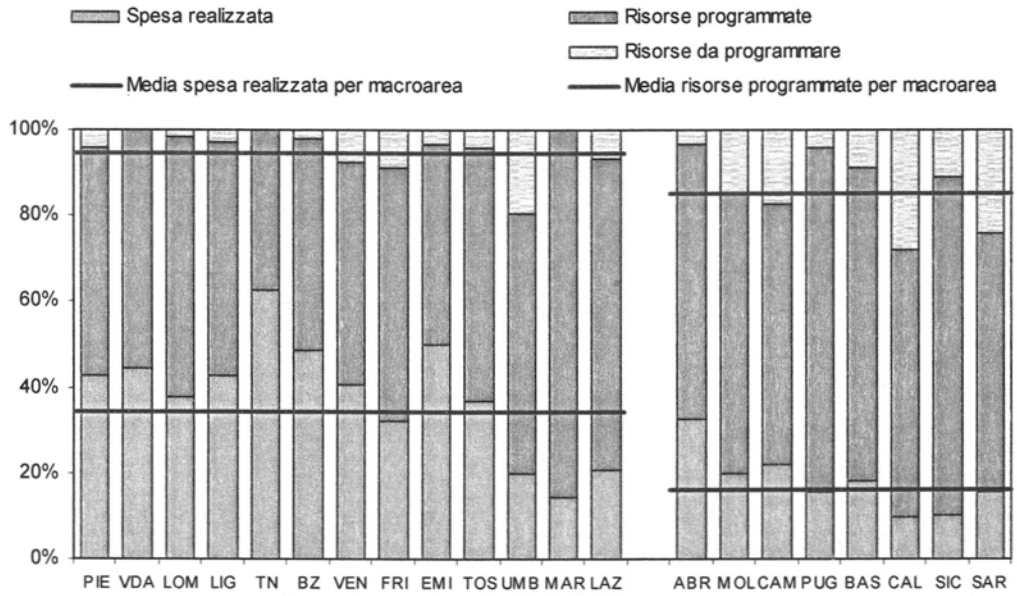
5.2.4. Lo stato di attuazione

I costi realizzati ammontano a 24.747 milioni di euro, pari al 31 per cento del costo complessivo di 79.291 milioni di euro.

In termini di spesa FAS rilevata dal monitoraggio, risultano costi realizzati per 3.578 milioni di euro, pari al 22 per cento rispetto alle risorse programmate e monitorate (16.335 milioni di euro) e al 19 per cento rispetto alle risorse assegnate (18.855 milioni di euro).

Tuttavia, le percentuali di realizzazione della spesa sono molto eterogenee fra le diverse regioni. Nella Fig. 28 viene riportata la percentuale di avanzamento della spesa a valere su risorse FAS a livello regionale, calcolata rispetto alle risorse assegnate, indicando anche la quota di risorse programmate e di quelle da programmare.

Fig. 28. Risorse FAS – Avanzamento della spesa e quota di risorse programmate e da programmare – Monitoraggio al 30.06.07 e stipule entro il 31.12.07



L'ordinamento geografico delle regioni consente di osservare immediatamente che nel Centro-Nord si registrano, in media, percentuali maggiori sia in termini di spesa realizzata che di risorse programmate. In particolare, si osserva che Umbria, Marche e Lazio hanno valori più vicini a quelli del Mezzogiorno che non a quelli del Centro-Nord e, viceversa, l'Abruzzo è molto più vicino al Centro-Nord che non al Mezzogiorno.

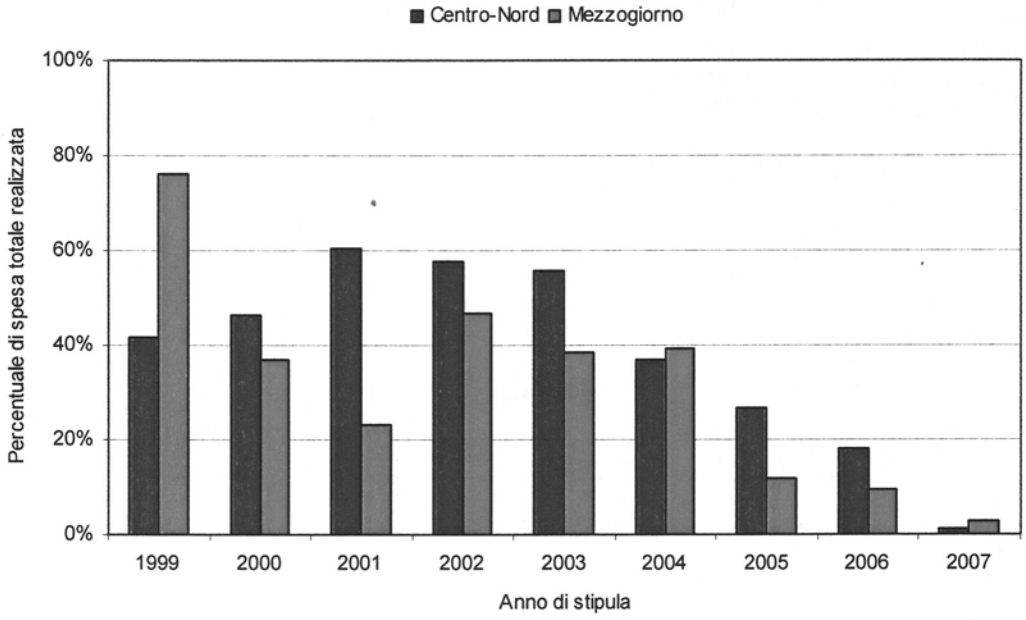
Per quanto riguarda la spesa realizzata, oltre alle Province Autonome dove gli importi sono limitati, si distingue la buona performance dell'Emilia-Romagna nel Centro-Nord e dell'Abruzzo nei confronti delle altre regioni del Mezzogiorno, mentre le regioni più indietro sono Umbria, Marche e Lazio nel Centro-Nord e Calabria e Sicilia nel Mezzogiorno.

Nella Fig. 29 vengono riportate le percentuali di avanzamento della spesa complessiva per macroarea, in funzione dell'anno di stipula. A partire dal 2001 per il Centro-Nord e dal 2002 per il Mezzogiorno, la percentuale di costo realizzato ha generalmente un trend decrescente rispetto all'anno di stipula: le risorse relative agli APQ stipulati nei primi anni presentano percentuali di avanzamento maggiori.

Le apparenti anomalie degli anni precedenti si spiegano con il sottostante ammontare di risorse e, di conseguenza, con la dimensione dei relativi interventi. In particolare, l'avanzamento del Mezzogiorno per gli APQ stipulati nel 1999 si riferisce a un ammontare complessivo di circa 400 milioni di euro, mentre l'avanzamento del Centro-Nord è calcolato su oltre 5.500 milioni di euro. Anche l'avanzamento della spesa nel Mezzogiorno per gli APQ stipulati nel 2001,

relativamente basso rispetto quello delle stipule negli altri anni, si può spiegare attraverso i maggiori costi degli interventi per quell'anno.[127]

Fig. 29. Percentuale di costo totale realizzato per macroarea in funzione dell'anno di stipula – Monitoraggio al 30.06.07 e stipule entro il 31.12.07



5.2.5. Gli interventi conclusi

Gli interventi con lo stato di monitoraggio concluso sono 1.380 (pari al 7 per cento), per un costo complessivo di 2,5 miliardi di euro (3 per cento), di cui 0,2 coperti con FAS.

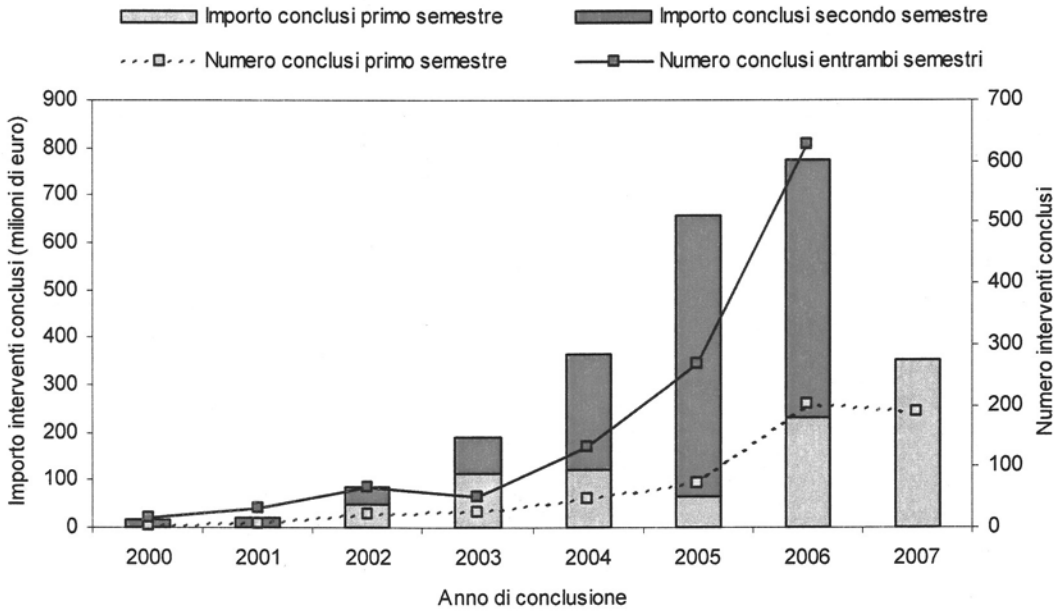
L'incidenza della copertura FAS sugli interventi conclusi, intorno al 7 per cento, appare notevolmente più bassa rispetto all'incidenza media complessiva del FAS, intorno al 21 per cento. Ciò dipende da due elementi: da un lato, l'incidenza del FAS sugli interventi avviati nel periodo 1998-2005, in cui è ricompresa la maggior parte degli interventi conclusi, ammonta al 12 per cento, decisamente inferiore a quella complessiva; dall'altro, si osserva che gli interventi con FAS sono mediamente più piccoli di quelli non coperti con FAS e questo avviene in misura ancora maggiore per gli interventi conclusi. In particolare, dei 4 interventi conclusi con costi superiori a 100 milioni di euro (3 dei quali localizzati in Toscana e 1 in Lombardia), nessuno è coperto con risorse FAS.

La distribuzione dell'importo e del numero di interventi conclusi in funzione dell'anno di conclusione è riportato nella Fig. 30. Si vede che, in termini di numero di interventi, il primo semestre 2007 conferma il dato analogo del 2006, anno in cui la crescita del numero di interventi conclusi è stata molto marcata; tuttavia,

[127] In particolare, pesa l'effetto degli APQ nei settori Trasporti e Risorse Idriche in Sicilia, nei quali sono contenuti grandi interventi con avanzamenti minori.

considerando l'importo degli interventi conclusi nel primo semestre 2007, questo supera l'analogo 2006 di oltre il 50 per cento, il che indica un progressivo innalzamento del valore degli interventi conclusi.

Fig. 30. Importo e numero degli interventi conclusi – Monitoraggio al 30.06.07 e stipule entro il 31.12.07



Bisogna considerare, inoltre, che per altri 3.862 interventi in aggiunta a quelli con monitoraggio concluso, è raggiunto il 100 per cento della spesa. Si tratta di un ulteriore 20 per cento degli interventi, per ulteriori costi complessivi di 5,2 miliardi di euro (7 per cento), di cui 1,0 coperti con FAS. Di questi ultimi interventi, 2.235 risultano entrati in esercizio (il che porterebbe a considerarli come effettivamente conclusi, con uno stato di monitoraggio non ancora aggiornato), 311 risultano non entrati in esercizio, mentre per 1.316 il monitoraggio non fornisce nessuna informazione sull'entrata in esercizio.
Sugli interventi conclusi l'UVER sta per avviare, naturalmente, una azione di valutazione della loro efficacia secondo la metodologia e con le stesse finalità ampiamente descritte nel capitolo 2.

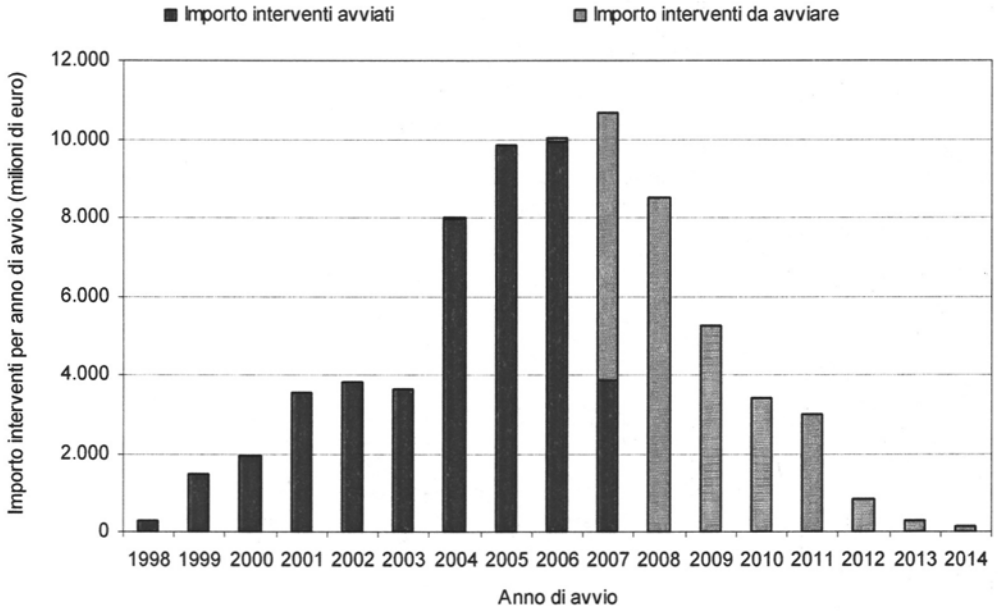
5.2.6. Le previsioni: l'avvio degli interventi

Gli interventi avviati, cioè quelli per cui risulta iniziata la fase di esecuzione, sono 12.617 (pari al 66 per cento), per importi pari a 50.941 milioni di euro, corrispondenti al 64 per cento dei costi complessivi e al 45 per cento delle risorse FAS programmate.

Per gli interventi non avviati, invece, il sistema di previsione stima che il valore degli interventi avviati entro il 2007 ammonti a 57,9 miliardi di euro (in calo rispetto al 59,1 delle previsioni precedenti), pari al 73 per cento delle risorse

complessive, di cui 9,2 a valere sul FAS (in calo rispetto al 9,6 delle previsioni precedenti), pari al 56 per cento delle risorse FAS programmate.

Fig. 31. Distribuzione dell'importo degli interventi avviati e da avviare – Monitoraggio al 30.06.07 e stipule entro il 31.12.07



Per il 2007, la Fig. 31 consente di leggere che l'importo totale di interventi che saranno avviati ammonta a 10,7 miliardi di euro (in calo rispetto ai 12,3 delle previsioni precedenti e ancora indicato nei dati di monitoraggio); di questi, 3,9 miliardi di euro corrispondono a interventi già avviati, mentre per i restanti 6,8 l'avvio è indicato dal sistema di previsione (si ricorda che poiché i dati di monitoraggio sono riferiti a giugno 2007, il dato riferito a quell'anno è solo parzialmente effettivo).

Rispetto al trend generale, secondo cui gli importi degli interventi avviati nel 2006 hanno replicato il dato del 2005, nel 2007 si prevede un lieve incremento, per proseguire con importi che diminuiscono gradualmente negli anni successivi.

Si evidenzia, infine, che nelle regioni Marche, Puglia, Sicilia e Sardegna la quota di risorse FAS assegnate a interventi da avviare dopo il 2007 è oltre il 50 per cento di quelle programmate.

5.2.7. Le previsioni: la spesa

I grafici di previsione per la spesa complessiva e la spesa finanziata con il FAS sono riportati rispettivamente nelle Figg. Fig. 32 e Fig. 33.[128]

[128] Il valore del costo realizzato nel 2007 è parziale, in quanto i dati di monitoraggio sono aggiornati al 30 giugno 2007.

L'aspetto più evidente è costituito dalla differenza fra il picco della curva di spesa prevista dalle Amministrazioni, che ha un valore massimo nel 2007, e il profilo di spesa fornito dal sistema di previsione UVER, molto meno concentrato.

Tale differenza ha sempre caratterizzato tutte le previsioni prodotte in passato ed è sintomatica di un **eccessivo ottimismo** nelle capacità di recupero di una spesa che viene realizzata in modo più graduale rispetto alle aspettative iniziali.

Il fenomeno assume dimensioni rilevanti proprio nell'immediato, visto che il sistema di previsione arriva a ridimensionare la spesa prevista dalle Amministrazioni nel 2007 addirittura del 59 per cento. Nel complesso, il sistema di previsione indica che la spesa ancora da effettuare subisce un ritardo medio di circa 2 anni rispetto alle indicazioni del monitoraggio (che diventa di circa 2 anni e mezzo per la sola spesa FAS).

Il trend crescente della spesa, osservato fino al 2006, viene confermato dal valore previsto per la spesa totale nel 2007, intorno ai 6.600 milioni di euro; invece, per la spesa a valere sul FAS la crescita del 2007 rispetto al 2006 è molto debole e si attesta sopra i 1.300 milioni di euro, che salgono a oltre 1.400 considerando anche le risorse FAS non programmate (vedi oltre).

Confrontando la distribuzione della sola spesa FAS rispetto a quella complessiva[129], le previsioni UVER mostrano che, tra le due, lo scostamento medio della spesa da realizzare è pressoché nullo; anche la concentrazione delle due distribuzioni assume valori molto simili. Tuttavia, la somiglianza della forma delle due curve della spesa da realizzare, che potrebbe suggerire un comportamento omogeneo fra interventi finanziati con il FAS e non, nasconde in realtà delle differenze osservabili utilizzando un maggiore dettaglio dei dati. Infatti, un approfondimento dell'analisi delle previsioni della spesa residua al livello delle due macro-aree evidenzia che la spesa residua nel Mezzogiorno è mediamente scostata 15 mesi più in avanti di quella nel Centro-Nord e, soprattutto, che in entrambe le macro-aree la spesa da realizzare a valere sul FAS è in anticipo su quella totale mediamente di 3 mesi [130].

Dal confronto fra scostamenti fra spesa da realizzare totale e FAS previsti dal sistema e indicati nel monitoraggio emerge, inoltre, un ulteriore elemento. Rispetto alle indicazioni del monitoraggio, la distanza media fra la spesa da realizzare a valere sul FAS e quella totale viene ridotta dal sistema di previsione UVER: in altre parole, anche le aspettative di una maggiore velocità degli interventi coperti con risorse FAS vengono in qualche modo ridimensionate.

---

[129] Per una generica curva di distribuzione annuale della spesa è possibile calcolare un valor medio e una deviazione standard, che hanno il significato di baricentro temporale della spesa e concentrazione temporale della stessa. La differenza fra i baricentri temporali di due curve fornisce una misura dello scostamento medio di una curva rispetto all'altra, mentre il confronto delle rispettive deviazioni standard fornisce indicazioni sulla concentrazione della spesa.

[130] L'apparente annullamento delle differenze a livello aggregato si spiega con il diverso peso della spesa FAS nelle due macro-aree.

Fig. 32. Previsione di spesa complessiva – Monitoraggio al 30.06.07 e stipule entro il 31.12.07

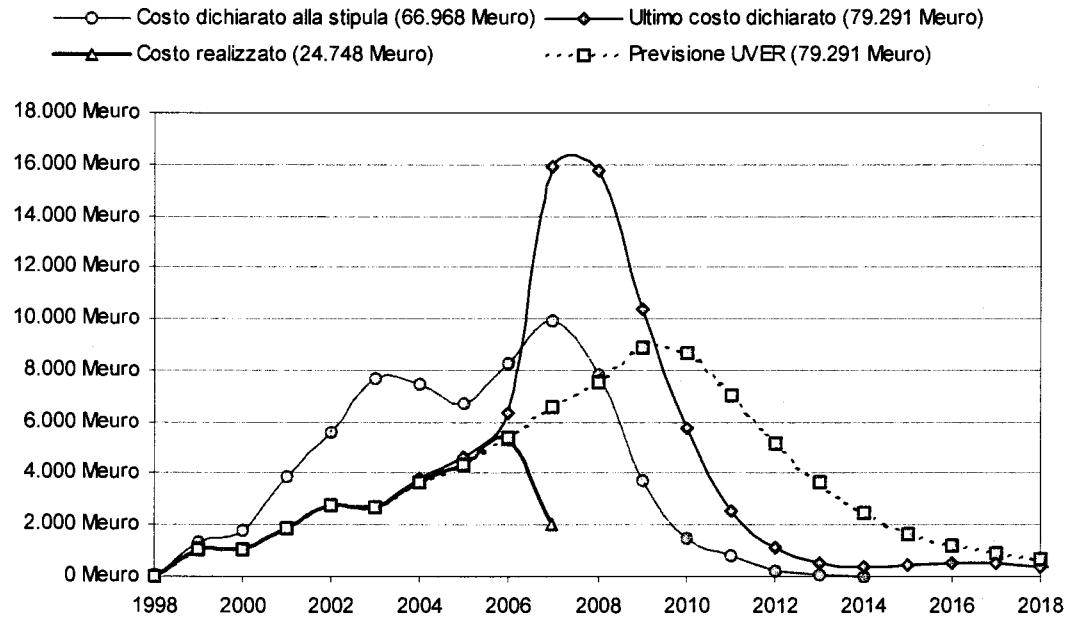
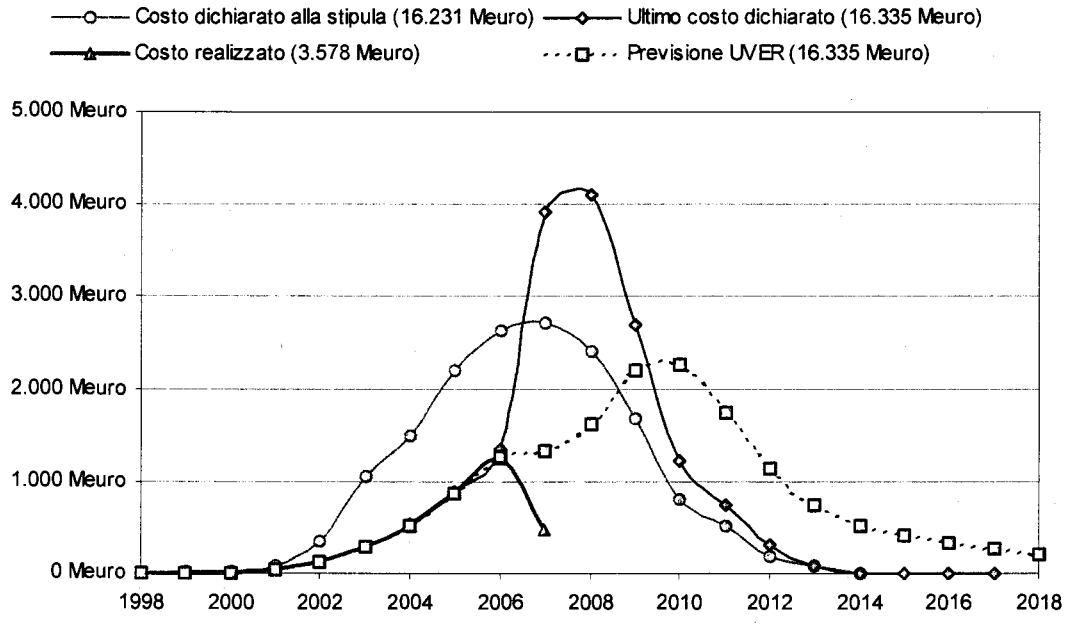


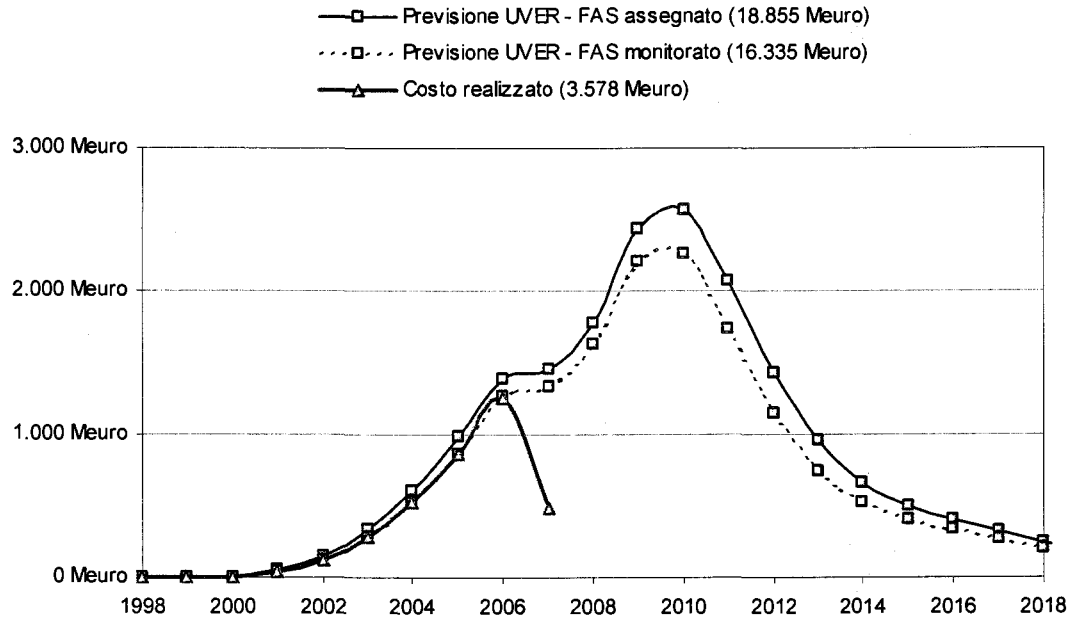
Fig. 33. Previsione di spesa FAS – Monitoraggio al 30.06.07 e stipule entro il 31.12.07



Un'estensione del sistema di previsione consente, sotto determinate ipotesi, di avere una previsione di spesa non solo sulle risorse FAS programmate e monitorate, ma

anche sul totale delle risorse FAS assegnate (18.855 milioni di euro), aggiungendo una stima effettuata sui 2.520 milioni di euro non rilevati dai dati di monitoraggio. In particolare, si ipotizza che le risorse delle delibere fino alla 36/02 che non risultano monitorate abbiano la stessa distribuzione di quelle monitorate. Inoltre, per le risorse non programmate delle delibere successive si stima una programmazione distribuita nel triennio 2007-2009 seguendo il trend di crescente velocità di programmazione; alle risorse da programmare viene applicata un profilo "medio" di spesa costruito sulla base dei profili di spesa delle delibere a partire dalla 36/02. Il risultato della previsione complessiva è riportato nella Fig. 34[131].

Fig. 34. Previsione di spesa FAS – Risorse monitorate e totale risorse assegnate



Si vede che la curva del FAS assegnato è lievemente sopra quella del FAS monitorato, a causa delle ipotesi sopra elencate, con le differenze maggiori nel periodo 2009-2013. Il massimo della spesa si conferma nel 2010, intorno ai 2.500 milioni di euro.

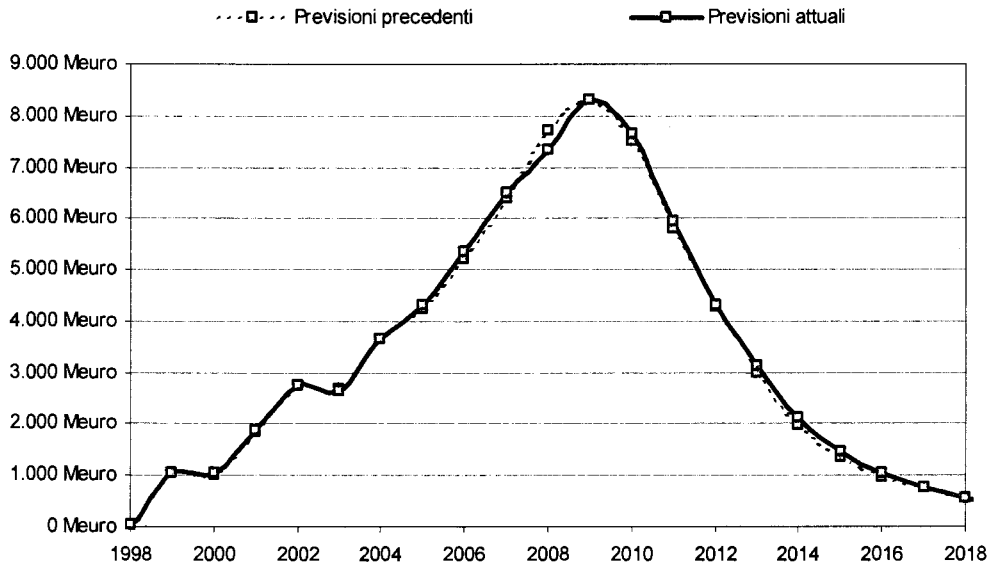
5.2.8. Il confronto con le previsioni precedenti

È interessante mettere a confronto anche il profilo di spesa complessivo fornito dalle previsioni attuali con quello delle previsioni precedenti. Per rendere il confronto il più accurato possibile, vengono selezionati sia gli interventi in comune fra una fase e l'altra che quelli riconducibili gli uni agli altri attraverso il processo

[131] Il valore del costo realizzato nel 2007 è parziale, in quanto i dati di monitoraggio sono aggiornati al 30 giugno 2007.

di generazione padri-figli. Considerando che il confronto proposto copre interventi dal costo pari a 73,7 miliardi di euro e che il costo attuale degli APQ già considerati nelle previsioni precedenti ammonta a 74,4 miliardi di euro, si può affermare l'analisi si riferisce al 99 per cento dei costi confrontabili. La differenza è dovuta a nuovi interventi non direttamente riconducibili a interventi presenti nella precedente fase. I due profili si spesa sono riportati nella Fig. 35.

Fig. 35. Previsioni di spesa complessiva – Confronto fra previsioni attuali e precedenti per interventi omologhi

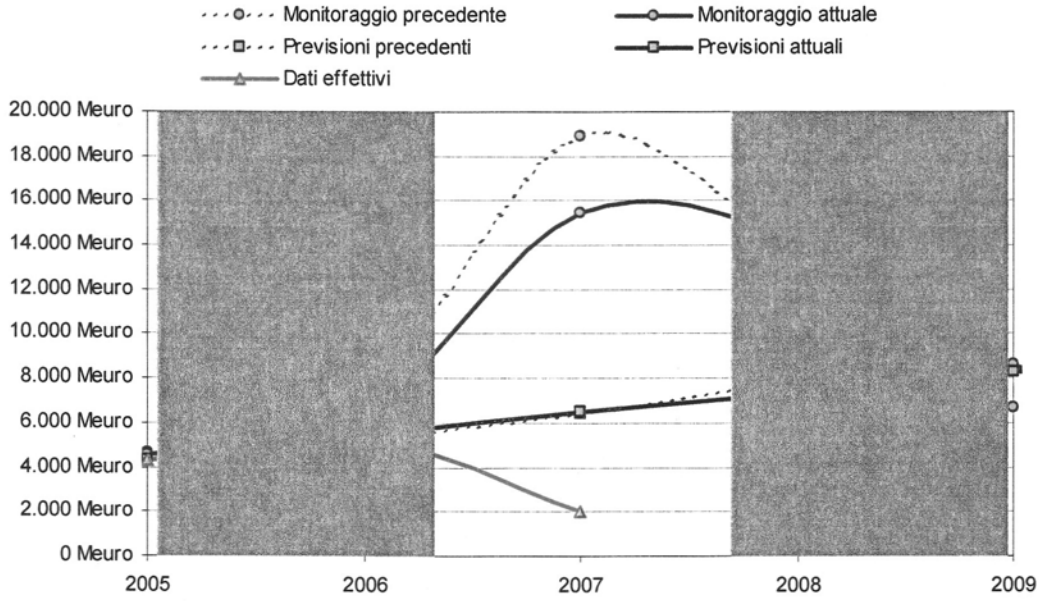


Le previsioni attuali risultano praticamente sovrapposte a quelle precedenti: la variazione massima si registra per il 2008, quando la spesa prevista per gli interventi considerati si riduce di circa 400 milioni di euro.

Per comprendere meglio la rilevanza della differenza fra i due aggiornamenti delle previsioni è utile confrontare le due curve di previsione della Fig. 16 con i rispettivi dati di monitoraggio. Nella Fig. 36 viene rappresentato un ingrandimento di tale confronto intorno al 2007. La curva tratteggiata in verde rappresenta i dati forniti dalle Amministrazioni con il monitoraggio del 31 dicembre 2006, mentre quella intera in verde ne rappresenta l'aggiornamento al 30 giugno 2007: a sei mesi dalla fine dell'anno le Amministrazioni ancora sovrastimano il dato annuale di quasi 2 volte e mezzo. La curva celeste, invece, rappresenta la spesa realizzata fino al 30 giugno 2007, pertanto il valore per il 2007 è un dato parziale.

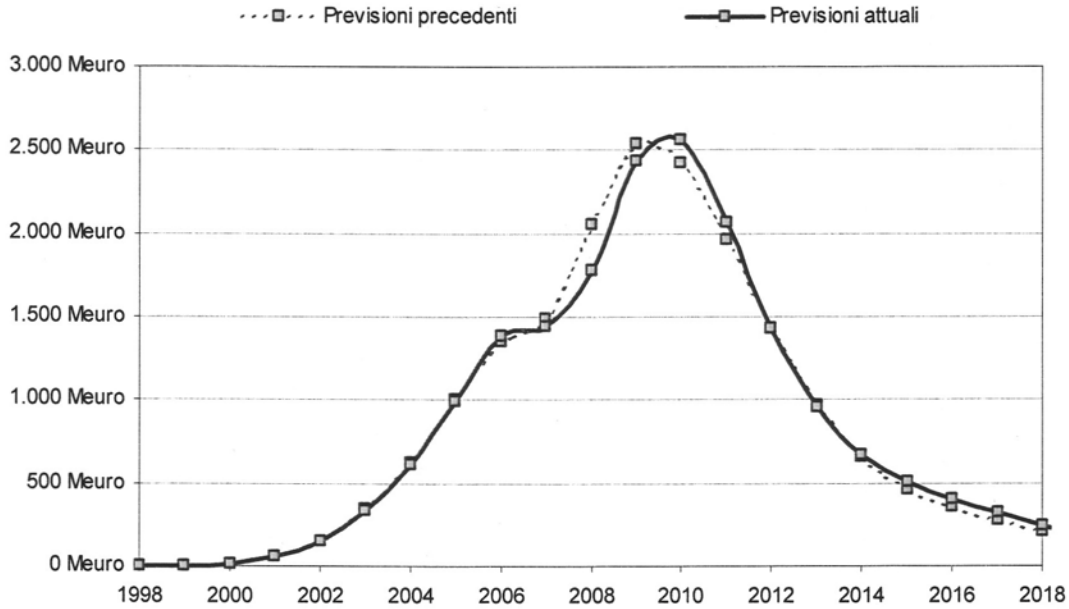
Rispetto al riassestamento dei dati di monitoraggio si osserva, dunque, una sostanziale stabilità delle previsioni UVER.

Fig. 36. Previsioni di spesa e dati di monitoraggio – Focus 2007 del confronto fra previsioni attuali e precedenti per interventi omologhi



Nella Fig. 37 viene riportato il confronto delle previsioni sul totale delle risorse FAS assegnate (18.855 milioni di euro).

Fig. 37. Previsioni di spesa FAS – Confronto fra previsioni attuali e precedenti per tutte le risorse FAS assegnate



La differenza fra le due curve di previsione, in questo caso, dipende sia dall'aggiornamento delle previsioni sui singoli interventi che dalla proiezione sulla quota parte di risorse non rilevata dai dati di monitoraggio (che per le previsioni attuali vale 2.520 milioni di euro e per le precedenti 5.033 milioni di euro).

Anche ora il confronto mostra una sostanziale stabilità, con uno scostamento medio complessivo di circa un mese. La previsione per il 2008, inferiore di circa 280 milioni di euro, risente della tendenza già osservata sulle previsioni complessive, che viene amplificata dalla differenza fra le previsioni per i nuovi interventi e le proiezioni precedenti.

5.3. L'INDICATORE ANTICIPATORE

Il sistema dell'Indicatore Anticipatore consente tradizionalmente di anticipare di 6 mesi la pubblicazione del dato annuale dei Conti Pubblici Territoriali e dunque di conoscere già a giugno di ogni anno, anziché a dicembre, l'informazione relativa alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione a livello regionale per l'anno precedente.

Il guadagno temporale raggiunto dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali nella pubblicazione del dato annuale regionale sulla spesa in conto capitale della PA – da un ritardo di due anni si è passati, grazie alla premialità, ad un ritardo di un solo anno – ha indotto l'UVER a rivedere il ruolo dell'Indicatore Anticipatore e ad esplorarne nuovi ambiti di applicazione.

Questi nuovi ambiti di applicazione riguardano la produzione di:

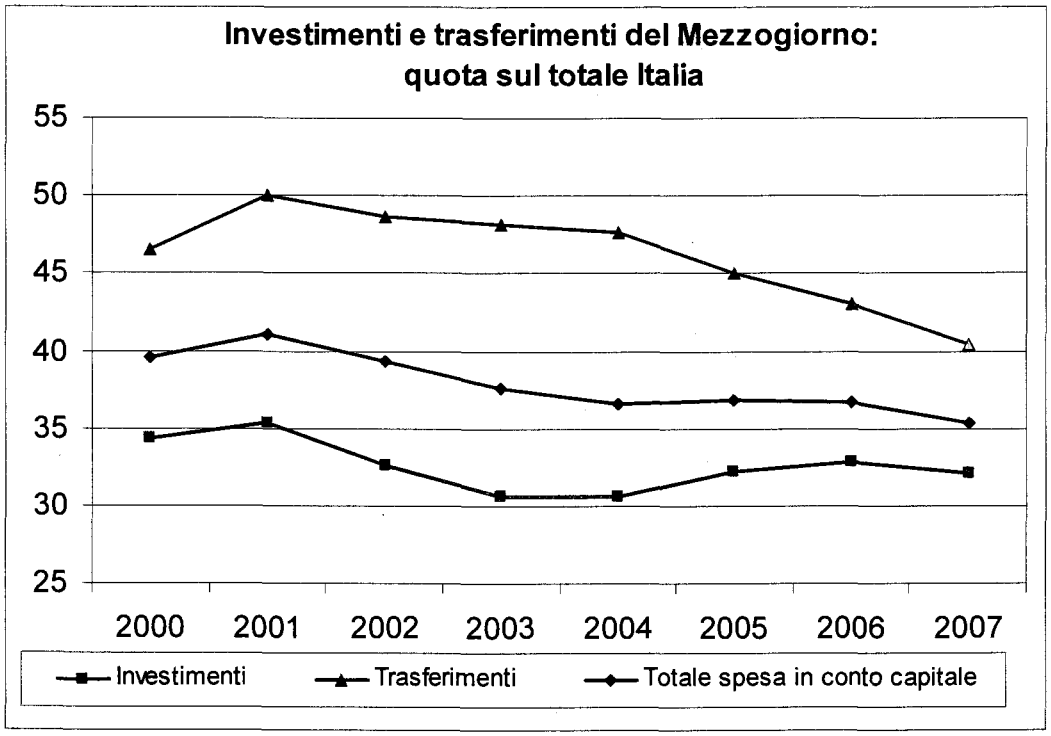
- **stime infra-annuali** della spesa (stime trimestrali e stima annuale in corso d'anno);
- **previsioni della spesa** per l'anno successivo a quello in corso.

Per il 2007 i nuovi sviluppi hanno sinora consentito di prevedere una flessione della quota del Mezzogiorno sul totale della spesa in conto capitare della PA a livello nazionale; questa tendenza è determinata quasi esclusivamente dalle voci di spesa per Trasferimenti, per cui la quota si è ridotta dal 43 al 40%.

In particolare, essa è da attribuirsi all'aumento della spesa per Trasferimenti dello Stato stimata per il Centro Nord, a fronte di una sostanziale stabilità osservata nel Mezzogiorno (la quota per il Mezzogiorno è passata da circa il 45% del 2006 a meno del 38% nel 2007).

La spesa per Investimenti, e le relative quote per macro area, si sono mantenute pressoché invariate rispetto all'anno precedente.

Fig. 38. Investimenti e trasferimenti nel Mezzogiorno: quota sul totale Italia



L'attuale modello IA è un complesso sistema di modelli statistici, articolato in tre blocchi principali:

1 – **Previsione della spesa per investimenti** (di fonte Trimestrale di Cassa per gli Enti Locali e Mandati di pagamento per lo Stato) per Ente e Macro Area partire dalla Banca dati dei Bandi;

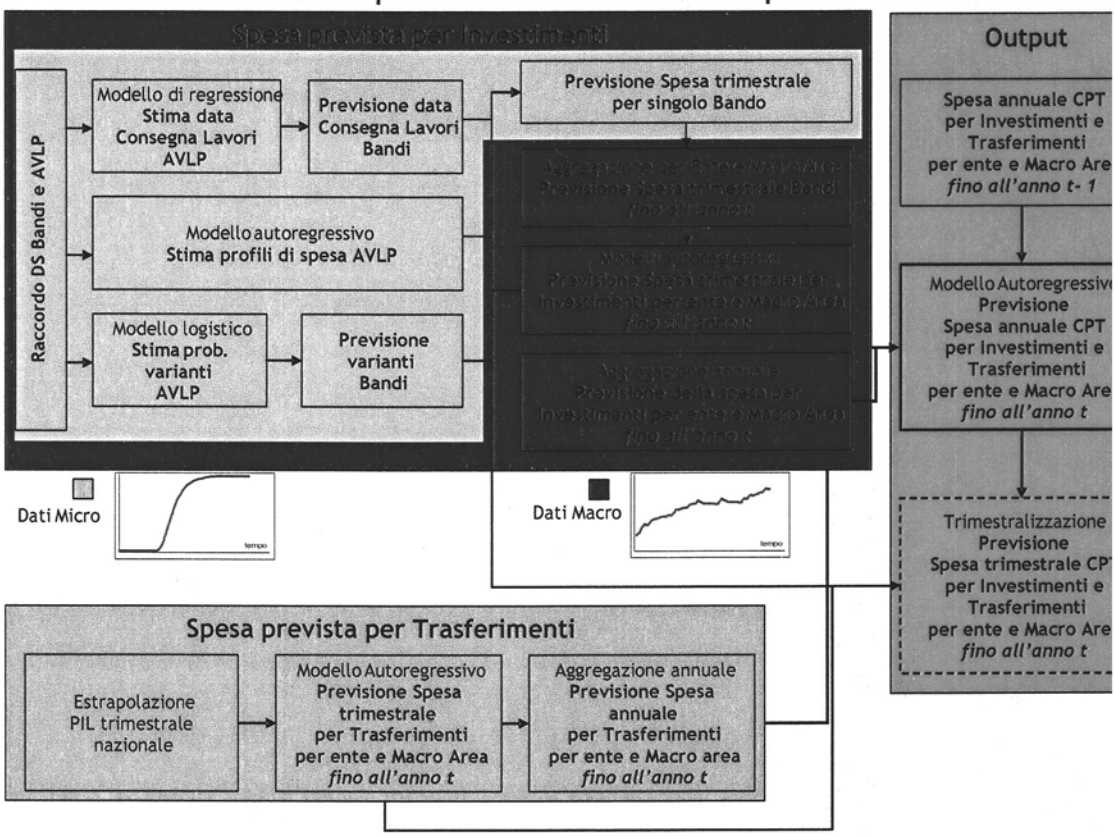
2 – **Previsione della spesa per trasferimenti** (di fonte Trimestrale di Cassa per gli Enti Locali e Mandati di pagamento per lo Stato) per Ente e Macro Area;

Le serie di spesa previste per trasferimenti e investimenti ottenute, a livello trimestrale, con i due sotto-sistemi di modelli rappresentano l'input per il 'blocco' di output che, a sua volta, fornisce 3 prodotti:

3 – **Output**: Stima in corso d'anno della spesa annuale CPT per trasferimenti e investimenti; previsione della spesa annuale CPT per l'anno successivo; ricostruzione trimestrale della spesa.

Fig. 39.

Sistema di previsione Indicatore Anticipatore



Per estendere l'Indicatore Anticipatore in un'ottica previsiva è stato necessario arricchire le fonti già disponibili (trimestrale di cassa, mandati di pagamento dello Stato, investimenti dell'Anas, incentivi alle imprese, patti territoriali e contratti di programma e crediti d'imposta), per permetterne l'estrapolazione nel futuro. A tali fini l'IA si è dotato di una base informativa più corposa, costituita dalla banca dati dei bandi di gara e dai profili tipici di distribuzione della spesa elaborati dall'UVER sulla base dei dati sugli appalti rilevati dall'Osservatorio AVCP.

Per quanto riguarda la spesa per **investimenti**, dunque, i bandi di gara possono essere considerati l'evento origine da cui si genererà la spesa futura che si realizzerà nel territorio:

Si tratta di dati micro, relativi cioè al singolo appalto. Attribuendo opportunamente a ciascun appalto un ipotetico profilo di spesa, che ne descrive l'articolazione nel tempo,e che viene desunto dall'osservazione dell'universo degli appalti, è possibile prevedere la spesa che effettivamente si realizzerà nel territorio.

Per quanto riguarda i **trasferimenti**, invece, mancando la disponibilità di indicatori di spesa che possano essere impiegati per la previsione, sono state individuate strade alternative che tengono conto di ipotesi di scenario su variabili di tipo economico a livello nazionale come, ad esempio, il PIL trimestrale.

Per quanto riguarda la produzione di stime trimestrali, il sistema già disponeva di dati trimestrali per ciascuna delle fonti di cui si alimenta, con circa un periodo di ritardo; tuttavia, la serie della spesa pubblica in conto capitale CPT non esiste in forma temporalmente disaggregata per cui non sembrerebbe possibile, almeno in linea teorica, prevederne l'andamento infra-annuale.

Ciò nonostante, la disponibilità di indicatori trimestrali di spesa strettamente correlati con la spesa CPT e di tecniche di disaggregazione temporale correntemente usate nella contabilità nazionale in Italia e in numerosi altri paesi, ci hanno motivato ad adottare un approccio di tipo indiretto.

Per la ricostruzione trimestrale della spesa in conto capitale CPT, infatti, è stato utilizzato un metodo basato su tecniche che modellano l'andamento delle serie trimestralizzate (nel nostro caso) sulla base della relazione, stimata con tecniche econometriche, esistente tra uno specifico indicatore disponibile su base trimestrale e il corrispondente dato annuale.

5.4. L'INTEGRAZIONE DELLE BANCHE DATI

L'UVER ha nella sua missione anche il compito di promuovere la creazione di un quadro conoscitivo organico, che nasca dal patrimonio informativo, frammentario, disperso e disomogeneo, assicurato dalle tante banche dati e sistemi informativi esistenti.

Un luogo comune porta spesso infatti a lamentare la mancanza di informazioni sull'andamento dei progetti di investimento quando invece la realtà è più quella della sovrabbondanza di informazioni e della ridondanza dei sistemi informativi incaricati di acquisirle.

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

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

L'UVER – lo si è detto anche in altre parti di questa relazione – si propone di fornire conoscenza operativa.

5.4.1. Il Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio in cooperazione con l'Autorità di vigilanza sui contratti e i lavori pubblici

All'integrazione delle banche dati e alla razionalizzazione del sistema di acquisizione delle informazioni di monitoraggio l'UVER lavora da tempo e se ne è dato conto ampiamente anche nelle precedenti relazioni.

La molteplicità dei sistemi di acquisizione, dei centri di raccolta e dei "depositi di informazioni", e l'assenza di un riferimento informativo unico, per quanto riguarda il mondo degli investimenti pubblici rende stringente la necessità di integrazione delle informazioni disponibili al fine di passare dall'attuale sistema a "compartimenti stagni" (le banche dati che non comunicano) ad un sistema "permeabile" (le banche dati che comunicano attraverso chiavi di lettura comuni) e quindi di maggiore portata informativa. Questo passaggio è fondamentale affinché il sistema delle conoscenze sugli investimenti raggiunga la maggiore completezza possibile e possa essere efficacemente impiegato per scopi operativi.

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

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

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

1. la necessità di un codice univoco che identifichi lo stesso progetto che permetta di effettuare elaborazioni di dati presenti in diverse basi di dati senza dover ricostruire con strumenti evoluti l'identità del progetto;

2. l'utilizzo nelle varie banche dati di unità di rilevazione differenti deriva dalle diverse necessità di monitoraggio che caratterizzano le varie basi di dati: esse osservano i progetti o gli appalti, gli interventi complessivi o i singoli lotti, ecc.

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

L'approccio dell'UVER al tema dell'identificazione univoca dei progetti, principalmente informativo, è complementare e convergente a quello normativo, finalizzato alla trasparenza amministrativa, seguito dalle procedure MIP (Monitoraggio investimenti pubblici) e CUP (Codice unico di progetto) che

prevedono l'assegnazione a ciascun progetto di un codice identificativo univoco e hanno origine in precise normative di riferimento (L.144/99 e Reg.24/04).

L'utilizzo generalizzato del CUP incontra ancora oggi resistenze e comportamenti elusivi, come ampiamente già sostenuto e dimostrato nei capitoli 3 e 4 (e vedi in particolare i paragrafi 3.2.4 e 4.4.3). Ciò ha spinto da tempo l'UVER ad attivarsi seguendo l'approccio informativo, mantenendo tuttavia fermo il punto della necessità dell'attribuzione del CUP a ciascun progetto che si candidi a ottenere risorse pubbliche, condizione irrinunciabile perché si possa produrre quella conoscenza operativa in grado di far assumere scelte politiche consapevole ed efficaci.

Oltre ai numerosi soggetti ed enti che sono responsabili della programmazione e all'utilizzo delle risorse per investimenti pubblici, l'altro grande soggetto che ha informazioni sull'attuazione degli investimenti è l'Autorità di vigilanza, già sui lavori pubblici, e che adesso ha esteso le proprie funzioni di controllo al mondo dei contratti per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Con l'Autorità l'UVER collabora fin dal 2005. A questa collaborazione si è pero deciso di dare una veste formale e di individuare un percorso istituzionale con obiettivi operativi specifici.

Su iniziativa dell'UVER, infatti tra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e l'Autorità di vigilanza sui contratti e i lavori pubblici è stata sottoscritta una convenzione con cui verrà avviato un progetto comune finalizzato all'integrazione dei rispettivi sistemi informativi sugli investimenti pubblici.

I presupposti di tale collaborazione sono:

- il fatto che il DPS già possiede e sta provvedendo a unificare i sistemi di monitoraggio (come si dirà fra poco nel paragrafo 5.4.2, con relative banche dati, dei progetti finanziati con fondi europei e con il fondo per le aree sottoutilizzate;
- il fatto che l'Autorità di vigilanza a sua volta svolge il monitoraggio dei dati di tutti i contratti pubblici e le conseguenti elaborazioni dei dati;
- che l'Autorità ha – unica tra i tanti soggetti che pure hanno titolo per chiedere informazioni - il potere di attribuire sanzioni pecuniarie in caso di mancata trasmissione dei dati.

Lo scopo strategico del progetto è quello di consentire che questi sistemi informativi possano "parlarsi" e sia possibile gestirli in modo integrato, omogeneizzando il modo di trasmettere i dati e quindi di analizzarli e utilizzarli.

Da ciò si conta di ottenere:

- un miglioramento della qualità, della completezza e dell'affidabilità dei dati;
- un aumento del potenziale analitico, descrittivo e previsivo delle amministrazioni coinvolte;
- una semplificazione dell'attività degli operatori di mercato e dei soggetti incaricati della raccolta e trasmissione dei dati;

- un aumento della capacità di vigilare e di intervenire per sanzionare irregolarità e correggere criticità.

Il progetto sarà realizzato intervenendo:

- nell'ambito informativo, operando un censimento dei dati a disposizione, delle relazioni informative esistenti tra essi, e progettando i modi per poterli integrare e condividere e utilizzare ai fini di supporto alle decisioni;
- nell'ambito informatico, realizzando le necessarie infrastrutture informatiche basate sul principio della cooperazione applicativa (secondo gli standard CNIPA) che consentano l'automatica integrazione e condivisione dei dati dei sistemi, le operazioni di correzione e qualità sui dati storici, l'apertura del sistema a eventuali utenti esterni;
- nell'ambito della divulgazione, diffondendo i risultati del progetto.

La convenzione ha un valore di 1 mln di euro che il DPS ha accantonato nell'ambito del Programma diffusione conoscenze finanziato dal FAS.

In base alla convenzione sarà costituito un comitato scientifico congiunto per indirizzare e sorvegliare l'andamento del progetto, e saranno indicati, per ciascuna delle parti, i responsabili dello svolgimento delle attività.

La progressiva costruzione di una vera e propria "anagrafe dei progetti", unitaria e condivisa da tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte è un risultato che va categoricamente perseguito e preteso ogni volta che si decida di finanziare un progetto o una intera categoria di investimenti pubblici. Resta naturalmente fermo che per arrivare a questo risultato è richiesta, da parte dei principali livelli di governo coinvolti, una forte volontà diretta a favorire il processo di conoscenza strutturale degli investimenti lungo il loro naturale percorso procedurale (progettazione, appalto, aggiudicazione, realizzazione, collaudo, entrata in esercizio).

5.4.2. Il monitoraggio unico dei progetti finanziati con le risorse aggiuntive delle politiche di coesione

Come si è detto è sempre più urgente la necessità di pervenire a una conoscenza delle opere che si caratterizzi come unitaria fin dall'origine, dalla raccolta dei dati.

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

Efficaci procedure di identificazione univoca dei progetti, come quelle a cui si sta lavorando e di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, non danno accesso di per sé alla conoscenza completa e dettagliata dei progetti di investimento.

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

Il DPS si è fatto carico di tale problema, tanto che uno dei punti principali della "programmazione unitaria" che è il regime in cui si realizzerà il ciclo di programmazione dei fondi europei e nazionali del Quadro strategico nazionale 2007-2013 è il monitoraggio unitario dei progetti.

La delibera CIPE n. 166/2007 ("Attuazione del QSN 2007-2013 – Programmazione del Fondo Aree Sottoutilizzate) ha quindi previsto "l'unificazione dei sistemi centrali di monitoraggio e l'adozione di regole e procedure comuni per migliorare l'efficacia dele attività atta a rilevare l'attuazione dela programmazione e per diminuire gli oneri connessi tale rilevazione".

Evidentemente non si tratta, tutt'altro, di creare un ulteriore soggetto di raccolta, ma di un'armonizzazione di tale raccolta attorno a criteri precisi.

L'UVER – Area statistica – che nel sistema delineato dalla delibera avrà il compito di sviluppare gli strumenti di analisi dei dati e di previsione della spesa, inclusi veri e propri indicatori di allerta di criticità degli interventi – ha collaborato intensamente alla predisposizione del protocollo di colloquio per il monitoraggio unico (sviluppato attraverso procedure partenariali tra Ministero dello Sviluppo economico/DPS e Ministero dell'Economia e delle Finanze/RGS-IGRUE e Regioni) lavorando in particolar modo per l'inserimento di campi utili per acquisire informazioni idonee a essere utilizzate in chiave previsiva, e per mantenere la possibilità di incrocio e confrontabilità dei dati provenienti da diversi sistemi e banche dati.

6. LA RETE DI RELAZIONI ED ESPERIENZE INTERNAZIONALI DELL'UVER

6.1. CONFERENZE INTERNAZIONALI

Dal 27 al 30 giugno 2007 si è tenuto a Istanbul il secondo forum mondiale "Statistica, Conoscenza e Politica" organizzato dall'OCSE, dedicato al tema "Misurazione e Promozione del progresso delle Società".

In parallelo al forum, ha avuto luogo la "Prima Esposizione Internazionale sugli Strumenti Innovativi per trasformare la Statistica in Conoscenza", in cui organizzazioni legate a gestione delle informazioni, diffusione dei dati e/o misurazione del progresso, tra cui il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, hanno esibito i rispettivi prodotti e servizi.

Durante l'esposizione l'UVER ha messo a disposizione gli strumenti e i risultati in tema di previsione, integrazione e analisi dei dati sugli investimenti pubblici, fra cui il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici, l'Indicatore anticipatore, le rappresentazioni territoriali statiche e dinamiche di varie realtà socio-economiche (dagli investimenti alla spesa, dai bilanci delle amministrazioni locali alla relativa dotazione di personale), le metodologie di integrazione dei dati sugli investimenti pubblici per il supporto delle politiche.

E' stata, inoltre, offerta una breve presentazione riguardante la trasformazione dei dati disponibili in informazioni utili come supporto alle politiche di sviluppo, attraverso adeguate modalità di integrazione delle informazioni, di rappresentazione della situazione esistente, di descrizione delle tendenze in atto e di confronto fra situazioni diverse a livello nazionale, per concludere con un suggerimento sull'opportunità di promuovere un confronto a livello internazionale sui temi trattati.

6.2. PROGETTI DI GEMELLAGGIO

In ambito internazionale il DPS promuove, coordina e realizza per le proprie materie di competenza, diversi progetti di cooperazione istituzionale nell'ambito della politica comunitaria di prossimità e di pre-adesione (quali i Gemellaggi amministrativi) e, in generale, i progetti di assistenza tecnica al settore pubblico di Paesi partner dell'Unione europea.

Inoltre il DPS promuove, coordina e realizza accordi bilaterali di trasferimento e scambio amministrativo, sia di esperienze che di personale, fra il DPS e Amministrazioni dei Paesi partner europei, di organismi internazionali, di banche internazionali.

In tali ambiti l'Uver ha partecipato nel corso del 2007 a diverse iniziative attive con Bulgaria, Polonia e Turchia, con il coinvolgimento diretto dei propri Componenti in giornate di studio e di confronto organizzate sia in Italia sia direttamente presso le strutture amministrative dei paesi partner.

6.2.1. L'internship con l'ufficio per la pianificazione statale turco

Nel mese di novembre 2007 l'UVER ha ospitato l'internship di due funzionari del Sottosegretariato per la Pianificazione Statale turco (SPO) dell'Ufficio del Primo Ministro turco, nell'ambito dell'Accordo di cooperazione bilaterale finalizzato alla promozione di un approccio allo sviluppo regionale in Turchia basato sull'esperienza italiana e coerente con i principi della politica di coesione europea.

Il lavoro svolto durante l'intership si è basato sulla promozione della più generale visione di un sistema di monitoraggio e valutazione di progetti di investimento pubblico e su come le articolazioni di un tale sistema hanno trovato realizzazione nel nostro paese.

Le attività, coordinate da un tutor UVER, hanno coinvolto diversi componenti per i diversi approfondimenti tematici che sono stati proposti. Nel programma sono stati ricompresi temi di varia natura, tutti afferenti al ruolo istituzionale dell'UVER.

In primo luogo, sono state esaminate le diverse attività funzionali alla realizzazione (nel senso più ampio del termine) di un programma di investimenti pubblici; nello specifico, è stato considerato il programma dei "Completamenti", caratterizzato da diversi punti in comune con programmi di sviluppo regionale attivati in Turchia. In secondo luogo, si è dato spazio agli strumenti disponibili per supportare le decisioni operative e strategiche per le politiche di sviluppo, dal sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici, alle analisi territoriali, fino alle metodologie per determinare le performance e l'efficacia degli interventi e delle amministrazioni interessate. Infine, sono state condivise le modalità di effettuazione delle verifiche in loco, coinvolgendo i funzionari turchi sia in simulazioni ad hoc che nella partecipazione ad una missione vera e propria.

A conclusione dell'internship, la controparte turca ha messo a punto un documento sinottico, in cui i diversi temi trattati durante l'internship sono stati analizzati in modo comparativo fra Italia e Turchia in modo da mettere in risalto le opportunità di sviluppo dei sistemi esistenti.

6.2.2. Altri progetti di gemellaggio

nel progetto di Gemellaggio con la Bulgaria, finalizzato a rafforzare la capacità di gestione del programma operativo "Ambiente" e istituito nell'ambito del programma Phare, che costituisce il principale aiuto di preadesione a favore dei paesi candidati all'adesione all'Unione europea, l'UVER è stato coinvolto nell'azione di supporto al Ministero dell'Ambiente Bulgaro nel processo di adozione e di applicazione dell'acquis comunitario e nella preparazione alla gestione dei fondi strutturali.

Sempre in questo Paese, l'UVER è stato coinvolto nell'ambito del progetto di gemellaggio con la Bulgaria gestito dal Formez e dal Dipartimento della Funzione Pubblica relativo al miglioramento della capacità amministrativa in Bulgaria.

Nel progetto di cooperazione "Partner for Cohesion" con la Polonia, che a sua volta faceva seguito ad un precedente gemellaggio "Phare", si è operato sulle modalità di cooperazione a livello centrale e regionale, coinvolgendo pertanto i rappresentanti e gli esperti delle amministrazioni centrali e regionali della Polonia nel confronto e nello scambio con l'Italia di esperienze e buone prassi in materia di Fondi strutturali.

In tutti i casi, il contributo apportato, ricalcando le competenze dell'Unità come descritte nei capitoli precedenti, si è naturalmente concentrato sulla materia dei controlli (audit delle operazioni e dei sistemi), sulle metodologie di monitoraggio e di previsione, sulle analisi di efficacia degli investimenti pubblici e sulle possibili azioni di tutoraggio che possono essere attuate per promuovere l'esecuzione degli interventi.

Attraverso queste iniziative si diffonde la metodologia e l'esperienza acquisite da una struttura come l'UVER nel campo della verifica degli investimenti pubblici e si offrono alle Amministrazioni di Paesi che stanno rafforzando le proprie capacità di programmazione e di governo delle risorse per investimenti un aiuto concreto