UNITÀ DI VALUTAZIONE
DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

PAGINA BIANCA

UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Relazione sull'attività svolta nel 2002

INTRODUZIONE

Il *Rapporto annuale* rende conto delle attività svolte dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici nel corso del quarto anno di attività ¹.

Anche quest'anno, la sua uscita contestuale al *Quinto rapporto sullo sviluppo territoriale 2001-2002* ha suggerito di adottare un taglio redazionale che ne rendesse i contenuti complementari, evitando 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.

In apertura, come nella precedente relazione, viene presentato un breve riepilogo dei principali risultati conseguiti nell'arco dei quattro anni di attività. Si potrà così osservare l'evoluzione delle attività di respiro poliennale, delle attività derivanti da obblighi istituzionali e le discontinuità conseguenti nuovi compiti e nuove missioni assegnate, nell'ultimo anno, a questa Unità.

Quattro anni di attività, un bilancio

I quattro trascorsi chiudono il primo ciclo di attività previsto dal legislatore per l'Unità di valutazione ². Sinteticamente, gli aspetti che maggiormente hanno caratterizzato l'attività dell'Unità di valutazione sono i seguenti:

- *Primo anno, 1998-1999.* L'Unità di valutazione ha avuto un ruolo rilevante nell'avvio del nuovo processo di programmazione dei fondi comunitari con la predisposizione del Programma di sviluppo del Mezzogiorno (PSM); nella definizione di metodi di incentivazione e premialità per aumentare l'efficacia dell'intervento pubblico; nel riaprire l'interesse per gli studi di fattibilità, per migliorare la qualità e accelerare i tempi della progettazione degli interventi infrastrutturali.
- *Secondo anno, 1999-2000.* L'Unità di valutazione ha sostenuto tecnicamente il Dipartimento nel negoziato con gli uffici della Commissione europea per la definizione del Quadro comunitario di sostegno (QCS) e dei criteri di attribuzione delle risorse destinate alle aree obiettivo 2 per il ciclo di programmazione 2000-20006; nella diffusione delle Intese istituzionali di programma e nell'istruttoria tecnica degli Accordi di Programma Quadro (APQ); nella reintroduzione degli studi di fattibilità a larga scala (oltre 300 nuovi studi); nell'avviare la formazione dei nuclei di valutazione e verifica centrali e regionali.

1. Le tre precedenti *Relazioni annuali* dell'Unità di valutazione sono state pubblicate rispettivamente nel settembre 1999, nell'ottobre 2000 e nel novembre 2001. Il periodo preso in esame nella Relazione parte da luglio 2001 e termina a luglio 2002. Tenuto conto che la Relazione esce contestualmente al *Quinto rapporto territoriale* del Dipartimento per lo sviluppo (dicembre 2002, allegata alla *Relazione previsionale e programmatica per il 2003*) si è provveduto all'aggiornamento fino al mese di dicembre.

2. Il DPR n. 36 del 1998 fissa infatti in quattro anni la durata dell'incarico dei componenti del Nucleo, rinnovabile una sola volta.

- *Terzo anno, 2000-2001.* L'Unità di valutazione ha affiancato i Servizi del dipartimento nel supporto all'attuazione del QCS e dei programmi operativi regionali e nazionali assistendo le amministrazioni nella definizione delle regole di attuazione dei programmi di intervento e alle modalità di scelta degli interventi da avviare; nella costruzione delle basi per il monitoraggio dell'attuazione dei programmi e dei metodi per la valutazione degli scostamenti dei programmi dagli esiti inizialmente prefigurati; nell'avvio dei rilevamenti necessari all'attribuzione della premialità; nell'accelerazione impressa alla formazione dei nuclei di valutazione e verifica.
- *Quarto anno, 2001-2002.* L'Unità di valutazione è intervenuta nella definizione di specifici programmi di investimento (ferrovie), ha avviato la valutazione dei programmi comunitari (stesura dei bandi, linee guida a beneficio delle amministrazioni titolari di programmi operativi in ambito QCS; modelli e metodi di valutazione delle performance del QCS), ha sorretto il passaggio dagli studi di fattibilità alla progettazione (certificazione degli studi e accelerazione dell'iter di approvazione), ha promosso l'allargamento della valutazione nella P.A. impostando basi comuni con i nuclei di valutazione nel frattempo costituiti in attuazione della legge 144 del 1999; ha incrementato l'attività di formazione sui temi della programmazione e della valutazione, sia per i dirigenti del ministero, sia per i paesi dell'Europa orientale (in particolare, Ungheria, Polonia e Romania). Numerose sono inoltre le linee di attività avviate nel corso del 2002, alcune con respiro annuale (nuova versione del modello macroeconomico del Mezzogiorno, costruzione di un set di stime statistiche per anticipare i dati ISTAT relativi alle performance economiche del Mezzogiorno) altre proiettate nel biennio prossimo (osservatorio degli interventi nei beni culturali, osservatorio degli studi di fattibilità, relazione sullo stato delle infrastrutture e dei servizi infrastrutturali nel Mezzogiorno e indicatori dei cambiamenti in corso e target degli interventi programmati).

La relazione rende conto dell'attività svolta dall'Unità di valutazione in materia di investimenti pubblici e della proiezione per il 2003.

L'UNITÀ DI VALUTAZIONE IN CIFRE (dal 1998 al 2002)

Quattro anni di attività: i numeri fondamentali dell'Unità di valutazione

	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Componenti dell'Unità di valutazione	26	28	28	28	24	-
di cui: componenti esterni alla p.a.	24	26	26	26	22	-
componenti part-time	1	2	3	2	0	-
nuovi ingressi	27	4	1	2	1	35
usciti nell'anno	1	2	1	2	5	11
Componenti: giorni di lavoro totali	3.120	6.720	6.720	6.720	5.760	29.040
di cui: % dedicato al Mezzogiorno	75%	80%	80%	80%	80%	-
% dedicato al QCS	10%	35%	30%	28%	25%	-
% dedicato a Intese e APG	15%	25%	25%	24%	20%	-
% dedicato a progetti e fattibilità	10%	10%	10%	16%	12%	-
% dedicato a studi e pareri	25%	25%	25%	25%	30%	-
% di staff al capo dipartimento	40%	5%	10%	7%	13%	-

Segue: L'UNITÀ DI VALUTAZIONE IN CIFRE (dal 1998 al 2002)
Quattro anni di attività: i numeri fondamentali dell'Unità di valutazione

	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Componenti: numero missioni fuori sede	213	370	428	395	350	1.756
di cui: in territorio nazionale	195	336	392	364	312	1.599
all'estero	18	34	36	31	38	157
Capo del Nucleo di valutazione e verifica	da 6/98 ->	Barca	Scognamiglio	Scognamiglio	Barca	
Responsabile dell'Unità di valutazione	da 9/98 ->	Batzella	Pancheri	Pancheri	Pancheri	
Personale dipendente	8	9	9	9	9	
di cui: personale UVAL, fascia A, B	6	6	6	6	6	
personale UVAL, fascia C	2	3	3	3	3	
operativo (segreteria, ced)	6	6	6	6	6	
ausiliario (uscieri, altro)	2	3	3	3	3	
giorni di lavoro totali	880	1.980	1.980	1.980	990	7.810
giorni personale /giorni componenti	28%	29%	29%	29%	17%	27%
Collaboratori (numero di contratti)	1	3	3	4	5	
Tirocinanti (numero di stagisti)	0	2	2	7	9	

Statistiche del lavoro

Linee di attività classificate	12	30	36	41	45	65
di cui, totalmente autonome	3	4	4	5	4	7
Numero clienti (amministrazioni richiedenti)	25	45	60	65	60	75
di cui, amministrazioni centrali	4	7	7	8	7	9
di cui, amministrazioni estere	0	2	3	4	5	6
Documenti prodotti e inviati formalmente	20	32	35	45	45	177
di cui, prodotti congiunti con altre amm.	15	24	25	35	36	135
Altri documenti prodotti e classificati	23	35	45	46	35	184
di cui, metodi e analisi	14	25	30	35	25	129
Partecipazione (attiva) a convegni e seminari, n.	10	15	18	18	16	77
di cui, organizzati internamente, n.	3	4	4	4	4	19
Tempo dedicato a riunioni esterne	20%	15%	20%	25%	25%	23%
Tempo dedicato alla preparazione di documenti	30%	30%	35%	35%	30%	32%
Tempo dedicato al supporto al dipartimento	48%	52%	40%	35%	41%	40%
Tempo dedicato all'archiviazione	2%	3%	5%	5%	4%	5%

I. NUOVE MISSIONI E RIASSETTO ORGANIZZATIVO

L'Unità di valutazione è collocata alle dirette dipendenze del Capo dipartimento, attualmente ha un organico di 25 componenti (per oltre un terzo rinnovato rispetto all'avvio: lo scaglionamento di entrate e uscite permette di conservare intatta la 'memoria' del team rispetto alle attività svolte) e segue oltre 36 linee di attività, pressoché l'intero spettro delle attività del Dipartimento. Di recente, l'accelerazione impressa nelle politiche di intervento nelle aree del Mezzogiorno (nell'attuazione delle politiche strutturali del QCS, nell'attuazione degli investimenti pubblici mediante Accordi quadro e nel recupero del gap infrastrutturale attraverso interventi strategici) e la riorganizzazione dello stesso Dipartimento ha indotto ad adattare l'organizzazione interna dell'Unità di valutazione alle nuove esigenze. La riorganizzazione è avvenuta nel corso del 2002 ed oggi rende la struttura pienamente adatta ai nuovi compiti. È opportuno partire da qui, dalla capacità di innovazione interna della struttura.

Gli adattamenti organizzativi: le aree

Nel corso del 2002 è stata avviata una riorganizzazione interna con finalità strettamente operative, che ha portato alla formalizzazione di quattro aree (centri di responsabilità e di coordinamento): metodi e studi, sostegno attuativo, valutazione, progetti. L'evidenziazione nell'Uval di quattro aree funzionali ha inteso rendere più visibili le modalità con cui l'Unità persegue il suo mandato e facilitarne la comprensione e la fruizione da parte delle altre componenti del DPS. L'esplicitazione di aree di attività corrisponde sia ad una razionalizzazione (ex post) delle attività fin qui condotte dall'Unità, sia all'individuazione e al disegno di un sistema di priorità.

Essa mira dunque a migliorare l'efficienza dell'azione dell'Unità, senza pregiudicare la sua natura "orizzontale": quella dell'Unità è un'azione cioè che si giova e costruisce sul contributo non solo di lavoro, ma anche di idee, che provengono da ciascuno dei componenti portatori di professionalità specifiche. Non significa dunque *attivazione di "filoni" autonomi di intervento dell'Unità*, mira piuttosto all'individuazione, in un quadro comunque caratterizzato dall'operare dell'Unità attraverso gruppi di lavoro, di linee di intervento caratterizzate da obiettivi, contenuti, strumenti e modalità operative relativamente omogenei; suscettibili di un'organizzazione per "progetti"; affidate alla responsabilità di un coordinatore di area che, in un quadro di coordinamento con gli indirizzi del Responsabile dell'Unità e di collaborazione e interazione con gli altri coordinatori di area, garantisca del procedere ordinato dell'insieme di linee progettuali di ciascuna area.

Attraverso questo modello organizzativo dell'azione dell'Unità si vogliono in sostanza conseguire:

una *maggiore esplicitazione dei compiti* specifici affidati all'Unità nel quadro della missione del DPS e, in conseguenza, l'individuazione delle priorità che l'Unità deve porre alla base della sua attività;

una più chiara *evidenziazione degli obiettivi, delle risorse e dei risultati attesi* dall'azione dell'Unità e, insieme, anche un quadro definito delle potenzialità e delle compatibilità (a risorse date) dei compiti istituzionali affidati all'Unità;

una *struttura operativa maggiormente orientata al risultato*, sia a livello di singolo progetto operativo (rispetto agli obiettivi della rispettiva area di attività), sia a livello di area di attività (rispetto al sistema di obiettivi assegnati all'Uval);

l'organizzazione di un sistema di *responsabilità* operative (di progetto, di area di intervento, di Unità nel suo insieme) atta a *rendere più verificabile e trasparente il percorso* di conseguimento degli obiettivi dell'Unità, più consapevole ed efficace l'organizzazione delle risorse, più controllabili direzione e livello di conseguimento dei risultati attesi;

un'utilizzazione più estesa e appropriata dell'insieme di *competenze* di cui dispone l'Unità, una valorizzazione più adeguata delle specializzazioni e, al tempo stesso, un quadro più chiaro del loro apporto cooperativo agli obiettivi assegnati ad ogni area di attività.

Ne consegue un rapporto di filiera operativa, di supporto e cooperazione tra le attività delle quattro aree. Il prospetto seguente illustra il nuovo assetto dell'Uval derivante dall'aggregazione delle attività in aree.

AREA 1	AREA 2	AREA 3	AREA 4
Metodi e studi per le politiche pubbliche	Trasferimento metodi e sostegno attuativo	Valutazione	Progetti
AMBITI OPERATIVI			
Tendenze e analisi delle politiche di sviluppo territoriale	Sostegno attuativo ai servizi DPS e alle amm. regionali e centrali	Coordinamento e partecipazione al sistema nazionale di valutazioni del QCS	Fattibilità interventi infrastrutturali
Rapporto territoriale	Intese e APQ, impostazione e performance	Valutazione QCS e controllo qualità valutazioni dei PO	Progetti integrati
Progetto conti pubblici territoriali e finanza pubblica	Attuazione Premialità QCS	Metodi e indirizzi per la valutazione e l'utilizzazione della valutazione	Progetti speciali e grandi progetti
Supporto e formazione Rete dei nuclei e Rete delle autorità ambientali e della programmazione	Gruppi di lavoro (GdL) del QCS	Conduzione e committenza di valutazioni su interventi, strumenti, piani e programmi	Supporto alle amministrazioni nell'iter progettuale, gruppi di monitoraggio
Comunicazione e pubblicazioni	Contributo indirizzi e raccordi attività DPS		Pareri su specifici programmi di investimento
			Osservatorio progetti e del mercato delle consulenze

Area di attività 1 – analisi e proposta di metodi per le politiche pubbliche

L'area ha l'obiettivo di stimolare, promuovere e accompagnare l'azione di innovazione delle politiche pubbliche, sul piano organizzativo, sul piano metodologico e dell'individuazione e preparazione di nuovi strumenti per la programma-

zione, al fine di (a) migliorare l'efficacia degli investimenti pubblici, la qualità della progettazione, l'adozione e l'utilizzazione di tecniche e metodi incentivanti alla migliore allocazione delle risorse; (b) promuovere la cooperazione interistituzionale e le condizioni per il rafforzamento amministrativo e organizzativo delle amministrazioni pubbliche nelle attività volte alla programmazione e attuazione di investimenti pubblici; (c) promuovere la conoscenza, la disponibilità e l'utilizzabilità operativa di metodi, tecniche, strumenti per l'analisi, la programmazione, la valutazione e il monitoraggio di investimenti pubblici.

L'ambito operativo dell'area riguarda la diffusione di metodi e strumenti innovativi per migliorare l'efficacia degli investimenti pubblici, attraverso (a) la promozione e attuazione di studi, ricerche e progetti sperimentali innovativi, di pratiche di innovazione amministrativa e di modelli organizzativi connessi con le politiche di sviluppo; (b) l'ideazione, revisione, sperimentazione di tecniche e metodi di programmazione e allocazione di risorse pubbliche; (c) la partecipazione alle attività di reti strutture tecniche (conti pubblici territoriali, autorità ambientali, nuclei di valutazione e verifica); (d) la formazione di eccellenza per funzionari e tecnici impegnati nelle attività di analisi, valutazione, monitoraggio di investimenti pubblici; (e) la partecipazione alla redazione di documenti di programmazione; (f) la promozione della diffusione attraverso pubblicazioni e comunicazioni in tema di metodi, tecniche, modelli organizzativi per gli investimenti pubblici

Area di attività 2 – trasferimento di metodi e sostegno nell'attuazione

L'area ha l'obiettivo generale di migliorare l'azione pubblica attraverso a) il trasferimento alle amministrazioni di metodologie di analisi territoriale e della finanza pubblica, di incentivazione dell'azione amministrativa (cfr. premialità) e di valutazione di programma e di progetto; b) il supporto all'applicazione delle stesse metodologie agli strumenti di attuazione delle politiche di investimento pubblico. Si tratta in sintesi di trasferire e/o applicare, nell'ambito dell'attuazione del QCS e dei Programmi Operativi e delle Intese istituzionali di programma, attraverso diverse modalità operative di assistenza, metodi e indirizzi che scaturiscono dalle analisi ed elaborazioni metodologiche effettuate dalle altre Aree organizzative dell'Unità di valutazione. L'interazione con le amministrazioni nella fase di attuazione degli strumenti di investimento pubblico permetterà a questa area di svolgere una funzione di retroazione verso le altre aree dell'UVAL contribuendo a calibrare meglio le analisi e i metodi prodotti. Fra i principali risultati attesi vi è il soddisfacimento di indicatori di avanzamento istituzionale in un numero significativo di regioni e di amministrazioni centrali. Sono inoltre attesi contributi significativi nell'individuazione di priorità progettuali attraverso il supporto ai gruppi di lavoro del QCS e all'impostazione degli APQ. I destinatari privilegiati delle attività di quest'area sono i Servizi del DPS e le Amministrazioni centrali e regionali con i quali l'area lavorerà per definire in modo formale, sulla base di un programma dettagliato di lavoro, l'ammontare e la natura del supporto che

l'UVAL potrà offrire sulla base delle priorità del DPS e della domanda espressa dalle stesse amministrazioni. Tale supporto tenderà tuttavia a qualificarsi per aree tematiche e specifici progetti.

Area di attività 3 – valutazione dei programmi di intervento

L'area ha l'obiettivo principale di sostenere presso le amministrazioni la diffusione dell'utilizzo della valutazione di programmi e progetti realizzati o in corso di realizzazione come reale supporto per le decisioni. In particolare l'obiettivo è quello di inserire effettivamente i risultati delle valutazioni nelle attività di valutazione ex ante; di selezione di progetti e programmi; di reindirizzo di contenuti e modalità operative di progetti e programmi in corso di attuazione. A questo scopo è necessario promuovere sia buone valutazioni, sia corretti processi organizzativi e di gestione delle valutazioni da parte delle amministrazioni. Per questo motivo le attività dell'area non sono dirette soltanto alla produzione metodologica tecnica e alla conduzione di alcune valutazioni, ma anche alla proposta di percorsi istituzionali finalizzati all'utilizzo della valutazione da parte del decisore pubblico. Destinatari dell'attività non sono pertanto soltanto i tecnici impegnati (all'interno e all'esterno dell'amministrazione) nell'esecuzione di valutazioni, ma anche i committenti (e le loro strutture di gestione tecnica di valutazioni) e gli utilizzatori dei risultati delle valutazioni (decisori pubblici finali e intermedi).

L'area è impegnata nello sviluppo di progetti a carattere metodologico (proposta di metodi di valutazione; di metodi organizzativi per la gestione e l'utilizzo di valutazioni; proposta di metodi per la costruzione di indicatori) e di progetti di realizzazione di valutazioni. Nel medio periodo ci si attende di aumentare la disponibilità di conoscenza basata su ricerca valutativa e la sua considerazione per decisioni di allocazione di risorse e scelta di interventi, in particolare nell'ambito degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali.

Area di attività 4 – accompagnamento dei progetti verso l'attuazione

L'area fa riferimento alle attività riconducibili all'attuazione degli interventi "progettuali" (infrastrutturali o meno) promossi dal DPS o ritenuti da esso strategici.

L'ambito di attività è complementare all'ambito delle attività del nuovo Servizio *Progetti, Studi e Statistiche* del DPS, pur mantenendo proprie specificità derivanti dalle norme costitutive del Nucleo di valutazione (in particolare per quanto attiene all'espressione di pareri su programmi di investimento e alla valutazione economica di specifici progetti).

Ne fanno parte il supporto alle amministrazioni nella scelta e nell'impostazione degli strumenti progettuali più adeguati, fornendo assistenza (indiretta, attraverso servizi di indirizzo e di orientamento generali; diretta e mirata, attraverso il