

## INTRODUZIONE

Il 2004, per l'attività del Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, si può considerare un anno di "Consolidamento".

Come è noto, e appare chiaro anche alla sola consultazione dell'indice di questa Relazione, le attività del Nucleo sono distribuite all'interno delle due strutture che lo compongono: l'UVAL (Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici) e l'UVER (Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici).

Le due Unità lavorano in parallelo: i loro compiti sono infatti specifici e ben definiti. Si tratta, tuttavia, di un parallelismo non privo di contatti e di interscambi, che si è dimostrato efficace nel perseguire l'obiettivo comune: il successo degli investimenti pubblici per lo sviluppo.

Il percorso di rafforzamento del DPS (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo), all'interno del quale particolari energie ed attenzioni sono state rivolte al migliore funzionamento del Nucleo, vale come conferma della centralità dello sviluppo del Paese e delle sue aree sottoutilizzate per l'Amministrazione centrale dello Stato.

Tale rinnovato impegno ha avuto un'immediata ricaduta sull'operatività del Nucleo che ha rinnovato nel 2003-2004 buona parte delle proprie strutture e rimodellato i propri obiettivi, concretamente dotandosi di nuove competenze tecniche per meglio agire sul territorio.

È proprio facendo leva sulla posizione di snodo tra centro e periferia, e sul naturale ruolo di servizio (ancor prima che di valutazione/verifica), che il Nucleo si è affermato sempre più come punto di riferimento tecnico, luogo di convergenza di esigenze (apparentemente) contrastanti, sede di dialogo e di ricerca, laboratorio per la condivisione dell'informazione e per la progettazione condivisa di soluzioni.

Le nuove competenze tecniche di cui il Nucleo si è dotato convergono sui temi della reperibilità, qualità e concreta fruibilità dell'informazione, sia essa quantitativa, qualitativa o di processo: l'attività operativa delle due Unità ne ha tratto rapidamente giovamento, convertendo per l'UVER l'immagine "ispettiva" del passato in una più moderna e utile immagine "risolutiva" dei problemi di chi opera sul territorio e facendo dell'UVAL un punto di riferimento all'interno del sistema SISTAN per esperti, accademici e valutatori.

La parola-chiave “Consolidamento”, quindi, è particolarmente adatta a qualificare le tre linee di orientamento seguite dal Nucleo nel 2004 (e che si intende mantenere per gli anni seguenti):

- Consolidamento delle attività intorno agli obiettivi centrali legati alla missione del Nucleo, e ancor più marcata finalizzazione agli obiettivi del DPS, come enunciati nel Rapporto annuale;
- Consolidamento, nei rapporti con le altre Amministrazioni (centrali e periferiche), della percezione del Nucleo come soggetto del quale è utile richiedere l'intervento per la presenza di aree di autorevole presidio professionale oltre che per l'esistenza di competenze amministrative formali;
- Consolidamento delle “prassi vincenti” sperimentate dal Nucleo nell'ultimo biennio in un vero e proprio riposizionamento in vista del nuovo ciclo di programmazione.

Come in molti ambiti della contemporaneità, al centro delle scelte in grado di incidere sulla realtà vi è l'informazione: ed è proprio sulla crescita delle proprie competenze conoscitive, informative, valutative che il Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici intende puntare per meglio raggiungere gli obiettivi che gli sono stati affidati.

UNITÀ DI VALUTAZIONE  
DEGLI INVESTIMENTI  
PUBBLICI

## I IL CONSOLIDAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE NEL CICLO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Il 2004 ha visto proseguire lo sforzo, iniziato nel corso dell'anno precedente, dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) di concentrare le proprie attività nelle aree di maggiore centralità rispetto alla missione istituzionale affidatale. Tale processo si è sviluppato in parallelo, da un lato, al rafforzamento delle capacità del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione (DPS) di rispondere più efficacemente alle richieste dei territori e delle Amministrazioni coinvolti nel processo di qualificazione degli investimenti pubblici e, dall'altro, al consolidamento dei processi di irrobustimento istituzionale dei diversi livelli di governo.

E' in questo ambito di più avanzato progresso delle capacità delle amministrazioni di fare le proprie scelte di investimento che la concentrazione dell'UVAL nelle attività di più stretta valutazione e di sviluppo delle metodiche di miglioramento della qualità delle scelte e dei progetti di investimento pubblico trova la sua sintesi e la sua motivazione. Si è assistito nel corso degli ultimi due anni ad un progressivo ritrarsi dell'UVAL dal supporto diretto alla partecipazione nelle fasi decisionali di programmazione per rimanere negli stessi processi con funzioni legate alla corretta definizione delle metodologie oppure direttamente legate alla valutazione di programmi e strumenti di politica economica e delle loro risultanze.

Questo comportamento, più coerente con l'attuale fase delle Amministrazioni, ha condotto l'UVAL a sviluppare un programma di lavoro basato in modo preponderante su due attività del processo di formazione delle decisioni pubbliche di investimento: a) la conoscenza dei fenomeni e dei territori coinvolti nelle scelte, attraverso un intenso e complesso lavoro di rafforzamento della qualità delle informazioni necessarie a individuare, conoscere e monitorare i flussi finanziari e gli indicatori fisici e di risultato che possono descrivere l'esplicarsi di una politica pubblica e b) la valutazione intermedia e in itinere dei programmi, per comprendere quale sia la capacità delle amministrazioni e dei governi dei territori di fare scelte di investimento che esplichino gli effetti economici, sociali, di coesione attesi dalla strategia di politica economica decisa, e la valutazione ex-ante dei progetti affinché questi siano scelti in totale coerenza con quella strategia e con i principi di massimizzazione dei benefici sociali ed economici nell'uso delle risorse pubbliche, ciò nella fase immediatamente precedente la decisione finale, quando cioè la

programmazione ha di fatto già definito un sistema di scelte e su questa proposta è necessario un vaglio tecnico complessivo.

Questo rafforzamento delle funzioni istituzionali dell'UVAL ha richiesto, richiede e ancor più richiederà un consolidamento interno del sistema di professionalità presenti e maggiori capacità di rete con il sistema tecnico che negli ultimi anni si è rafforzato accanto al DPS ed ai suoi interlocutori istituzionali.

E' a queste linee che nelle diverse aree e attività dell'anno l'UVAL, e le sue strutture gestionali, hanno dato priorità dovendo a volte sacrificare, per l'eccesso di carico di lavoro dei componenti, richieste interessanti e a volte anche ambiziose dal punto di vista professionale ed istituzionale, che si collocavano al di fuori di questa linea di sviluppo e di collocazione dell' Unità.

Il 2004 è stato un anno di grande impegno per l'UVAL per la concomitanza di molte fasi cruciali dei processi di programmazione che vedono protagonista il DPS.

La programmazione comunitaria ha infatti visto nell'anno passato concludersi il processo di premialità, la riprogrammazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) e dei singoli Programmi Operativi (P.O.), l'avvio del processo che porterà al nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013.

La scelta di intrecciare sempre più direttamente fondi aggiuntivi comunitari e fondi aggiuntivi nazionali ha dato accelerazione significativa ai processi già in atto nella gestione del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) prevedendo, anche in tale area, la definizione di obiettivi e impatti attesi ed una valutazione ex-ante dei Nuclei di Valutazione delle singole Amministrazioni sulla coerenza strategica delle scelte effettuate e sulla loro efficienza-efficacia per il raggiungimento degli obiettivi enunciati.

Il sempre più rilevante ruolo del CIPE come luogo di allocazione delle risorse nazionali e di integrazione tra le programmazioni dei diversi fondi, dei singoli settori e territori ha richiesto un impegno particolare per la nostra Unità per la necessità di definire a supporto delle decisioni politiche un sistema formalizzato di analisi tecnica soprattutto dei grandi progetti infrastrutturali che fosse coerente con quanto negli ultimi anni si è affermato nello scenario internazionale e rispondesse contestualmente a quanto definito in sede di Commissione Europea per i cosiddetti "grandi progetti".

Tutto questo ha comportato che l'UVAL fornisse continuo supporto a tale insieme di processi, garantendo la migliore utilizzabilità dell'insieme delle informazioni presenti, la immediata ricaduta operativa delle valutazioni intermedie e delle ricerche

valutative in atto, la definizione di nuove ed innovative metodologie di valutazione dei progetti.

E' stato in questo spirito, sostanzialmente unitario, che si è articolato il lavoro dell'UVAL in quattro grandi filoni di indirizzo:

- Rafforzamento della qualità delle informazioni per l'analisi delle politiche pubbliche
- Le ricerche valutative, la valutazione intermedia dei programmi comunitari e la valutazione economico-finanziaria delle grandi opere
- Il confronto inter-istituzionale e di rete sui temi della valutazione degli investimenti pubblici
- La valutazione quale elemento fondante per la preparazione del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013

Nelle pagine seguenti, organizzate in base alla struttura funzionale dell'UVAL, per ognuno di questi filoni saranno evidenziati le specifiche linee di attività ed i risultati di volta in volta conseguiti, così come il tessuto sempre più rilevante di attività interistituzionali in cui i componenti della Unità sono coinvolti stabilmente. Nelle schede allegate si presentano alcuni progetti, ricerche valutative, attività istituzionali di valutazione svolti dall'UVAL. E' d'obbligo segnalare che molti dei risultati delle attività di valutazione effettuate nel corso del 2004 sono confluiti nel Rapporto Annuale 2004 del Dipartimento delle Politiche di sviluppo sugli interventi nelle Aree Sottoutilizzate in cui quattro dei sei capitoli sono coordinati da componenti dell'UVAL e il Cap.II, e parzialmente il Ve VI sono espressione delle valutazioni e analisi effettuate dall'Unità e pertanto non riportate, se non come cenni, in questa sede. Giova inoltre ricordare l'importanza che il consolidamento di quanto appreso in questi anni e il mantenimento dell'organico dell'Unità avranno rispetto al processo di predisposizione della programmazione per le politiche di coesione per il periodo 2007-2013.

## II LINEE DI ATTIVITÀ E RISULTATI CONSEGUITI NEL 2004

### II.1 Area 1: analisi e proposta di metodi per le politiche pubbliche

Nel corso del 2004 si sono consolidate e rafforzate una serie di attività, già avviate nel 2003 e finalizzate alla diffusione di metodi e strumenti innovativi, alla promozione e innovazione delle politiche pubbliche, alla individuazione e

preparazione di nuovi strumenti per l'analisi e la programmazione. Particolare attenzione è stata dedicata al rafforzamento della qualità delle informazioni territoriali per l'analisi delle politiche pubbliche.

E' stata completata la prima fase della **revisione complessiva della serie storica dei Conti Pubblici Territoriali (CPT)**, cui ha fatto da catalizzatore la notevole apertura verso l'esterno della banca dati CPT, avvenuta sempre nel corso dell'anno (cfr. IV.2).

Molteplici fattori connessi all'impostazione e alla logica stessa della banca dati hanno reso necessaria una ricostruzione delle serie storiche delle entrate e delle spese, a dieci anni dall'avvio del progetto. In particolare:

a) La metodologia applicata al progetto, non potendo far riferimento a esperienze simili, si è caratterizzata per il suo progressivo affinamento sia della comprensione della natura delle fonti, sia delle scelte metodologiche più appropriate. Inoltre la molteplicità degli attori coinvolti nel processo, se ha costituito un rilevante punto di forza del progetto, ha comportato in alcuni casi disallineamenti nelle soluzioni proposte e nei criteri applicati;

b) Il processo per la costruzione dell'Indicatore Anticipatore<sup>1</sup>, in considerazione della natura e finalità dello strumento rispetto alla banca dati CPT, ha reso necessario l'uso di criteri comuni e l'adozione di metodi e scelte che garantissero una sempre maggiore coerenza tra i due strumenti;

c) L'evoluzione dello strumento CPT, ormai intensamente utilizzato per finalità interne e sempre più aperto agli utilizzatori finali, ha richiesto una riflessione sulla possibile sostituzione o integrazione del solo criterio comunitario<sup>2</sup> - attraverso il quale si è finora definito l'universo della banca dati - con un approccio più conforme all'attuale natura del progetto. L'obiettivo di estendere tale universo, con particolare

---

<sup>1</sup> L'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico elaborato dal DPS che fornisce, relativamente alla sola spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento. Di tale strumento si è dato conto nella Relazione UVAL 2003. Per dettagli metodologici cfr. AA.VV., *L'Indicatore Anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale, Materiali UVAL n. 1, settembre-ottobre 2004*. La pubblicazione è disponibile all'indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval/ml.asp>

<sup>2</sup> L'universo delle imprese pubbliche nazionali, finora considerato nella banca dati, era definito in base al criterio comunitario, finalizzato principalmente alla verifica del principio dell'addizionalità della spesa nazionale rispetto al contributo comunitario. L'Unione Europea richiedeva infatti di riferirsi, per detta verifica, ad un Settore Pubblico Allargato delimitato secondo i seguenti criteri: l'appartenenza sostanziale al settore che produce servizi di pubblica utilità; l'appartenenza formale al Settore pubblico, nel senso che è riscontrabile un controllo (diretto o indiretto) nella gestione e/o un intervento nel finanziamento degli organismi in questione da parte degli Enti pubblici; l'aver già ottenuto nel passato o la possibilità di ottenere nel futuro la gestione di quote dei Fondi strutturali comunitari.

riguardo ai flussi di maggiore interesse per l'Amministrazione, ossia le spese in conto capitale di natura reale, ha portato all'ampliamento della componente allargata del settore pubblico, sia centrale che locale;

d) Il miglioramento del rapporto di collaborazione con gli enti fornitori dei dati e le istituzioni (cfr. II.5.5) operanti nel settore (ISTAT, ISAE, Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia) ha determinato un consistente innalzamento della qualità delle basi informative disponibili.

L'attività di revisione è stata organizzata in due fasi. La prima fase, conclusa a fine dicembre 2004, è relativa alla ricostruzione delle serie storiche di entrata e spesa, con una metodologia unitaria di trattamento delle fonti, per il periodo 1996-2002 a parità di universo di riferimento. L'intero insieme di serie storiche oggetto della revisione riferita alle spese e alle entrate per gli anni 1996-2002 è disponibile sul sito (<http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp>). La seconda fase, che si concluderà entro il primo semestre 2005, implementerà la revisione di cui alla prima fase, con un allargamento dell'universo relativo alla componente allargata del settore pubblico sia centrale che locale.

Nel corso del 2004 è anche partito il processo di ristrutturazione del sistema di produzione CPT e di diffusione dei dati, in considerazione della estrema articolazione della rete di produttori diffusa sull'intero territorio nazionale; si è avviata la progettazione e la realizzazione di un **Sistema Informativo CPT** in grado di garantire ai 21 Nuclei Regionali coinvolti nel processo una "alimentazione diretta" dell'archivio centralizzato, oltre che una sua completa "accessibilità". Con il nuovo *Sistema Informativo CPT* sarà garantita la fruibilità del dato CPT anche ad utenti esterni al processo di produzione delle informazioni.

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 (cfr. II.5.4).

Nel 2004 si è anche avviato operativamente il progetto di ricerca denominato **"Utilizzo della banca dati Conti Pubblici Territoriali: realizzazione di un pacchetto di ricerche applicate"** finalizzato a rafforzare il collegamento tra riflessione scientifica e azione di *policy*. Il progetto intende offrire a studiosi di economia pubblica l'opportunità di sfruttare appieno le informazioni contenute nella banca dati CPT per proprie iniziative di ricerca e all'amministrazione di poter