

## UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

### Relazione sull'attività svolta nel periodo luglio 2000-giugno 2001

#### INTRODUZIONE

Il *Rapporto annuale* rende conto delle attività svolte dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici nel corso del terzo anno di attività <sup>1</sup> (periodo luglio 2000-giugno 2001).

La sua uscita contestuale al *Quarto rapporto sullo sviluppo territoriale 2000-2001* ha consigliato un taglio redazionale che ne rendesse i contenuti complementari, evitando dunque dove non strettamente indispensabile la ripetizione di tematiche, pur oggetto dell'attività di questa Unità, che già trovano lì adeguata esposizione. In tali casi il *Rapporto annuale* si limita ad un'illustrazione degli aspetti particolarmente caratterizzanti il lavoro svolto da questa Unità.

Per un'attività assolutamente non routinaria, qual è quella svolta dall'Unità di valutazione, è apparso inoltre opportuno porre in evidenza l'aspetto che lega le attività svolte nel terzo anno con le attività svolte nei due anni precedenti, un percorso con numerosi elementi di continuità oltre che, naturalmente, con caratterizzazioni specifiche in risposta a nuove esigenze della Pubblica amministrazione.

#### *Bilancio del primo triennio*

Nei tre anni trascorsi dalla sua ricostituzione, avvenuta nella primavera del 1998 in attuazione del DPR 38/1998, l'Unità di valutazione ha visto consolidare il proprio ruolo tecnico di sostegno alle amministrazioni centrali e regionali:

- nella predisposizione di metodi e procedure per la programmazione e l'attuazione degli investimenti pubblici,
- nella formazione dei diversi programmi settoriali e territoriali di intervento, per assicurarne la coerenza reciproca,
- nella valutazione dei programmi di investimento, di singoli interventi infrastrutturali e di progetti complessi.

Senza voler essere esaustivi, ma al fine di scandire i principali passi fin qui percorsi, il lavoro del triennio può essere sintetizzato nel modo seguente:

- il *primo anno* è stato caratterizzato dall'avvio del nuovo processo di programmazione dei fondi comunitari per il Mezzogiorno, il cui prodotto principale è stato il Programma di sviluppo del Mezzogiorno (PSM), predisposto dal DPS e in larga parte per esso da questa Unità. Il suo contributo ha riguardato in particolare: l'articolazione degli obiettivi e la valutazione della loro plausibi-

1. La relazione è predisposta ai sensi dell'art. 7, comma 2, del DPR n. 38 del 20 febbraio 1998. Le due precedenti *Relazioni annuali* dell'Unità di valutazione sono state pubblicate rispettivamente nel settembre 1999 e nell'ottobre 2000.

lità; l'allocazione delle risorse fra obiettivi e fra territori; la definizione di metodi di incentivazione e premialità e di modalità per accelerare la modernizzazione delle amministrazioni; l'avvio di progetti sperimentali per accelerare il ciclo del progetto; collaborazioni e assistenza ad Amministrazioni centrali per metodi di valutazione trasversali (lavoro, ambiente, trasporti).

- il *secondo anno* è stato caratterizzato, oltre che dalla trasformazione del PSM in Quadro comunitario di sostegno (QCS), dall'azione volta a garantire la predisposizione delle Intese istituzionali di programma (IIP) in tutte le regioni italiane e dall'avvio degli Accordi quadro (APQ) per la loro attuazione con particolare riferimento al Mezzogiorno. Il contributo dell'Unità ha riguardato in particolare: il supporto tecnico all'Autorità di gestione nel semestre dedicato al negoziato con gli uffici della Commissione europea per la definizione del QCS; l'esame preliminare dei documenti tecnici costitutivi degli APQ; la collaborazione con altre amministrazioni per la reintroduzione degli studi di fattibilità e per l'istruttoria di progetti infrastrutturali di particolare rilievo; l'assistenza nella formazione dei nuclei di valutazione e verifica centrali e regionali.

Tanto il primo quanto il secondo anno hanno visto l'Unità di valutazione interprete del nuovo ruolo di servizio (centrale) a beneficio delle amministrazioni regionali, con un'offerta crescente sia con riferimento al sostegno nell'impostazione dei programmi operativi di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno (POR), sia con riferimento all'intero paese per quanto attiene agli APQ.

- il *terzo anno* è stato caratterizzato da uno spostamento marcato dell'attività verso il supporto all'attuazione, volto a favorire il compimento (l'attuazione) di quanto in precedenza predisposto. Il riferimento è ai "Complementi di programmazione", ossia alle regole di attuazione dei programmi di intervento e ai passi procedurali ad esse connessi per la scelta degli interventi da avviare; alla costruzione delle basi per il monitoraggio dell'attuazione dei programmi; alla definizione dei metodi per la valutazione degli scostamenti dei programmi dagli esiti inizialmente prefigurati; all'avvio dei rilevamenti necessari all'attribuzione della premialità; all'accelerazione impressa alla formazione di una rete fra i nuclei di valutazione e verifica; alla trasformazione degli studi di fattibilità in proposte di intervento. Solo un'assidua attenzione a queste "rifiniture" prestata oggi può preservare da sgradite sorprese negli anni a venire (realizzazioni in ritardo, somme non spese, interventi inadeguati).

Dall'ideazione, alla definizione dei programmi di intervento pubblici nel Paese e nel Mezzogiorno e nelle cosiddette aree depresse in particolare, alle condizioni per la loro attuazione. Questo è stato il percorso di tre anni di attività dell'Unità di valutazione.

Un percorso il cui primo traguardo può essere posto attorno al 2004, in corrispondenza con i primi effetti strutturali attesi dall'attuazione del QCS, e il cui traguardo finale è posto attorno al 2008; un percorso la cui efficacia per ora è leggi-

bile, in attesa del compimento del primo biennio di attuazione del QCS 2000-2006, attraverso indicatori indiretti: il rispetto dei tempi iniziali dedicati alla predisposizione dei programmi, il riconoscimento della qualità dell'impostazione da parte della Commissione europea.

Similmente per gli APQ, alla cui ampia diffusione deve seguire il raggiungimento dello scopo originario: quello di accelerare l'attuazione degli interventi, giovandosi del monitoraggio congiunto di Stato e Regioni. Ciò ha significato porre attenzione ai progetti, al loro iter, alla loro fattibilità.

È, quest'ultimo, l'altro ambito di attività istituzionale dell'Unità di valutazione che ha caratterizzato il triennio di attività: l'accompagnamento dei progetti. Rilanciato lo strumento dello studio di fattibilità di singoli interventi infrastrutturali (nel primo anno) accompagnando le amministrazioni nell'apprezzarne le potenzialità (nel secondo anno), nel corso del terzo anno l'attenzione è stata posta sul monitoraggio degli studi di fattibilità in corso, sul superamento della frammentazione progettuale attraverso progetti integrati locali e sugli strumenti idonei per agevolare le decisioni in merito ai grandi progetti ed ai progetti complessi (Ponte sullo Stretto, nodo di Mestre, Pedemontana veneta).

Il lavoro portato a termine nel triennio ha consolidato dunque il duplice compito assegnato a questa Unità: quello di essere una forza aggiuntiva della PA in grado di imprimere accelerazioni ai suoi tempi di risposta, quello essere una forza specialistica tecnicamente attrezzata per stimolare un innalzamento nella qualità dell'azione della stessa Pubblica amministrazione.

### *I molti fronti aperti: uno sguardo d'insieme*

Da quanto sopra esposto emerge l'immagine di una Unità di valutazione impegnata su molti fronti: è presente nel momento dell'impianto di nuovi strumenti di programmazione e di attuazione (QCS, Programmi operativi, Intese, APQ, patti, PIT), nel momento dell'osservazione analitica dell'attuazione e degli scostamenti dalle attese (monitoraggio, valutazione, premialità), nel momento del dialogo tecnico con le amministrazioni centrali e regionali per il recepimento di normative attinenti lo sviluppo, per l'utilizzo di tecniche di analisi di fattibilità, per la formazione di un corpo tecnico in grado di dare spessore alle azioni programmate (i nuclei di valutazione e verifica), nel momento in cui i vari elementi vanno ricondotti a un quadro unitario (la relazione annuale sullo stato dello sviluppo territoriale).

La posizione, fin qui unica, di soggetto tecnico di supporto alle politiche di sviluppo posto fra amministrazioni centrali e regionali, l'obbligo che ne deriva di essere sempre "sulla frontiera" delle informazioni e della capacità di seguire l'evoluzione dell'attuazione, va ora proiettata in avanti, prefigurando gli esiti delle politiche di sviluppo fin qui avviate, assicurando alle amministrazioni il quadro di insieme, sostenendone l'azione, suggerendo riorientamenti quando necessario.

È il ruolo che questa Unità sarà chiamata a svolgere nel prossimo triennio. È un ruolo che potrà essere svolto con ancora maggiore efficacia grazie al fatto che,

anche su promozione tecnica di questa Unità di valutazione, va formandosi in questi ultimi mesi del 2001 una vera e propria “rete dei nuclei di valutazione e verifica”, con la costituzione di Nuclei in tutte le regioni e in molte amministrazioni centrali e l'imminente avvio del progetto di rete federata fra di essi. Il Nucleo di valutazione e verifica del DPS perde così la sua unicità ma guadagna l'opportunità di un confronto tecnico continuativo con figure che svolgono un ruolo del tutto simile nel processo di *modernizzazione* dell'amministrazione pubblica.

UNITÀ DI VALUTAZIONE  
DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

## 1. COMPITI ISTITUZIONALI E ASSETTO DELL'UNITÀ DI VALUTAZIONE

### *Richiami normativi*

La struttura odierna e i compiti dell'Unità di valutazione trovano il principale riferimento normativo nel DPR 38 del 20 febbraio 1998, che ha riveduto profondamente finalità e compiti originari del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, fissati dalla legge n. 878 del 1986, ampliandone la sfera di competenza e adeguando ai nuovi compiti l'assetto organizzativo.

Per consentire un rapido inquadramento dei contenuti del Rapporto annuale nel contesto dei compiti assegnati a questa Unità, si richiamano in apertura gli aspetti più rilevanti della normativa primaria e secondaria di riferimento.

*Legge n. 878 del 17 dicembre 1986, Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, art. 1*

2. Il Nucleo di valutazione provvede, sulla base degli indirizzi e dei criteri stabiliti dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), alla istruttoria tecnico-economica, con specifico riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici, dei piani e progetti di investimenti dello Stato e degli altri enti pubblici e loro aziende da sottoporre al Consiglio dei Ministri, al CIPE o ai Comitati istituiti nel suo ambito, individuando il grado di rispondenza dei singoli progetti ai predetti indirizzi e criteri e, nel caso di finanziamenti relativi a progetti immediatamente eseguibili, determinando altresì le relative graduatorie. Il Nucleo provvede altresì alla diffusione delle tecniche e delle procedure di valutazione, particolarmente in termini di analisi costi-benefici, di piani e progetti di investimenti nell'ambito dell'amministrazione centrale, delle amministrazioni regionali e delle province autonome.

3. Il Ministro del bilancio e della programmazione economica affida al Nucleo di valutazione, a richiesta dei Ministri competenti e compatibilmente con l'assolvimento dei compiti di cui al comma 2, l'istruttoria e la valutazione tecnico-economica dei piani e progetti di investimenti pubblici di competenza delle singole amministrazioni.

*Decreto Legislativo n. 430 del 5.12.1997, Capo II, art. 3*

5. È istituito il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, mediante accorpamento in un'unica struttura del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e del Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici, già operanti presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, che sono soppressi a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento previsto dal comma 3. Il Nucleo è articolato in due unità operative, rispettivamente per la valutazione e per la verifica degli investimenti pubblici. (...) Il Ministro trasmette annualmente al Parlamento una relazione riguardante l'attività della Pubblica amministrazione in materia di investimenti pubblici per lo sviluppo economico territoriale e settoriale, sulla base dell'attività svolta dal Nucleo.

*DPR n. 38 del 20 febbraio 1998, art. 7*

2. Il Nucleo predispose annualmente una relazione riguardante l'attività della Pubblica amministrazione in materia di investimenti pubblici per lo sviluppo economico territoriale e settoriale, sulla base dell'attività svolta. La relazione è trasmessa dal capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione al Ministro, ai fini della presentazione al Parlamento.

3. L'unità di valutazione degli investimenti pubblici, oltre ai compiti già previsti dall'articolo 1 della legge 17 dicembre 1986, n. 878, collabora con funzione di supporto alle predisposizioni e all'aggiornamento delle intese istituzionali di programma e fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

*Decreto Capo dipartimento DPS - MTBPE, 6 agosto 1998, art. 4*

I responsabili delle due Unità operative predispongono per la parte di propria competenza e presentano congiuntamente al capo dipartimento la relazione di cui all'art. 7, comma 2 del DPR 20 febbraio 1998, n. 38.

*D.M. 19.12.2000, Modifiche al riassetto organizzativo dei dipartimenti centrali del MTBPE*

L'art. 3 del DM 8.6.1999 è sostituito dal seguente: (...) Unità di valutazione. Fornisce il supporto tecnico all'attività di programmazione degli investimenti pubblici, anche attraverso l'elaborazione e la diffusione di metodi, con particolare riferimento ai programmi comunitari, alla programmazione negoziata e ai programmi di investimento sottoposti all'esame del CIPE. Partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali. Fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

Ammodernamento della Pubblica amministrazione con il rafforzamento delle strutture tecniche, capacità di elaborare metodi per qualificare gli interventi e di dare servizi adeguati alle Regioni e alle Amministrazioni centrali: ecco in breve l'origine e il fine dell'Unità di valutazione.

Per rappresentare l'ambito di attività odierno dell'Unità di valutazione, la recente *Relazione sulle attività del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione*<sup>2</sup> ricorda infatti che:

“nell'ambito del più generale obiettivo di *ammodernamento* dell'amministrazione pubblica, è stato attuato il *rafforzamento delle strutture tecniche* con la costituzione nel 1998, presso il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, del

<sup>2</sup> Pubblicata nel mese di giugno 2001.

Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (...) l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici svolge attività di *supporto tecnico alle Regioni* e agli Enti Locali, fornendo *metodi*: per la valutazione degli investimenti pubblici ex ante, in itinere ed ex post; per l'individuazione delle priorità; per ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari".

La stessa *Relazione* richiama poi due specifici aspetti rilevanti dell'azione del dipartimento rispetto ai quali questa Unità ha assunto responsabilità dirette:

- l'accompagnamento dell'attuazione del Quadro comunitario di sostegno (QCS) delle regioni obiettivo 1, per quanto riguarda sia gli aspetti attinenti la qualità dell'impostazione del sistema di monitoraggio (procedurale, fisico, finanziario), sia la qualità e l'attuazione del sistema di valutazione (coordinamento delle attività demandate ai soggetti attuatori, autonome elaborazioni in merito ai risultati e al loro impatto), sia l'impostazione, il monitoraggio e il controllo della corretta attuazione degli adempimenti connessi al sistema della premialità.
- L'accompagnamento della piena operatività della rete dei Nuclei di valutazione e verifica previsti dalla legge 144/1999. A tale proposito la citata *Relazione* sintetizza le finalità perseguite nel modo seguente: "*scopo dei Nuclei è di accrescere la capacità dell'amministrazione di selezionare progetti di investimento, dare indirizzo e supporto alla progettazione locale, elaborare bandi progettuali di qualità rivolti alla consulenza esterna, monitorarne l'attuazione e curare l'effettivo uso dei risultati*. L'azione di accompagnamento è stata avviata nel 2000 con l'affiancamento delle amministrazioni regionali e centrali nelle fasi di selezione dei componenti dei nuovi nuclei.

### *Assetto organizzativo*

L'Unità di valutazione è collocata alle dirette dipendenze del Capo dipartimento. E' formata da un massimo di 30 componenti, compreso il Responsabile, nominati dal Ministro su proposta del Capo del dipartimento, in base a una selezione condotta fra professori e ricercatori universitari, esperti, dipendenti di Amministrazioni dello Stato, personale degli enti pubblici, con specializzazione nelle discipline oggetto dell'attività istituzionale. I componenti hanno incarico quadriennale, rinnovabile una sola volta.

Attualmente l'organico è costituito da 28 componenti (per due terzi economisti, un terzo specializzati in altre discipline), provenienti per la maggior parte da istituzioni nazionali e internazionali (Banca d'Italia, Banca Mondiale, Università) e in parte dal settore privato, il cui primo mandato quadriennale terminerà nel corso del 2002. Il personale di supporto è dato da un solo assistente (su 12 previsti), due esperti incaricati di studio, tre addetti al Centro elaborazione dati, tre addetti alla segreteria.

L'esperienza avviata tre anni fa può essere inquadrata assumendo due diversi punti di osservazione: sotto il profilo organizzativo, considerando il nesso che esiste fra innovazione di processo e capacità operativa della struttura; sotto il profilo



del ruolo che il DPS ha avuto nei confronti di molte delle amministrazioni – regionali e centrali – con le quali è entrato in contatto nel sostenere il processo di programmazione dei fondi strutturali.

Se il ruolo di “promotore” nel disegno della programmazione è stato disegnato per metà dall’ordinamento istituzionale, per metà è stato guadagnato sul campo, attraverso percorsi nuovi di sostegno e di servizio alle amministrazioni.

#### ASSETTO ORGANIZZATIVO DELL'UNITA' DI VALUTAZIONE

##### *Il Capo dipartimento*

- definisce il programma annuale delle attività
- stabilisce con decreto i gruppi di lavoro e ne nomina i coordinatori
- decide in merito ai gruppi il cui coordinamento richieda particolari responsabilità

##### *Il Responsabile dell'Unità di valutazione*

- assegna i lavori ai singoli componenti
- sottopone al capo dipartimento la proposta di programma annuale, il programma delle risorse lavorative e strumentali da impiegare, le proposte di specifiche metodologie da adottare
- definisce il calendario di massima del lavoro e la sua organizzazione operativa
- segue lo svolgimento dei compiti assegnati ai singoli componenti
- formula proposte per il migliore e più efficace andamento della struttura
- mantiene i rapporti con le altre strutture del Ministero e con le autorità esterne

##### *I Componenti dell'Unità di valutazione*

- sono selezionati fra professori ed esperti, nominati dal Ministro per quattro o otto anni
- coprono l'arco delle competenze settoriali necessarie per seguire le politiche di sviluppo
- esprimono pareri, valutazioni, predispongono metodologie, accompagnano l'attuazione
- forniscono servizi di supporto tecnico al dipartimento, alle amministrazioni centrali e regionali
- mantengono costanti rapporti con il territorio, costituiscono task force su base regionale.

##### *Innovazione di processo*

L'innovazione organizzativa, ossia la trasformazione interna alla Pubblica amministrazione di cui si è fatto artefice il Dipartimento per le politiche dello sviluppo si è avvalsa anche, ma non solo, della ricostituzione dell'Unità di valutazione.

È pur vero che nel 1998 gran parte degli uffici del Dipartimento non aveva nemmeno in dotazione un computer, né esisteva intranet, né una diffusa scolarizzazione informatica, e che senza i rapidissimi recuperi in tal senso ogni altra operazione innovativa sarebbe stata vanificata. È altrettanto vero che mettere in moto una macchina complessa e ambiziosa qual è un Dipartimento che si prefigge gli

obiettivi (tutti in parallelo, pur se convergenti a determinare parte della *programmazione dello sviluppo del territorio*):

- di dare il via e garantire il coordinamento di strumenti di programmazione nuovi quali sono le Intese di programma e gli Accordi quadro per tutte le regioni e province autonome del Paese;
- di dare il via e garantire indirizzi e coordinamento per sfruttare nel modo ottimale l'opportunità offerta dai fondi strutturali 2000-2006 di stimolare l'attesa svolta nel profilo di crescita del Mezzogiorno;
- di intervenire nell'allocazione dei fondi per le aree depresse del sud, del centro e del nord in veste di amministrazione di servizio e non come mero erogatore, stimolando la ricerca delle occasioni di intervento più efficaci, seguendone l'attuazione;

richiede alternativamente lunghi tempi di rodaggio e di messa a punto o interventi fortemente innovativi nel processo.

L'innovazione introdotta dal DPS per garantire forti accelerazioni al proprio operare, ridimensionando *impasse* e storiche lentezze, è ora preso a riferimento dalle amministrazioni centrali e regionali che stanno dando attuazione all'art. 1 della legge 144 del 1999, con la creazione di un proprio Nucleo di valutazione e verifica, a supporto di tutte le fasi della programmazione.

È quanto ha fatto il DPS nel 1998 quando, allontanandosi dal vecchio modello di un nucleo corpo separato dall'amministrazione, che rispondeva solo al Ministro, ha costruito un nucleo di esperti inseriti pienamente nel processo amministrativo, dipendenti pubblici "a termine" a supporto delle strutture dipartimentali. Un supporto di origine esterna alla pubblica amministrazione e in essa inserito per un tempo idoneo (otto anni) a sfruttarne tutte le potenzialità, che ha concorso a determinare forti accelerazioni (dalle Intese, al PSM, al QCS, alla produzione di metodologie, di indirizzi, di linee guida).

L'Amministrazione centrale si trasforma, sfrutta le nuove tecnologie, introduce processi innovativi che sperimenta e quindi propone per una più ampia diffusione: molte amministrazioni stanno ora formando propri nuclei, raccogliendo l'esperienza avviata dal Nucleo di valutazione e verifica del DPS.

