

## RELAZIONE DEL NUCLEO TECNICO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI SINTESI

La presente Relazione, predisposta dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)<sup>1</sup>, Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, informa il Parlamento sull'attività svolta in materia di investimenti pubblici per lo sviluppo economico territoriale nell'anno 2003 sulla base di quanto realizzato dal Nucleo stesso. In termini quantitativi l'attività di investimento della P.A., centrale e regionale, si ragguaglia in media attorno al 4,2 per cento del Pil; la sua efficacia è determinante sia per i processi di innovazione dell'amministrazione stessa sia per il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi offerti dall'operatore pubblico.

La Relazione è strumento di informazione sui progressi conseguiti e ancora da realizzare del Nucleo, nell'attività di supporto tecnico e di orientamento metodologico alle Amministrazioni pubbliche per la programmazione, il monitoraggio, la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici<sup>2</sup>. L'esigenza di una struttura dedicata che presidiasse dal punto di vista tecnico una funzione così strategica per la P.A. si è manifestata sin dai primi anni '80<sup>3</sup>; successive modifiche normative ne hanno accompagnato l'evoluzione organizzativa e funzionale<sup>4</sup>.

Il Nucleo è articolato in due Unità:

*l'Unità di valutazione (UVAL)* svolge attività di supporto tecnico alle Amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico, sia al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari e dei fondi aggiuntivi nazionali, sia per migliorare la capacità dell'amministrazione di utilizzare metodi valutativi. Inoltre, l'UVAL fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza di 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 e sulla qualità dei processi di valutazione in itinere dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali.

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge n. 430/97 il Ministro dell'Economia e delle Finanze trasmette al Parlamento una Relazione annuale riguardante l'attività della P.A. in materia di investimenti pubblici per lo sviluppo economico territoriale e settoriale, sulla base dell'attività svolta dal Nucleo.

<sup>2</sup> Informazioni e valutazioni più specifiche degli investimenti pubblici nei singoli settori di investimento sono rivenibili nel Rapporto del DPS 2003, a cui il Nucleo assicura il suo contributo.

<sup>3</sup> Legge 878/1986, "Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e disposizioni relative al Ministero del Bilancio e della programmazione economica".

<sup>4</sup> La disciplina del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici è stata completamente ridisegnata dal D.lgs. n. 430 del 1997 e dal successivo D.P.R. n. 38 del 1998, che hanno previsto la soppressione dei due Nuclei precedentemente esistenti (Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici) e l'accorpamento nel Nucleo oggi esistente (D.M. 8-6-1999 recante "Riassetto organizzativo dei Dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica").

*l'Unità di verifica (UVER)* dà impulso all'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento delle amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamenti pubblici, con particolare riferimento ai programmi comunitari e agli Accordi di Programma Quadro. Le verifiche sono finalizzate ad accertare l'osservanza delle previsioni di spesa e gli effetti socio-economici connessi con l'attuazione degli investimenti, nonché a formulare proposte sulle iniziative da adottare per il superamento dei limiti operativi che condizionano l'attuazione degli interventi nei tempi previsti e la relativa dinamica di spesa.

La Relazione che segue offre un quadro delle principali aree di intervento e dei risultati ottenuti nel 2003<sup>5</sup>, distinta per le due Unità.

### *Principali risultati conseguiti nel 2003*

#### *Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL)*

Le attività dell'*Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL)* nel 2003 sono state organizzate secondo il piano di riassetto della struttura predisposto nel settembre 2002. Le attività sono classificate in quattro aree tematiche:

- I. analisi e proposte di metodi per le politiche pubbliche;
- II. sostegno attuativo e trasferimento di metodi ai Servizi del DPS e alle amministrazioni centrali e regionali;
- III. indirizzo e supporto metodologico ai processi di valutazione dei programmi;
- IV. accompagnamento dei progetti per l'attuazione.

Le numerose attività e i risultati raggiunti sono descritti in dettaglio nella Relazione. Si riassumono di seguito i risultati principali.

Per la *prima area tematica*, sono stati realizzati progressi assai significativi nel progetto Conti Pubblici Territoriali (CPT). Sono stati prodotti 63 nuovi conti consolidati delle spese e delle entrate del settore pubblico allargato a livello regionale che hanno permesso di produrre una serie storica dal 1996 al 2002; sono state inoltre 11 le pubblicazioni prodotte dal progetto o che hanno utilizzato la banca dati come principale fonte informativa. Le informazioni della banca dati CPT inoltre sono ormai stabilmente utilizzate, oltre che nel Rapporto Annuale del DPS, nella redazione di alcuni documenti di finanza pubblica del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Quale servizio per gli utenti finali è disponibile *on-line* una reportistica standard costituita da circa 80 tabelle che raccolgono e organizzano i dati provenienti dalla banca dati per rispondere alle più frequenti richieste di informazione.

<sup>5</sup> Per l'Unità di Verifica degli investimenti pubblici la Relazione è estesa anche all'attività relativa all'anno 2002.

I lavori per la costruzione dell'Indicatore anticipatore delle spese in conto capitale della P.A. hanno permesso di anticipare i dati dei conti pubblici, fino ad un ritardo di soli 6 mesi rispetto al fenomeno misurato. Sono state identificate ulteriori aree di progresso cui contribuirà la più stretta collaborazione con istituzioni e mondo scientifico, avviata nel 2003.

Per la *seconda area*, particolare rilievo ed efficacia ha avuto il completamento dell'attività del Gruppo Tecnico per il monitoraggio e la valutazione delle riserve di premialità comunitaria e nazionale del 4 per cento e del 6 per cento. Il lavoro svolto ha consentito di istruire con successo l'assegnazione, con criterio premiale, di un incentivo finanziario alle amministrazioni pubbliche per 4 miliardi e 500 milioni di euro. L'incentivo ha spinto le amministrazioni al raggiungimento di obiettivi di avanzamento istituzionale e organizzativo, di progresso nell'avanzamento di riforme nei settori idrico, dei rifiuti e, in parte, ambientale, e di migliore e più consapevole gestione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali.

Rilevante, inoltre, è stata l'attività di supporto ai Servizi del DPS per la valutazione dei programmi finanziati dal CIPE, e per l'attuazione delle strategie di intervento finanziate dai fondi comunitari - in particolare nei settori dei trasporti, delle risorse idriche, della valorizzazione dei beni culturali e delle aree urbane - e per la realizzazione di progetti di *capacity building* nella programmazione e attuazione delle politiche di sviluppo nei Paesi di nuova adesione.

Per la *terza area*, impegnativa è risultata l'attività di orientamento metodologico alla valutazione dei programmi di intervento. Si è, infatti, consolidato e ampliato l'indirizzo e il supporto ai processi di valutazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali nelle regioni dell'obiettivo 1, per i quali si è ottenuto il rispetto della tempistica prevista per il completamento delle valutazioni intermedie e un sistemico aumento di qualità rispetto ad esperienze precedenti.

Importante è stata, inoltre, la gestione tecnica della valutazione intermedia del QCS, di cui ha costituito parte integrante la revisione e l'aggiornamento del modello macroeconomico di offerta per la simulazione dell'impatto macroeconomico delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno, direttamente attuata a cura dell'UVAL. Il modello macroeconomico considera l'impatto di tutte le politiche addizionali di spesa, sia comunitarie che nazionali e regionali, nel Mezzogiorno, in quanto esse formano parte di un'unica strategia di intervento che può essere valutata solo nella sua interezza. I risultati ottenuti dalle simulazioni hanno fornito una chiave di lettura generale indirizzando la revisione di metà percorso del programma comunitario verso una maggiore attenzione all'effettiva realizzazione dei volumi complessivi di spesa in conto capitale e confermando il ruolo cruciale dell'incremento della qualità della spesa realizzata nel raggiungimento di tassi di crescita di convergenza.

Per la *quarta area*, la partecipazione diretta in progetti rivolti a reti di amministrazioni - nell'ambito del programma "*Empowerment* per le pubbliche amministrazioni", del Programma Operativo "*Advisoring* e supporto tecnico alle amministrazioni nella fase attuativa degli studi di fattibilità" - ha consentito di assistere le amministrazioni nel migliorare l'utilizzo degli studi di fattibilità quale stru-

mento in grado di orientare e rendere più efficaci i loro investimenti in infrastrutture e nel tradurre in progetti e opere i risultati degli studi di fattibilità realizzati o in corso di realizzazione .

Con l'attuazione di progetti pilota e di rete quali il progetto "Sicurezza", "Pollino" e "Monitoraggio e valutazione dei PIT" sono state promosse la preparazione, la creazione e l'azione di "reti" di amministrazioni e/o di strutture tecnico-amministrative; agendo su terreni innovativi e sperimentali, ovvero promuovendo l'innovazione amministrativa e la sua applicazione alle politiche di sviluppo.

#### *Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER)*

L'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) nel maggio 2003 è stata riorganizzata e le sue attività sono classificate in tre aree tematiche:

I. verifica dello stato di realizzazione dei progetti, e diffusione dei relativi dati sull'avanzamento progettuale;

II. monitoraggio e statistica, anche con indicazioni sull'affidabilità degli attuali sistemi di monitoraggio;

III. valutazione di efficacia degli investimenti pubblici e proposte per l'allocazione delle risorse. (Quest'ultima area diventerà operativa nel corso 2004).

Le numerose attività e i risultati raggiunti sono descritti in dettaglio nella Relazione. Si riassumono di seguito i risultati principali.

Per la *prima area tematica*, l'attività di accompagnamento e assistenza è oggi il compito principale e tutte le linee di lavoro si rifanno a questo approccio metodologico. La Scheda di Accompagnamento e Assistenza è lo strumento operativo di rilevazione dei dati attinenti a ogni singolo intervento. Esso consente di raccogliere e sistematizzare dati completi e aggiornati sugli interventi, massimizzando l'utilità informativa del lavoro di verifica e monitoraggio. In quanto strumento di gestione e intervento attivo, la Scheda riferisce periodicamente sull'andamento dei progetti utilizzando tutte le informazioni disponibili presso il Dipartimento e al suo esterno e pone le condizioni per un avanzamento puntuale degli interventi e la corretta utilizzazione e gestione delle opere. I ripetuti sopralluoghi effettuati direttamente dai componenti UVER garantiscono la qualità, l'aggiornamento e l'attendibilità delle informazioni inserite nelle schede.

Le Schede di Accompagnamento e Assistenza alimentano il Catalogo UVER, una base di dati pubblicamente accessibile nella quale sono inclusi gli interventi oggetto di verifica. Attualmente il Catalogo contiene 65 interventi oggetto di accompagnamento e assistenza da parte dell'UVER. Il nucleo originario di interventi inclusi nel Catalogo è formato dai 35 interventi a contenuto infrastrutturale e finanziati in ambito APQ/QCS selezionati dalla lista dei 41 progetti inseriti nel DPEF 2004-2007.

Per la *seconda area* oggetto dell'attività è il supporto metodologico e operativo relativo all'analisi quantitativa delle informazioni sugli investimenti pubblici, in particolare attraverso l'elaborazione di modelli per l'analisi/anticipazione dell'andamento degli interventi e l'esplorazione e la messa in relazione delle banche dati disponibili.

Tra gli interventi si richiamano come particolarmente significativi:

- il controllo di qualità dei sistemi di monitoraggio del QCS 2000-2006 condotto annualmente: nel corso del 2003 l'attività è consistita in due rilevazioni, la prima sull'organizzazione e le caratteristiche del sistema di monitoraggio, la seconda sulla qualità dei dati di monitoraggio, in particolare sulla procedura di trasmissione dei dati di monitoraggio dalle amministrazioni regionali e centrali al sistema centrale di monitoraggio, Monit 2000;
- il monitoraggio del programma di interventi di completamento di opere infrastrutturali (L. 208/98), finanziati con le delibere CIPE n. 52/99 e n. 135/99, in base al quale risulta ultimata oltre la metà (161 su 302) degli interventi, che totalizzano, tuttavia, meno di un quarto dei finanziamenti assegnati, trattandosi di interventi con importi non rilevanti, in particolare nel Mezzogiorno;
- la formulazione di un modello di stima della traiettoria di spesa degli Accordi di programma quadro (APQ), al fine di fornire uno strumento in grado di anticipare il comportamento degli interventi degli APQ, verificare gli slittamenti/anticipazioni della spesa realizzata dovuti alla correzione dei preventivi di progetto e, in prospettiva, disporre di una stima applicata anche alle spese previste dal Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS).

La partecipazione, in collaborazione con l'UVAL, al progetto di costruzione dell'indicatore anticipatore dei conti pubblici territoriali.

Va infine ricordato che nel settembre 2003 è stata affidata all'UVER l'istruttoria del *Programma per le infrastrutture strategiche (PIS)* del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) (cfr. Documento di programmazione economica e finanziaria 2004-07).

Dall'elenco degli interventi contenuti nel PIS, l'UVER ha selezionato le 63 voci riferite al Mezzogiorno, componendole poi, in 179 interventi puntuali, per un costo totale di 47.968 milioni di euro. Tra gli interventi puntuali sono giudicati eleggibili al finanziamento i progetti che presentano i seguenti criteri rigorosamente automatici: 1) necessità di risorse finanziarie aggiuntive per consentire la completa realizzazione del progetto; 2) capacità di produrre spesa per gli anni 2004 e/o 2005. Per fornire informazioni sintetiche sui progetti eleggibili, è stato elaborato un particolare indice sintetico, l'indice di accelerazione.