

comprendere meglio che cosa i dati che essa ha costruito segnalino in ordine a questioni di rilievo quali l'esito finale degli appostamenti finanziari, la percorribilità e la sostenibilità del federalismo fiscale, l'effettiva trasformazione della spesa pubblica in servizi ai cittadini e dotazioni per il territorio.

Il 2004 è stato un anno di forte impegno per l'UVAL nel consolidare le basi informative di cui ha bisogno per le attività di valutazione. Per questo si è continuato a dedicare attenzione alla partecipazione ai lavori di indirizzo della **Convenzione tra DPS e ISTAT** (cfr. II.5.3). La convenzione già in essere ha permesso il potenziamento, nell'ottica di ottenere dati significativi a livello regionale, di due indagini: una relativa alla dotazione e l'utilizzo dell'ICT nelle imprese e l'altra relativa all'innovazione introdotta nelle imprese.

Nel corso dell'anno è stata inoltre predisposta dal DPS una seconda convenzione, sotto il nome "*Dati, metodi e nuovi progetti per il Sud: informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di sviluppo e informazioni di contesto per le politiche territoriali*". Tale convenzione, in continuità con la prima, prevede, da una parte, azioni di aggiornamento di alcune informazioni già esistenti e, dall'altra, azioni di produzione e sistematizzazione di dati a livello territoriale fine, in particolare nel campo dell'analisi delle imprese (archivi ASIA) e delle risorse locali in relazione ai settori della cultura, tutela e valorizzazione del territorio e delle produzioni di qualità (Progetto INCIPIT).

Fra le attività di analisi di quest'area l'**Osservatorio Risorse Culturali**, nel corso del 2004, ha proseguito le attività di:

- a) analisi e valutazione delle politiche centrali e regionali per la valorizzazione delle risorse culturali finalizzate allo sviluppo sociale, economico e per il miglioramento della qualità della vita;
- b) supporto alla programmazione e alla valutazione degli interventi di valorizzazione del patrimonio culturale, finanziati con risorse aggiuntive per le Aree Sottoutilizzate (sia comunitarie che nazionali), promuovendo una più forte e stabile integrazione tra i diversi strumenti di programmazione e attuazione (e principalmente tra QCS Regioni Obiettivo 1 e Accordi di Programma Quadro finanziati dal FAS);
- c) partecipazione al Gruppo di Lavoro Risorse Culturali del QCS con il ruolo di mantenere viva l'attenzione sulla qualità e l'efficacia degli interventi nella seconda fase di attuazione del programma di sviluppo 2003-2006, e di

avviare una riflessione consapevole sui risultati raggiunti, anche al fine di contribuire alla definizione delle strategie di intervento per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013;

- d) supporto alla revisione degli strumenti di programmazione (Programmi Operativi Regionali e Complementi di Programmazione), dopo la riprogrammazione di metà percorso del QCS, per il rafforzamento degli interventi realizzati nella prima fase e l'individuazione di progetti esemplari;
- e) diffusione e scambio di esperienze a livello internazionale soprattutto attraverso i gemellaggi con i Paesi di nuova adesione all'Europa (Repubblica Ceca e Polonia).

Nel corso del 2004, inoltre, per l'importanza crescente assegnata nelle politiche pubbliche regionali e locali allo sviluppo del turismo, e alla forte connessione che queste hanno con le politiche di valorizzazione delle risorse culturali, l'Osservatorio ha esteso, in modo sistematico, le sue attività di indagine e valutazione, ed è ora denominato **“Osservatorio risorse culturali e turismo”** (cfr. IV.9 e IV.11)

Rete delle Autorità Ambientali

Nel corso del 2004 l'UVAL ha partecipato attivamente, come negli anni precedenti, alle attività della “Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione dei Fondi Strutturali 2000/2006”, la struttura che raccorda i soggetti responsabili di integrare gli aspetti ambientali nell'attuazione degli interventi co-finanziati dai Fondi strutturali. In particolare, l'UVAL ha contribuito alla redazione di documenti prodotti da gruppi di lavoro dalla “Rete” sul monitoraggio e riprogrammazione delle misure del QCS a sostegno della “Rete Ecologica”, sulla raccolta di informazioni regionali e locali utili a valutare l'attuazione complessiva della strategia di Rete Ecologica, e sull'analisi dei regimi di aiuto alle imprese che prevedono esclusivamente o meno interventi di tutela ambientale. Nel capitolo 4, nell'approfondimento relativa all'ambiente, vengono fornite informazioni specifiche sui documenti prodotti, assieme ad un breve sommario dei loro contenuti tecnici principali.

Rete dei Nuclei

L'UVAL è componente della Rete dei Nuclei di valutazione, istituiti dalla legge n.144 del 1999 (art.1), e partecipa attivamente alle attività della Rete anche in qualità di promotore di aggregazione tra i nuclei in progetti specifici che, avviatisi all'interno dell'UVAL, si sono poi allargati alla partecipazione di altri nuclei o sono divenuti veri e propri progetti a titolarità della Rete. In particolare nel 2004, l'UVAL non solo ha partecipato con un suo rappresentante al Comitato di gestione della Rete – che si riunisce a cadenza mensile per istruire e discutere delle questioni comuni della Rete e deliberare sulle necessarie attività per la realizzazione del programma annuale di lavoro – ma anche ha attivamente sostenuto la crescita e il consolidamento delle attività comuni della Rete contribuendo ad alimentare il sito web della rete (che è raggiungibile anche dal sito UVAL) e agendo in qualità di capofila in alcuni progetti di valutazione – ad esempio lanciando insieme alla rete un'attività di valutazione di alcuni contratti di programma attraverso *case studies* – e proseguendo nell'attività di coordinamento, insieme all'Unità Tecnica, del progetto di monitoraggio georeferenziato dei PIT. L'UVAL inoltre ha partecipato alle attività del gruppo di lavoro della Rete in tema di Studi di Fattibilità (SdF) e di APQ e ha preparato presentazioni per il terzo Convegno nazionale della Rete. Inoltre, in qualità di soggetto coordinatore del Sistema Nazionale di Valutazione per l'OB. 1, ha promosso alcune attività per il graduale consolidamento dei compiti dei nuclei dell'OB.1 all'interno dei processi di valutazione intermedia dei programmi dei fondi strutturali e della valutazione dei grandi progetti.

Progetto NUVAL

Il progetto NUVAL³ ha quale obiettivo quello di accrescere le competenze specialistiche dei componenti dei Nuclei di valutazione delle Amministrazioni centrali e regionali e quindi la loro capacità di fornire un contributo specialistico all'attuazione delle politiche di sviluppo. L'UVAL fornisce un contributo diretto e intenso all'attuazione del progetto: ha partecipato, per conto del DPS, alla sua ideazione ed è parte essenziale della sua programmazione e attuazione operando nel

³ Il progetto NUVAL (Formazione e accompagnamento dei nuclei di valutazione e verifica) è stato promosso dal DPS e dal Dipartimento della Funzione Pubblica. DPS e DFP partecipano attivamente all'attuazione e del progetto, affidata al Fornez.

Comitato di Indirizzo Tecnico Scientifico (l'UVAL esprime il coordinatore del Comitato ed è parte attiva di molte delle attività realizzate).

Il 2004 è stato un anno di passaggio fra la prima fase del progetto (nella quale sono stati conseguiti risultati rilevanti in termini sia di attività di *institutional building*, sia di ricerche finalizzate su temi sensibili per i Nuclei, sia, ancora, sul piano delle iniziative di formazione specialistica) alla nuova fase che interesserà il periodo 2005-2007. Nel corso del 2004 si è proceduto alla definizione della progettazione esecutiva delle attività da svolgere nel triennio 2005-2007 e alla predisposizione delle condizioni necessarie per l'avvio di azioni orientate alla formazione e al supporto tecnico specialistico per i componenti dei Nuclei nella prospettiva delle nuove esigenze poste dal ciclo di programmazione 2007-2013.

Altre linee di attività

Numerose sono state nel corso dell'anno le linee di lavoro che hanno proseguito una attività continuativa finalizzata a fornire supporto alla predisposizione di documenti programmatici o all'attività di gruppi interistituzionali:

- a) Elaborazione e aggiornamento dei conti del **Quadro finanziario unico** con analisi delle compatibilità della spesa in conto capitale con i consuntivi e le previsioni macroeconomiche della Contabilità Nazionale ISTAT;
- b) Elaborazione trimestralmente dei dati elaborati sui flussi finanziari di bilancio e della gestione di tesoreria dello Stato per la costruzione del **Conto risorse impieghi delle aree sottoutilizzate**.
- c) Partecipazione al Gruppo Tecnico di Coordinamento ex delibera CIPE 143/2002 relativa alla costruzione dei sistemi **CUP e MIP**.
- d) Partecipazione al gruppo interistituzionale per la realizzazione del **Rapporto sul turismo italiano 2004-2005** patrocinato dal Ministero delle Attività Produttive.

Infine, l'UVAL partecipa e fornisce pareri o contributi specifici alle attività del DPS di predisposizione di testi normativi e di provvedimenti che riguardano strettamente le politiche di sviluppo territoriale e di sostegno alla competitività dei territori. In particolare, nel corso del 2004, è stata fornita assistenza al DPS per la preparazione della Legge finanziaria per il 2005 e del decreto e del disegno di legge sulla competitività con particolare riferimento al consolidamento e attuazione del servizio idrico integrato nel Mezzogiorno, in relazione alla revisione degli strumenti di

incentivazione delle imprese, in relazione alla definizione di nuovi strumenti legislativi di sostegno al capitale di rischio e alle *joint-venture*.

Nel corso del 2004 infine si è avviata la pubblicazione della collana bimestrale di Working Papers dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici dal titolo "**Materiali UVAL**", finalizzata a promuovere la circolazione esterna del patrimonio di analisi economico-sociale, metodologica, statistica e istituzionale acquisito da componenti e collaboratori dell'Unità di Valutazione. Si intende in tal modo capitalizzare le conoscenze acquisite nel corso dei lavori di analisi e valutazione a sostegno dei processi di investimento pubblico in una serie di contributi a larga diffusione nel mondo universitario, delle amministrazioni e della consulenza (cfr. IV 7).

11.2 Area 2: trasferimento di metodi e sostegno nell'attuazione

Dopo una fase pluriennale e intensa di affiancamento anche diretto delle amministrazioni sia nella utilizzazione operativa di metodi e strumenti, sia nella attuazione di politiche e di programmi di sviluppo, l'attività dell'UVAL – già a partire dal 2003 ma in modo più chiaro e deciso nel corso del 2004 – si è andata gradualmente modificando in direzione di un intervento volto a sostenere l'azione delle amministrazioni attraverso un'attività mirata a svilupparne capacità, conoscenza, competenze.

Proprio i positivi risultati conseguiti con l'attività di affiancamento diretto (di trasferimento metodologico e di sostegno attuativo) condotta per alcuni anni sono alla base di questa evoluzione dell'attività dell'UVAL. Nel corso degli ultimi anni larga parte degli organismi amministrativi più direttamente impegnati nell'attuazione delle politiche di sviluppo hanno migliorato, anche grazie all'azione dell'UVAL, le proprie capacità tecnico-operative e hanno acquisito livelli più elevati di autonomia operativa.

Questo – unitamente alla piena operatività della Rete dei nuclei di valutazione e all'azione dei singoli nuclei nelle rispettive amministrazioni – ha nel tempo reso possibile un alleggerimento graduale dell'azione di affiancamento diretto e diffuso da parte dell'UVAL e ha consentito da un lato di concentrare tale azione su alcuni obiettivi più specifici, dall'altro di spostare risorse sempre più rilevanti verso il

conseguimento di obiettivi più generali di rafforzamento tecnico e organizzativo delle amministrazioni pubbliche, di sviluppo della cooperazione interistituzionale, di modernizzazione amministrativa.

Per questi aspetti, per questo graduale modificarsi dell'azione dell'UVAL, il 2004 è risultato un anno cruciale.

Le azioni di accompagnamento in senso stretto sono state concentrate su obiettivi definiti e su specifici strumenti delle politiche di sviluppo.

Nel contempo l'azione volta al rafforzamento tecnico e organizzativo delle amministrazioni pubbliche, di sviluppo della cooperazione interistituzionale, di modernizzazione amministrativa ha assunto un peso e una valenza crescente. In particolare per il forte ruolo assunto dall'UVAL, fra l'altro, nella programmazione e nell'attuazione del Programma di Diffusione delle Conoscenze (delibera CIPE 17 del 2003) (cfr. IV.3), nello sviluppo dell'attività della Rete dei nuclei di valutazione, nell'attuazione dell'esperienza innovativa dei Master universitari sulle politiche di sviluppo, nella ideazione poi nell'avvio del Laboratorio sulle politiche di sviluppo del DPS.

Questa trasformazione in corso dell'attività UVAL ha portato, nel corso del 2004, anche all'avvio di una prima e approfondita riflessione sulle implicazioni che ne derivano per il ri-disegno della missione operativa dell'Unità, per una più coerente ed equilibrata distribuzione del lavoro delle aree (e in primo luogo, quindi, proprio dell'area 2), per l'organizzazione concreta delle attività e quindi del contributo dei gruppi di lavoro e dei singoli componenti.

Tale percorso sarà presumibilmente completato nei primi mesi del 2005 attribuendo all'area 2 obiettivi contenuti, strumenti e modalità operative volti, principalmente, a promuovere la cooperazione interistituzionale, la modernizzazione amministrativa e le migliori condizioni per il rafforzamento tecnico e organizzativo delle amministrazioni pubbliche nelle attività volte alla programmazione e attuazione di investimenti pubblici.

Nel corso del 2004 l'UVAL ha continuato, in collaborazione con gli altri Servizi del DPS, ad assistere le amministrazioni nel processo di modernizzazione delle istituzioni e di attuazione delle riforme iniziato con il sistema di premialità europea e nazionale del 4 e del 6 per cento (cfr. Relazioni UVAL 2001, 2002, 2003). È stato infatti avviato, a seguito del processo di revisione di metà percorso del Quadro Comunitario di Sostegno, un sistema di monitoraggio degli obiettivi della premialità

nazionale del 6 per cento, che ha la finalità da un lato, di consolidare il percorso di avanzamento istituzionale delle amministrazioni verso gli obiettivi finali oggetto ultimo del sistema della premialità, monitorando ogni sei mesi le decisioni e gli atti delle amministrazioni riconosciuti essenziali per il raggiungimento di tali obiettivi (e definendo insieme alle amministrazioni una tassonomia di tali passi aggiuntivi), dall'altro, di mantenere elevato il grado di conoscenza e scambio di informazioni fra amministrazioni e partner istituzionali e sociali coinvolti nella realizzazione di questi percorsi amministrativi e di riforma (cfr. IV.1). Proprio in relazione a quest'ultima finalità è possibile accedere al sistema di monitoraggio *on-line* sul sito del DPS (http://www.dps.mef.gov.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp).

Sempre con l'obiettivo di consolidare e sostenere ulteriormente, anche a livello degli enti locali, le attività di crescita delle capacità amministrative e miglioramento dei processi amministrativi, l'UVAL ha predisposto pareri e raccomandazioni per le proposte di sistemi premiali regionali presentate dalle amministrazioni del Mezzogiorno in base alle indicazioni della Delibera CIPE 20/2004.

Nel corso del 2004 l'UVAL ha sviluppato le sue attività in favore di un maggiore raccordo con le attività del Servizio di Segreteria del CIPE e di un più strutturato lavoro di predisposizione di pareri basati su analisi e valutazioni dei documenti di programmazione settoriale predisposti dalle amministrazioni, da enti o soggetti pubblici da esse controllate, sottoposti all'approvazione del CIPE. In particolare la realizzazione di analisi e considerazioni ha riguardato i programmi nazionali per la Ricerca e per l'Ambiente e le varie programmazioni pluriennali dei trasporti predisposte e/o alla base dei Contratti di programma di Rete Ferroviaria Italiana (RFI) e ANAS. Questa attività si è estesa anche alla valutazione degli studi e delle progettazioni sottoposte da questi soggetti al CIPE per approvazione come nel caso degli Studi di fattibilità di RFI (cfr. IV. 6). L'UVAL ha infine predisposto pareri circa il monitoraggio di alcuni strumenti di incentivazione la cui attuazione progettuale è approvata dal CIPE e che sono finanziati con il Fondo Aree Sottoutilizzate, come nel caso delle attività di monitoraggio dei contratti di programma. In questi casi l'UVAL fornisce alla Segreteria del CIPE indicazioni circa le informazioni che è necessario raccogliere per poter operare un corretto monitoraggio dello strumento e gli indicatori che il monitoraggio dello strumento deve poter mettere a disposizione del CIPE per poter in seguito valutare l'efficacia dello strumento stesso.

Infine, nell'ambito delle attività di supporto di natura metodologica e di aiuto alla definizione di processi di scelta degli investimenti pubblici, l'UVAL ha partecipato al disegno e alla definizione delle regole di governo della Riserva Aree Urbane prevista dalla Delibera CIPE 20/2004 e all'animazione del Tavolo di partenariato interistituzionale, costituito su iniziativa del DPS quale luogo di discussione dei temi oggetto della riserva e di scelta dei criteri di selezione che le Regioni devono adottare per attuare politiche di sviluppo urbano coerenti con gli obiettivi della riserva quali la valorizzazione della progettazione comunale più avanzata; il sostegno prioritario a interventi di maggiore qualità in termini di rilevanza strategica, valore aggiunto e innovazione; la promozione di strumenti innovativi per la pianificazione territoriale e la programmazione di investimenti con coinvolgimento di soggetti privati e società civile; la valorizzazione del processo di concertazione tra i diversi livelli di governo e con il partenariato economico-sociale. (cfr. IV.10 Il progetto della "Riserva per le aree urbane" finanziata dal Fondo Aree Sottoutilizzate).

11.3 Area 3: valutazione dei programmi di intervento

Nel 2004 le attività dell'Area Valutazione di programma hanno proseguito lungo un'impostazione che si è negli ultimi anni gradualmente consolidata in due principali segmenti di attività: a) indirizzo, supporto metodologico, promozione della qualità nei processi di valutazione e di sostegno attivo alla costruzione di capacità di valutazione diffusa nell'amministrazione; b) diretta conduzione di ricerche valutative e attività di gestione tecnica di valutazioni e conseguente restituzione dei risultati di tali attività sia all'interno del DPS, sia all'esterno.

Le attività di indirizzo metodologico, promozione della qualità nei processi di valutazione di programma e costruzione di capacità valutativa

In quest'ambito, nel corso del 2004, sono innanzitutto proseguite le attività che l'UVAL svolge in quanto soggetto di coordinamento del Sistema nazionale di valutazione (SNV)⁴. Nel 2004 l'impegno del SNV si è da un lato indirizzato ad un

⁴ Il QCS attribuisce all'UVAL e al SNV (soggetto interistituzionale composto dall'UVAL con ruolo di coordinamento, INEA; ISFOL/Struttura di valutazione FSE e Nuclei di valutazione) una delicata attività di monitoraggio attivo/apprezzamento dei processi e dei prodotti delle attività di valutazione intermedia. Queste attività (cd. di valutazione di secondo livello) si sostanziano nella verifica dell'effettivo grado di applicazione dei criteri di qualità per le valutazioni (oggetto di un modulo specifico di linee guida diffuso a maggio 2002). L'attività nella fase di aggiornamento delle valutazioni intermedie implica: osservazione dei processi, dei prodotti,

apprezzamento della qualità dei Rapporti di valutazione intermedia (RVI) dei Programmi Operativi del sistema del QCS Ob.1 definiti alla fine del 2003 e del grado di utilizzo nel dibattito dei risultati dell'attività di valutazione. Il punto di vista del SNV in merito è esplicitato nella IV Relazione di valutazione di secondo livello del luglio 2004, che, come per le altre precedenti Relazioni, è disponibile anche sulla pagina web dell'UVAL. Per contribuire alla diffusione dei risultati delle valutazioni e facilitare il reperimento della documentazione da parte di soggetti interessati si è anche aperta sul sito web una pagina di collegamento alle localizzazioni specifiche, all'interno del web, dove è possibile reperire Rapporti di valutazione.

Sulla base di quanto si andava apprendendo attraverso l'attività di valutazione di secondo livello, si è in parallelo organizzata un'attività di sostegno e indirizzo per la preparazione dell'aggiornamento delle valutazioni. In particolare, poiché l'osservazione dei processi ha condotto ad identificare come uno dei punti più critici la capacità di espressione delle domande di valutazione da parte dei committenti, una porzione consistente delle attività è stata dedicata a riflettere sui motivi di tali difficoltà e all'individuazione dei migliori percorsi per identificare più chiare e specifiche domande da porre ai valutatori indipendenti. Le attività si sono svolte attraverso l'organizzazione di discussioni collettive, la partecipazione diretta ad alcune fasi di singoli processi valutativi e attraverso la predisposizione di documenti metodologici di orientamento⁵.

Le discussioni collettive, avviate con un seminario tematico nel febbraio⁶, si sono poi svolte all'interno delle due riunioni del gruppo valutazione⁷ svoltesi a maggio e a luglio. Le riflessioni svolte hanno anche condotto a suggerire che un grave ostacolo alla focalizzazione della domanda di valutazione e di conseguenza all'ottenimento di valutazioni utili, deve ritrovarsi nell'impostazione eccessivamente ampia del mandato di scopo per la valutazione incluso nei regolamenti comunitari; nella

dei comportamenti e sostegno al processo di costruzione di capacità. I risultati di osservazione, sostegno e riflessione sono oggetto di Relazioni periodiche al Comitato di sorveglianza del QCS che sono anche rese disponibili sul sito dell'UVAL (<http://www.dps.mef.gov.it/uval.asp> nella sezione Rapporti).

⁵ I due documenti del SNV: *Spunti per il processo di individuazione e selezione delle domande di valutazione e Indicazioni per l'aggiornamento delle valutazioni intermedie: le domande di valutazione* sono stati diffusi a maggio 2004 e sono disponibili sul sito dell'UVAL (<http://www.dps.mef.gov.it/uval.asp> nella sezione Documenti Metodologici).

⁶ Per riflettere sull'esperienza della valutazione intermedia è stato infatti organizzato nel mese di febbraio 2005 un seminario di discussione con le Autorità di gestione dei programmi (che sono committenti delle valutazioni) e i Nuclei di valutazione (che svolgono in diversi casi la funzione di gestione tecnica delle valutazioni).

⁷ Il gruppo, cui partecipano le Autorità di gestione, i nuclei di valutazione, i valutatori indipendenti, i componenti del SNV e il partenariato economico e sociale è la sede di discussione formalmente prevista dal QCS sulle tematiche della valutazione. Il gruppo è presieduto dall'UVAL che cura la predisposizione dei materiali, organizza le presentazioni sulle tematiche all'ordine del giorno e predispone la documentazione successiva.

discussione sul punto sono stati anche coinvolti la Commissione Europea (CE) e il Comitato di sorveglianza del QCS che hanno pertanto concordato di limitare l'aggiornamento della valutazione alle questioni di maggior rilievo⁸.

Nel corso dell'anno sono state inoltre condotte attività dirette alla predisposizione di ulteriori documenti di orientamento metodologico per la ricerca valutativa. In particolare si sono condotti i lavori diretti alla realizzazione di un nuovo modulo di Linee guida per la valutazione⁹ indirizzato a ripercorrere l'impostazione teorica e a fornire suggerimenti operativi in tema di: costruzione della domanda di valutazione¹⁰; svolgimento di ricerca sul campo e utilizzo delle fonti secondarie di dati territoriali nelle valutazioni. Il lavoro di predisposizione del modulo è terminato alla fine del 2004 con la prospettiva di avviare le attività di diffusione nei primi mesi del 2005.

Le attività dell'UVAL in materia di sostegno alla costruzione di capacità di valutazione¹¹ hanno continuato a ricevere attenzione anche in sede europea; nel 2004 la CE ha invitato l'UVAL a presentare le esperienze maturate in Italia negli ultimi anni in due occasioni, in un seminario organizzato per i Paesi di nuova adesione nel maggio del 2004 espressamente dedicato alla costruzione della capacità di valutazione¹² e all'interno del gruppo tecnico di discussione sulla valutazione in cui sono rappresentati i 25 stati membri della UE in ottobre per presentare l'esperienza italiana nella valutazione intermedia.

⁸ Si veda in proposito il testo del QCS OB.1 2000-2006 rivisitato in occasione della revisione di medio termine, paragrafo 6.4.5 alla sezione *Aggiornamento della valutazione* in cui si dice << L'aggiornamento delle valutazioni intermedie avviene entro la tempistica prevista dall'art. 42 del Regolamento 1260/1999 (31.12.2005), sulla base di quanto appreso, nella prima fase di valutazione intermedia in relazione alle più idonee modalità organizzative e ai più appropriati metodi di ricerca, e delle indicazioni derivanti dalle attività di valutazione di secondo livello condotte dal Sistema nazionale di valutazione per le Regioni OB.1 con il coordinamento dell'Unità di valutazione e dalla Commissione Europea. (...) In particolare, appare opportuno utilizzare l'occasione dell'aggiornamento delle valutazioni per focalizzare l'attività di valutazione in ambiti considerati di primaria importanza nella strategia e contribuire così a rafforzare l'orientamento dell'attuazione al conseguimento di risultati reali nella società e nell'economia delle Regioni interessate.>> Il testo del QCS è disponibile sul sito del DPS (<http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs.asp>)

⁹ La produzione di Linee guida per la valutazione di programma è attività affidata all'UVAL e al SNV dal QCS OB.1. I moduli di linee guida - documenti di orientamento metodologico e di suggerimenti operativi per le attività di valutazione - vengono redatti, nell'ambito del SNV, da gruppi di lavoro a composizione variabile a seconda dei temi di interesse e vengono presentati e discussi nell'ambito del gruppo valutazione del Comitato di Sorveglianza del QCS. I moduli di Linee guida sono inoltre disponibili sul sito dell'UVAL (<http://www.dps.mef.gov.it/uval.asp> nella sezione Documenti Metodologici).

¹⁰ Una prima versione della sezione sulla costruzione della domanda di valutazione è stata comunque già diffusa nel corso del 2004.

¹¹ Oltre a quelle già menzionate, vi sono state anche altre iniziative indirizzate a coinvolgere direttamente le amministrazioni e i nuclei in momenti di analisi. Nel corso del 2004 si sono ad esempio organizzati alcuni incontri con i nuclei di valutazione e le amministrazioni regionali dell'Ob.1 sull'utilizzo di indicatori cruciali (le cd variabili di rottura del QCS OB.1) per l'apprezzamento dell'impatto dei programmi di sviluppo.

¹² Capacity Building Seminar for the New Member States: Monitoring and Evaluation of the Structural Funds. Brussels, 18/19 May 2004

Le attività di diretta conduzione di ricerche valutative e di gestione tecnica di valutazioni

Le attività di ricerca valutativa hanno nel 2004 acquisito una importanza maggiore all'interno del programma di lavoro. Tali attività sono strutturate su un percorso pluriennale e combinano sia attività direttamente condotte dai componenti dell'Unità, sia direzione e gestione di ricerche commissionate a ricercatori esterni. Queste attività più esplicitamente valutative si sono gradualmente affiancate – in qualche modo con l'obiettivo di complementarle - alle attività di approfondimento su settori specifici nel campo degli investimenti pubblici che l'UVAL sistematicamente conduce (cfr. Area 1 – Metodi e studi). Nel corso del 2004, si sono svolte ricerche valutative che hanno prodotto primi risultati conoscitivi su alcune politiche di intervento quali l'esperienza realizzata tra il 1997 e il 2002 con lo strumento del Prestito d'onore; gli interventi finanziati dal QCS Ob.1 nel campo dell'Inclusione sociale; gli interventi pubblici in materia di promozione di Ricerca e Sviluppo¹³. Inoltre sono state impostate attività di ricerca valutativa sugli effetti dei Contratti di programma; sullo strumento del Credito di imposta per nuova occupazione; sugli investimenti aggiuntivi nel settore idrico e sugli interventi che interessano territori specializzati nella produzione agrumicola. Si tratta, complessivamente, di attività di ricerca con impostazione anche diversa che si basano sull'applicazione di una pluralità di metodologie di analisi (*si veda la scheda di approfondimento IV.13 Politiche di sviluppo e inclusione sociale: la ricerca valutativa "Inclusione sociale e riduzione del disagio nei programmi operativi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 – 2000-2006*). Una parte di queste attività è inserita all'interno del Programma delle conoscenze del DPS (*si veda la scheda di approfondimento IV.3 - Il programma di diffusione delle conoscenze: disegno e finalità del programma*).

Sono continuate, nel corso del 2004, le attività di monitoraggio, osservazione e valutazione dei progetti integrati territoriali (PIT) che l'UVAL svolge con una certa continuità dal 2001. I risultati di queste riflessioni e ricerche – che in generale segnalano la notevole eterogeneità delle esperienze di progetti in corso, sia dal punto di vista dei contenuti, sia dei sistemi di governance e che quindi vanno spostando l'interesse conoscitivo dal se i PIT siano uno strumento efficace, al come e quando

¹³ Per i principali risultati conoscitivi emersi dalla Ricerca sul Prestito d'onore, cfr. Rapporto DPS 2004, riquadro – Risultati di ricerche valutative in materia di Prestito d'onore; per quelli sull'Inclusione sociale, cfr. Rapporto DPS 2004, Riquadro Y – Interventi per l'inclusione sociale nei Programmi operativi dell'Obiettivo 1.

possano esserlo - sono stati presentati per la discussione in alcuni seminari, sia interni al DPS, sia esterni (nazionali e internazionali)¹⁴. Nel corso del 2004 si è inoltre realizzata una indagine sulle caratteristiche individuali e sulle funzioni dei soggetti che a livello locale hanno svolto e ancora svolgono funzioni di gestione e animazione dei PIT¹⁵ (*si veda comunque la scheda di approfondimento IV.5 - Le attività Uval di monitoraggio e valutazione dei Progetti integrati territoriali*).

Nel corso del 2004 sono continuate anche le attività di gestione tecnica per la valutazione del QCS Ob.1 in cui l'UVAL è impegnata in quanto componente tecnica del relativo *Steering group*. In particolare si sono seguiti i lavori conclusivi delle due ricerche valutative tematiche in tema di Risorse culturali e ambiente, per le quali i relativi programmi di lavoro prevedevano il prosieguo della valutazione nel corso del 2004. I principali esiti di queste valutazioni sono riportati nelle schede di approfondimento *IV.11 – Valorizzazione dei beni culturali: analisi, temi metodologici, esiti della valutazione intermedia del QCS* e *IV.12 Ambiente: analisi, temi metodologici, esiti della valutazione intermedia del QCS*. Sono anche proseguite nel corso del 2004 le attività di gestione tecnica della valutazione del QCS in tema di sviluppo rurale.

In qualità di nucleo di riferimento per l'Autorità di Gestione (AdG) del PON ATAS, l'UVAL ha anche collaborato direttamente a sostenere la committenza nella definizione della domanda di valutazione per l'aggiornamento della valutazione e nelle attività di selezione del valutatore.

Per l'intero periodo di svolgimento delle attività di revisione di medio termine del Quadro Comunitario di sostegno, il team dell'UVAL che aveva nel 2003 condotto l'aggiornamento della valutazione di impatto macroeconomico per la valutazione intermedia è stato inoltre impegnato a sostenere il processo di revisione, producendo nuove e più aggiornate simulazioni di impatto macroeconomico resesi necessarie per tenere conto dell'evoluzione delle decisioni di programmazione sugli investimenti pubblici in corso d'anno e degli aggiustamenti del quadro di finanza pubblica da parte del Governo italiano per il rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità

¹⁴ Inoltre, sulla base del lavoro di analisi della progettazione integrata, si sono anche predisposti moduli formativi per i progetti di assistenza tecnica nel quadro delle attività di cooperazione con amministrazioni di altri Paesi (in particolare una esperienza di introduzione alla costruzione della progettazione integrata è stata realizzata nel 2004 all'interno di un progetto di cooperazione con la Croazia).

¹⁵ Per una sintetica esposizione dei principali risultati conoscitivi derivanti dall'indagine, si veda Rapporto DPS 2004, Riquadro S – L'indagine sui gruppi dirigenti dei PIT: prime indicazioni.

europeo¹⁶. Sempre in supporto dell'attività di revisione intermedia del QCS sono stati anche rivisti e aggiornati gli indicatori di contesto che costituiscono il set di variabili di riferimento che segnalano il grado di raggiungimento degli obiettivi specifici delle politiche che il QCS contribuisce a finanziare¹⁷ (si veda anche la scheda di approfondimento *IV.15 Gli indicatori di contesto per le politiche di sviluppo: processo di revisione della base dati e diffusione agli utilizzatori*).

11.4 Area 4: valutazione dei progetti

Nel corso del 2004 si è completato il percorso di revisione dei contenuti e delle modalità operative della quarta area di attività dell'Unità di Valutazione. La conclusione del processo, avviato nell'annualità precedente, è stata sanzionata, all'inizio del 2005, da un decreto del Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, con cui l'area veniva rinominata "Valutazione di Progetti" e ne venivano precisati gli ambiti prioritari¹⁸ di attività.

In un assetto istituzionale di crescente decentramento, la qualità dei progetti di investimento pubblico dipende sempre più dalla capacità dei soggetti situati nei diversi snodi del ciclo del progetto, di cooperare e condividere le rispettive conoscenze. In un simile contesto, l'UVAL, ed al suo interno l'area 4 in particolare, si propone di contribuire al miglioramento della qualità dei progetti attraverso la creazione e diffusione di "conoscenze" di sistema; infatti, mentre l'UVAL non può partecipare ordinariamente in modo diretto al ciclo del progetto, può invece contribuire a rafforzare il "ciclo della conoscenza" per il progetto.

Le attività della Area 4 si sono dunque concentrate nel corso del 2004 su due ambiti prioritari: da un lato, la elaborazione di metodi di valutazione diretti a specifiche tipologie progettuali; dall'altro, la predisposizione di strumenti informativi e metodi di valutazione utilizzabili da un ampio spettro di analisti di progetto. Appartengono al primo tipo le attività UVAL sui "Grandi Progetti" co-finanziati dai fondi strutturali comunitari, sullo schema di Piano Economico-Finanziario per i progetti

¹⁶ cfr. nel testo del QCS rivisto il paragrafo 2.3.2 Aggiornamento della quantificazione degli obiettivi globali e incidenza sulle condizioni di offerta.

¹⁷ Gli indicatori di contesto (il cui set integrale è disponibile sul sito dell'ISTAT, www.istat.it) hanno la duplice funzione di fornire informazione - in relazione a specifici ambiti - utile (a) ad apprezzare l'evoluzione del contesto territoriale in cui il programma QCS opera e (b) a giudicare gli effetti del programma congiuntamente ad altre analisi, considerando però che il legame tra le strategie messe in atto dal QCS e gli indicatori è spesso indiretto.

¹⁸ Predisposizione e diffusione di strumenti informativi e metodi di analisi per la valutazione di progetti di investimento da parte dei decisori pubblici. Svolgimento di valutazioni ed analisi di fattibilità, su aspetti tecnici, economico-finanziari e gestionali, di progetti di investimento in settori di interesse strategico per il Dipartimento.

della “Legge Obiettivo”, sulla Riserva per le Aree Urbane finanziata dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate, e sul Programma Operativo “*Advisoring* per gli Studi di Fattibilità”. Appartengono al secondo tipo di attività UVAL il Programma Operativo “Dati, Metodi e Nuovi Progetti” inserito all’interno del Programma di Diffusione delle Conoscenze, il Progetto “Incipit” sull’informazione integrata sul contesto territoriale, e la valutazione delle caratteristiche del mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici.

Grandi Progetti

I Grandi Progetti¹⁹ rivestono un ruolo di particolare rilievo nell’ambito dell’attuazione del QCS 2000-2006: al dicembre del 2004 le Autorità di Gestione del QCS avevano previsto di presentare un totale di 38 Grandi Progetti alla Commissione Europea (31 relativi ad interventi infrastrutturali, e 7 ad interventi di sostegno ad iniziative produttive). Il costo totale stimato per 33 di tali progetti era di circa 5,8 miliardi di euro, ovvero circa il 12 per cento piano finanziario complessivo del QCS.

In considerazione di una serie di difficoltà registrate nel ciclo di approvazione dei Grandi Progetti, nel corso della primavera del 2004 è stato avviato un confronto tra i servizi della Commissione Europea, l’Autorità di Gestione del QCS, e le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi. Da tale confronto sono emerse una serie di criticità che tendono a ritardare il processo di approvazione dei Grandi Progetti: alcune inerenti alla completezza o coerenza interna della documentazione presentata, altre alla disomogeneità con cui vengono intese dai proponenti le informazioni richieste dai Regolamenti Comunitari, e/o con cui vengono svolte le relative analisi.

A seguito di una ricognizione sistematica delle osservazioni formulate dai servizi della Commissione sui grandi progetti presentati, l’Unità di Valutazione, di concerto con il Servizio Fondi Strutturali, ha avviato un percorso volto ad affrontare e superare le criticità riscontrate nei progetti già presentati, ed a velocizzare l’iter di approvazione dei progetti di futura presentazione. Il percorso si è organizzato in quattro fasi principali:

¹⁹ Ai sensi del Regolamento CE 1260/1999 sono considerati “Grandi Progetti” (e come tali soggetti ad una particolare disciplina di valutazione ed approvazione) gli interventi consistenti in un insieme di lavori economicamente indivisibili, con una funzione tecnica precisa, obiettivi chiaramente definiti, ed un costo totale maggiore di 50 milioni di euro.

- Confronto tecnico con i servizi della commissione per definire un approccio metodologico comune al trattamento di temi sui quali si erano riscontrate significative difformità di vedute sull'interpretazione dei regolamenti e degli orientamento tecnici comunitari. Il confronto si è concluso nell'autunno del 2004 con uno scambio di lettere, con cui la Commissione Europea e le Autorità italiane hanno condiviso una serie di elementi metodologici per lo svolgimento delle analisi economico-finanziarie dei Grandi Progetti;
- Incontri bilaterali con le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi e le relative assistenze tecniche, con lo scopo di individuare -a livello del singolo progetto - modalità operative di superamento delle criticità riscontrate coerenti con il quadro metodologico complessivo concordato con la Commissione Europea, in modo da completare rapidamente il ciclo di valutazione ed approvazione dei progetti interessati;
- Predisposizione di un documento di orientamento alla preparazione dei dossier dei grandi progetti, utile a meglio specificare per il contesto italiano le indicazioni formulate a livello europeo dalla "Guida all'Analisi Costi-Benefici dei Progetti di Investimento" adottata dalla Commissione Europea. Una prima versione del documento è stata diffusa in maniera informale nel luglio del 2004. La messa a punto di una versione completa è prevista per l'estate del 2005.
- Individuazione di analisi di approfondimento metodologico su aspetti particolarmente complessi della valutazione dei grandi progetti, e sui quali scarseggiano indicazioni precise negli orientamenti esistenti a livello nazionale o comunitario (p.e. valutazione delle esternalità ambientali e delle ricadute occupazionali dei progetti infrastrutturali).

La Legge Obiettivo e Piano Economico-Finanziario ai sensi della L. n. 350/ 2003

La legge 2003 n. 350 (Legge finanziaria per il 2004) ha introdotto l'obbligo di accompagnare le richieste²⁰ al CIPE di assegnazione di finanziamenti a valere sulle risorse della cd. "Legge Obiettivo" con un Piano Economico-Finanziario che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione e i proventi derivanti dall'opera.

²⁰ Fanno eccezione le richieste riferite ad opere incluse nei piani finanziari delle concessionarie e nei relativi futuri atti aggiuntivi, nonché le opere che non presentano un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione.

L'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici ha coordinato l'elaborazione di uno Schema tipo di Piano Economico-Finanziario (PEF), che è stato formalmente approvato dal CIPE con la delibera n. 11/2004. La delibera di approvazione prevede l'obbligo di compilare una versione sintetica dello schema per tutte le richieste di finanziamento, ed invita le amministrazioni proponenti ad utilizzare, in fase istruttoria ed al fine di facilitare la compilazione dello schema sintetico, la versione "estesa" dello schema PEF. La delibera n. 11/2004 ha infine previsto la possibilità che la compilazione dello schema esteso sia resa obbligatoria nei casi in cui il Comitato richieda supplementi di istruttoria prima di assumere la decisione di assegnazione delle risorse richieste.

Nel corso del 2004 l'Unità di Valutazione ha elaborato, su richiesta del Servizio centrale di segreteria del CIPE, pareri sullo schema di Piano Economico-Finanziario sintetico ex delibera CIPE n. 11/2004, relativamente ad un totale di 29 interventi compresi nel Programma delle Infrastrutture Strategiche, per un costo totale stimato di 13,7 miliardi di euro.

In accordo con la natura della richieste formulate all'UVAL dalla Segreteria del CIPE, il parere dell'UVAL ha riguardato la valutazione di coerenza delle schede con la normativa di riferimento, sia in termini di completezza delle informazioni fornite, sia in termini della loro adeguatezza per la determinazione del contributo finanziario richiesto al CIPE a valere sulle risorse di cui alla legge n. 443/2001 ed al D.Lgs. n. 190/2002. Le informazioni contenute nel Piano Economico Finanziario sono state ritenute sufficienti a giustificare la richiesta di assegnazione di risorse nel caso di 20 interventi, ed insufficienti nel caso di 5 interventi. Per 4 opere l'UVAL non ha potuto procedere alla formulazione di un parere, o per mancanza di documentazione, o perché le schede riflettevano uno stadio ancora incompleto di definizione dei progetti e del loro equilibrio economico-finanziario.

Programma Operativo "Advisoring SdF"

Il Programma Operativo "Advisoring" e supporto tecnico alle amministrazioni nella fase attuativa degli studi di fattibilità" è stato definito -all'interno di un più ampio Programma Quadro di interventi a sostegno degli investimenti pubblici e privati per lo sviluppo- con la delibera CIPE 62/2002. Il programma, affidato a Sviluppo Italia SpA per un importo di 15 milioni di Euro, consiste in un complesso di azioni di