

B. PARTECIPAZIONI ISTITUZIONALI A CONVEGNI E SEMINARI

CONVEGNI, SEMINARI CUI L'UVAL HA PARTECIPATO COME RELATORE
NEL 2004

CONVEGNO/SEMINARIO	LOCALITA'
"Using subnational development financing to leverage to insitutional and planning reforms: the italian experience with 2000-6 E.U. Funds"- Banca Mondiale	Washington
"Using subnational development financing to leverage to insitutional and planning reforms: the italian experience with 2000-6 E.U. Funds"	Washington
Modernising Government in Europe. Assessing public Services inspection-auditing and evaluation - British Council	Stoccolma
Presentazione del rapporto DPS 2003 alla rete dei Patti Europei	Napoli
VII Congresso dell'AIV Associazione Italiana di Valutazione	Milano
Convegno "Lo sviluppo sostenibile del territorio in rapporto con la cultura"	Nuoro
"La valutazione come strumento di orientamento per le politiche pubbliche" - Provincia Teramo	Teramo
"Progetti e politiche urbane" - Regione Sardegna	Cagliari
DATAR - International Conference on Territorial Development - E.I.A.D.T.	Parigi
Third European Cohesion Forum	Bruxelles
Capacity building Seminar for the New Member States - Commissione europea	Bruxelles
- Direzione generale per le politiche regionali	
Presentazione del PIT Città di Benevento	Benevento
Riunione su crescita economica del paese legata alla interazione tra vincoli macroeconomici e caratteristiche strutturali (Tavola rotonda sulla perdita di competitività del sistema italiano) - Università politecnica delle Marche - Dipartimento di Economia	Ancona
Centro Studi e ricerche Field (circuiti comitati per l'emersione dal lavoro non regolare) - AIV Associazione Italiana di Valutazione	Tiriolo (CZ)
"L'organizzazione dei servizi pubblici locali in una prospettiva regionale" - Università politecnica delle Marche - Dipartimento di Economia	Ancona
"Pianificazione strategica e integrata per il governo delle città" - Università Roma Tre - DPS - ANCI	Roma
Seminario in materia di politiche di sviluppo territoriale - Università del Sannio	Benevento
"Il ruolo delle amministrazioni centrali a supporto della ricerca e del trasferimento tecnologico" - Università di Torino	Torino
"Structural funds and Accession: the case of Romania" - Commissione europea	
- Direzione generale per le politiche regionali - Direzione generale allargamento	Bucarest
"Scienza e innovazione fra crisi dei settori industriali e sviluppo dei territori in Puglia" - C.N.A.Conartigianato	Lecce
"Le politiche di sviluppo delle regioni e la politica comunitaria" - Università di Camerino	Camerino
"Infrastrutture minori e sviluppo locale: quali metodi di valutazione?: L'esperienza dei Docup Ob. 2 Toscana" - IRPET Istituto regionale di programmazione economica Toscana - Firenze	Firenze
"Verso il Masterplan della città di Catania" - Comune di Catania	Catania
Congresso EES (European Evaluation Society)	Berlino
Seminario su "Valutazione di medio termine"	Bruxelles
"Open to Europe - Europe 25 - Cities Forum" - Comune di Torino - Dipartimento affari internazionali	Torino
"Il servizio idrico integrato: le esperienze di gestione, la regolazione, le criticità, il futuro" - CISPEL Confeservizi Toscana	Firenze
Seminario su aggiornamento valutazione intermedia del Docup ob. 2	Firenze
"Creativity and urban Governance" - Politecnico di Milano	Menaggio
"OECD World Forum on Key indicators" - OECD Secretary General	Palermo
Covegno su: "Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale" - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Commissione di indagine sull'esclusione sociale	Milano
"Laboratorio per le politiche di sviluppo" - MEF-DPS	Frascati
"L'affidamento del servizio idrico integrato: garanzie occupazionali, efficienza gestionale, controllo pubblico" - Unimed Servizi - UNIMED Unione del Mediterraneo	Palermo
"Conti Pubblici Territoriali e programmazione regionale" - Regione Campania	
- Presidenza della Giunta Regionale - Nucleo Regionale Conti Pubblici Territoriali	Napoli
Seminario di studi su: "Regione, Province e comuni tra programmazione e opere pubbliche in Toscana"	Firenze
"L'innovazione e il miglioramento del rapporto industria-ricerca mediante le Biotecnologie" Regione Puglia	Bari

C. L'UNITÀ DI VALUTAZIONE IN CIFRE

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Componenti dell'Unità di valutazione	26	28	28	28	24	23	24
di cui <i>componenti esterni alla p.a.</i>	24	26	26	26	22	20	21
<i>componenti part-time</i>	1	2	3	2	0	0	1
<i>nuovi ingressi</i>	27	4	1	2	1	2	2
<i>usciti nell'anno</i>	1	2	1	2	5	3	1
Componenti: giorni di lavoro totali	3.120	6.720	6.720	6.720	5.760	4.596	5.148
Componenti: numero missioni fuori sede	213	370	428	395	350	328	227
di cui <i>in territorio nazionale</i>	195	336	392	364	312	258	154
<i>all'estero</i>	18	34	36	31	38	70	73
Linee di attività classificate	12	30	36	41	45	49	
Capo del Nucleo di valutazione e verifica	da 6/98	Barca	Scognamiglio	Scognamiglio	Barca	Barca	Barca
Responsabile dell'Unità di valutazione	da 9/98	Batzella	Pancheri	Pancheri	Pancheri	Raimondo	Raimondo
Personale dipendente	8	9	9	9	9	15	17
di cui <i>personale UVAL, fascia A, B</i>	6	6	6	6	6	12	13
<i>personale UVAL, fascia C</i>	2	3	3	3	3	3	4
<i>operativo (segreteria, ced)</i>	6	6	6	6	6	12	14
<i>ausiliario (uscieri, altro)</i>	2	3	3	3	3	3	3
giorni di lavoro totali	880	1.980	1.980	1.980	1.980	2.582	2.617
giorni personale /giorni componenti	28%	29%	29%	29%	34%	56%	51%
Collaboratori (numero di contratti)	1	3	3	4	5	7	6
Tirocinanti (numero di stagisti)	0	2	2	7	9	8	13
Percentuale giorni lavorati per Area	Area 1	Area 2	Area 3	Area 4	Altre attività		
	24,7	30,3	14,3	16,2	14,5		

IV. SCHEDE DI APPROFONDIMENTO DELLE PRINCIPALI LINEE DI ATTIVITÀ

IV.1 Il progetto "Consolidamento dei risultati dei sistemi di premialità del QCS" e il supporto al disegno dei nuovi sistemi premiali regionali

L'esperienza di applicazione delle riserve di premialità comunitaria e nazionale, - durata per il periodo trascorso tra l'approvazione del QCS nell'agosto 2000 e l'ultima assegnazione delle risorse a marzo 2004 - ha sollecitato la realizzazione di nuove iniziative conoscitive e di estensione del meccanismo incentivante ad altri livelli di governo. Le iniziative riguardano: a) il proseguimento del monitoraggio, b) la predisposizione di una Relazione sul consolidamento dei risultati della premialità dei fondi strutturali, c) l'accantonamento di risorse CIPE per offrire alle amministrazioni regionali la facoltà di realizzare sui propri territori meccanismi premiali.

Proseguimento delle attività di monitoraggio e Relazione Annuale

Le riflessioni condotte in concomitanza con la revisione di metà periodo del QCS hanno fatto emergere alcuni quesiti legati alla natura degli indicatori di avanzamento istituzionale utilizzati per la riserva premialità nazionale del 6 per cento. Nella maggior parte dei casi si trattava di obiettivi intermedi di performance istituzionale tradotti in adempimenti amministrativi puntualmente descritti. Ne conseguiva il rischio che a fronte dell'adempimento formale non vi fossero effettivi progressi o che al contrario, progressi sostanziali non riuscissero a far corrispondere l'approvazione degli atti amministrativi necessari a certificarli. Un ulteriore quesito riguardava quanto le priorità stabilite dei meccanismi di incentivo finanziario fossero poi rimaste tali anche nell'ordinaria amministrazione dei soggetti concorrenti o se invece a conclusione del meccanismo, una volta venuta meno la minaccia (opportunità) rappresentata dalla sanzione (o dal premio), esse fossero state messe da parte. Da ultimo andava compreso in che modo fosse proseguito il proseguimento del percorso verso gli obiettivi sostanziali di migliore offerta di servizi cittadini e imprese a cui gli indicatori utilizzati facevano riferimento.

La rilevanza delle questioni ha richiesto la costruzione di un sistema organizzato di raccolta e analisi di informazioni definito formalmente in dettaglio nella versione rivista del QCS dove si fa riferimento al "*Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi della premialità dei Fondi Strutturali*".

L'attività di monitoraggio è effettuata da un Gruppo di Lavoro interdipartimentale composto dall'UVAL e dal Servizio Progetti Studi, e Statistiche.

Ad ogni amministrazione titolare di Programma Operativo in Obiettivo 1 e che aveva concorso al meccanismo di premialità nazionale del 6 per cento, è richiesto di compilare semestralmente una tavola di monitoraggio dove in corrispondenza di ciascun indicatore e requisito vanno indicati i progressi compiuti nel semestre precedente. Le tavole compilate, - dopo una verifica della pertinenza e coerenza interna delle informazioni da parte del Gruppo di Lavoro del DPS e la formulazione di un giudizio sintetico sullo stato di avanzamento e sui progressi compiuti - , sono inserite sul sito del DPS in modo da permettere un monitoraggio pubblico dettagliato degli eventuali progressi rilevati o al contrario delle situazioni di inattività.

Nelle tavole sono inseriti gli indicatori nella formulazione e specificazione utilizzata per l'attribuzione della riserva di premialità, ma anche ulteriori elementi informativi

inseriti allo scopo di monitorare le ulteriori fasi di avanzamento dei processi innescati verso il conseguimento di obiettivi sostanziali. Il monitoraggio consente quindi di rispondere immediatamente a due esigenze: la prima, verificare se e in che tempi sono conseguiti da tutte le amministrazioni partecipanti gli obiettivi originari della riserva di premialità nazionale; la seconda, verificare per tutti se sono stati effettuati ulteriori avanzamenti rispetto alla situazione rilevata al termine delle scadenze sanzionate (30.9.2002 e 30.9.2003).

Sono stati sin qui effettuati due monitoraggi semestrali al 31.7.2004 e al 31.1.2005. La risposta delle Amministrazioni Centrali e Regionali al monitoraggio è stata buona e la qualità delle informazioni è in generale soddisfacente. Nel corso del primo monitoraggio solo una Amministrazione Centrale non ha inviato informazioni, mentre tutte le Amministrazioni hanno fornito le tavole compilate alla scadenza di monitoraggio del 31.1.2005.

Le rilevazioni condotte hanno consentito di appurare che per nessuno dei temi esaminati le attività si sono interrotte in modo generalizzato dopo il concludersi del meccanismo di premialità. Per quasi tutti gli indicatori si rileva rispetto alle scadenze di settembre 2002 e settembre 2003, collegate ai meccanismi premiali, un numero consistente di progressi. Per gli indicatori Conferimento degli incarichi dirigenziali, Attivazione delle unità di controllo interno di gestione, Creazione e funzionamento dei nuclei di valutazione, Valutazione degli effetti occupazionali degli interventi, Trasferimento telematico dei dati di monitoraggio si rileva nella maggior parte dei casi l'entrata a regime delle attività. Avanzamenti di rilievo sono stati individuati nella gestione del servizio idrico dove tutte le Regioni sono arrivate alla decisione di affidamento del servizio, mentre nel settore dei rifiuti, dopo rapidi progressi iniziali si rilevano difficoltà nell'attuazione delle tariffe. Per gli indicatori Sportello Unico per le Imprese, Servizi per l'Impiego, Agenzie Regionali per l'ambiente per i quali l'assetto istituzionale era già completato in tutte le Regioni ad esclusione della Sardegna, oltre a rilevare gli indubbi avanzamenti della Regione Sardegna in tutti e tre gli ambiti, il monitoraggio cerca di dare conto dell'operatività delle funzioni di servizio rappresentate dagli indicatori rilevando una situazione di graduale progresso. La documentazione pubblica dettagliata che descrive puntualmente i progressi delle amministrazioni e mette in luce invece le situazioni di stasi dopo l'esaurirsi dell'impulso della Riserva di premialità è disponibile all'indirizzo web http://www.dps.mef.gov.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp

Le informazioni raccolte tramite le tavole informative compilate dalle Amministrazioni sono poi oggetto di analisi nell'ambito di una specifica Relazione annuale di monitoraggio²³.

I meccanismi regionali di premialità

La Delibera CIPE 20/2004 di riparto delle risorse FAS per l'anno 2004 accantona una riserva di 76,5 milioni di euro per le Regioni del Mezzogiorno da destinare alla realizzazione di sistemi di premialità a livello locale. Lo scopo è dare alle Regioni la facoltà di realizzare progressi in ambiti considerati strategici, specifici dei loro territori di riferimento, e pertanto meritevoli di incentivo.

L'opportunità è stata raccolta con forte interesse dalle Regioni del Mezzogiorno, che hanno manifestato una particolare attenzione per l'incentivazione di avanzamenti istituzionali o selezione di progetti di qualità nell'ambito dei Progetti Integrati. Tutte le Amministrazioni Regionali hanno predisposto entro la scadenza del 30 novembre 2004 proposte dettagliate di indicatori e meccanismi di premialità regionale spesso già discusse con il partenariato locale. L'UVAL insieme al Servizio Fondi Strutturali ha contribuito - fornendo pareri tecnici e suggerimenti sulla base dell'esperienza dei sistemi della premialità dei Fondi Strutturali - alla definizione tecnica delle proposte.

Al 31.12.2004 risultavano pienamente definite o in corso di ultimazione le proposte di tutte le Regioni con l'unica eccezione dell'Abruzzo.

In generale, la facoltà di attivare meccanismi a livello locale ha innescato l'ideazione e l'elaborazione di molte proposte da parte dei diversi settori delle Amministrazioni regionali, degli enti locali e da parte del partenariato economico e sociale. Nel corso della definizione tecnica delle proposte l'UVAL ha suggerito di concentrare gli incentivi su un numero limitato di obiettivi allo scopo di commisurare l'incentivo finanziario alle modifiche auspiccate nei comportamenti, nel timore che in alcuni casi l'incentivo finanziario potesse rivelarsi troppo modesto per determinare nuovi comportamenti. Si è poi posta attenzione al fatto che i meccanismi di assegnazione delle risorse e di eventuali eccedenze fossero pienamente definiti e che la definizione degli indicatori risultasse chiara, non controversa e di facile misurabilità. Un ulteriore

²³ La prima relazione è stata predisposta nel corso del primo trimestre del 2005 e se ne darà conto nella successiva relazione Annuale sulle attività. La stesura della Relazione è coordinata dall'UVAL con la collaborazione del Servizio Progetti, Statistiche e Studi e con il supporto di due Rappresentanti designati dalla Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici.

elemento di attenzione ha riguardato la congruità dei tempi necessari per conseguire gli obiettivi.

Tutte le Regioni in Obiettivo 1, che avevano preso parte alla premialità nazionale del 6 per cento, hanno incluso indicatori relativi al rafforzamento delle capacità istituzionali regionali e locali, dimostrando pertanto di aver considerato efficace l'utilizzo di riserve di premialità per incentivare i comportamenti delle Amministrazioni verso obiettivi espliciti di *capacity building*. In particolare si segnalano gli incentivi mirati alla costituzione o rafforzamento degli uffici preposti alla gestione dei PIT o di Sportelli Unici; al rispetto della tempistica della spesa, alla diffusione della società dell'informazione e delle attività di monitoraggio informatizzato nelle amministrazioni, al completamento dell'assetto istituzionale per la gestione dei rifiuti. La realizzazione di progetti di qualità è stata selezionata nel complesso da cinque Regioni: con riferimento al patrimonio ambientale e culturale in Basilicata e Sardegna, in Molise alle risorse culturali, in Abruzzo alla Società dell'Informazione; in Campania sono stati considerati tutti i settori oggetto dell'Intesa Istituzionale di Programma.

In numerosi casi gli indicatori scelti dalle Amministrazioni regionali si rifanno agli obiettivi della premialità nazionale del 6 per cento, ma sono specificati in maggior dettaglio o adattati allo specifico contesto sfruttando l'informazione disponibile a livello locale; inoltre la precisa specificazione dimostra quanto appreso nel corso della precedente esperienza in termini di necessità di immediata misurabilità e di definizione non controversa di indicatori e target. I meccanismi di allocazione delle risorse sono già definiti con precisione in modo da dare a tutti i partecipanti le informazioni necessarie per comprendere sin dall'inizio la portata del meccanismo competitivo. Infine, analogamente a quanto avvenuto nel caso della riserva di premialità nazionale la valutazione del soddisfacimento degli indicatori è affidata a gruppi tecnici appositamente costituiti, indipendenti dall'Autorità di Gestione dei PO, ma che includono rappresentanti dei Nuclei di Valutazione e Verifica regionali, delle Autorità di Gestione, degli enti locali interessati dai meccanismi premiali.

Le Regioni hanno compiuto scelte piuttosto diversificate in merito alla durata dei sistemi che in alcuni casi sono destinati a concludersi già nel 2005 e in altri arrivano fino alla fine del 2007.

11.2 Revisione delle serie della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali e sviluppo delle ricerche della stagione di studi

Nel corso del 2004 si è avviata e ha fornito i suoi primi esiti l'attività di revisione complessiva della serie storica dei Conti Pubblici Territoriali, la banca dati finalizzata alla costruzione del conto consolidato del Settore Pubblico Allargato a livello regionale.

Negli ultimi anni i Conti Pubblici Territoriali hanno assunto un ruolo crescente nel sistema delle statistiche territoriali sulla finanza pubblica del nostro Paese: ciò a seguito della loro progressiva trasformazione da strumento utilizzato soprattutto per le finalità interne del dipartimento (la verifica del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto a quelle nazionali, la costruzione del Quadro Finanziario Unico per ripartizione territoriale, il monitoraggio di regole territoriali di *policy*), a banca dati accessibile agli utilizzatori finali, trasformazione confermata sia dalla diffusione di un ampio set di tavole e di informazioni metodologiche sul sito web dell'Unità di Valutazione, sia dal proseguimento della "Stagione di studi"²⁴.

Tale processo, che ha trovato il suo coronamento nell'inserimento della banca dati CPT nel Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), ha reso necessario procedere ad una rivisitazione complessiva delle fonti e dei metodi utilizzati con l'obiettivo di elaborare una serie storica omogenea delle spese e delle entrate, relativa agli anni 1996-2002.

La revisione non ha modificato i cardini teorici sui quali era stata costituita in origine la banca dati e che ne rappresentano tuttora le caratteristiche distintive rispetto agli strumenti che analizzano fenomeni analoghi: la registrazione dei flussi di spesa e di entrata continua pertanto a privilegiare le valutazioni per cassa (distinto da quello per competenza economica adottato nei Conti Nazionali prodotti dall'ISTAT); la scelta di non operare significative riclassificazioni delle fonti contabili è stata confermata pur basandosi su una rigorosa analisi delle situazioni in cui questo approccio avrebbe potuto generare una distorta rappresentazione dei fenomeni economici; l'approccio nella regionalizzazione delle spese ha mantenuto l'ottica della localizzazione dell'attività produttiva che ha generato i flussi; il settore di riferimento è rimasto il Settore Pubblico Allargato; la classificazione settoriale delle spese a 30 comparti è stata estesa a tutto il periodo di riferimento.

²⁴ Trattasi di un progetto di ricerca aperto a studiosi e ricercatori per approfondire, utilizzando le informazioni dei CPT, tematiche ed argomenti selezionati, suddivisi in due linee, una metodologica e l'altra di approfondimento.

Pur nella stabilità dello schema concettuale di riferimento, la revisione della serie ha richiesto all'Unità di Valutazione un significativo sforzo di affinamento metodologico le cui principali linee guida possono essere individuate nel rafforzamento della omogeneità della serie storica, nell'ampliamento del set di fonti informative utilizzate, nel miglioramento della capacità della banca dati di rappresentare adeguatamente i fenomeni economici oggetto di rilevazione.

Quanto al *rafforzamento della omogeneità della serie storica*, si sono definiti metodi e procedure che garantiscano una piena coerenza di trattamento delle informazioni provenienti dalle basi informative per l'intero periodo rilevato (omogeneità nelle fonti utilizzate per la stima, nei metodi impiegati per la valutazione dei flussi e per la loro ripartizione territoriale, nei criteri adottati per i diversi enti e per i diversi livelli di governo). Ciò ha consentito di recepire nella nuova versione dei conti i progressi metodologici conseguiti nel corso del tempo, estendendoli all'intera serie storica e all'intero universo di rilevazione. Si può citare, a titolo di esempio, la estensione all'intera serie storica, dei metodi di regionalizzazione della Spesa dello Stato, effettuata a partire dalla pubblicazione "La spesa statale regionalizzata" della Ragioneria Generale dello Stato. I metodi di ripartizione territoriale della quota non regionalizzata nella pubblicazione, che hanno raggiunto nel tempo un livello di analisi particolarmente approfondito, sono stati applicati anche ai dati dei primi anni della serie.

Quanto alle *fonti* è stato condotto un approfondito monitoraggio al fine di identificare nuove possibili informazioni utili per l'affinamento delle stime. Questa attività ha richiesto, da un lato, l'avvio o l'intensificazione di rapporti istituzionali con gli enti rilevati nella banca dati (si può qui richiamare l'adozione dei dati del "Consuntivo di Cassa" della Cassa Depositi e Prestiti, che ha consentito la stima dei flussi di effettivo pagamento e incasso, anziché quelli per competenza incorporati nel bilancio dell'Ente o quella delle informazioni incluse nella banca dati ANAS sui pagamenti per lavori stradali), dall'altro il rafforzamento delle relazioni con i soggetti produttori delle informazioni di base utilizzate per le stime, siano queste interne al Ministero (Ragioneria Generale dello Stato e Dipartimento delle Politiche Fiscali) o esterne ad esso, quale ad esempio l'ISTAT.

Quanto infine alla ricerca di una *corretta rappresentazione dell'impatto sull'economia* dei flussi generati dal Settore Pubblico Allargato, pur nella scelta di non operare rilevanti riclassificazioni dei flussi registrati in bilancio, sono stati

apportati alcuni interventi correttivi sui dati di base al fine di evitare duplicazioni o mancate registrazioni, soprattutto nei casi in cui la veicolazione di risorse pubbliche all'economia avviene attraverso circuiti finanziari complessi che coinvolgono diversi livelli di governo (si pensi alle risorse dello Stato che sono trasferite ai beneficiari finali attraverso la Cassa Depositi e Prestiti) o si realizzano attraverso la costituzione di fondi presso la Tesoreria dello Stato (Fondo per l'Innovazione Tecnologica, Fondo per la Ricerca Applicata, ecc.).

Nel processo di revisione della serie storica, che nell'anno 2004 ha visto il completamento della revisione relativa ai flussi di spesa e l'impostazione di quella relativa alle entrate (la diffusione dei dati completi è prevista per i primi mesi del 2005), è da segnalare il ruolo attivo, in termini di confronto metodologico, svolto dalle altre istituzioni operanti nel settore (ISTAT, ISAE, Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia), nonché l'accoglimento dei primi risultati delle linee metodologiche sulla ripartizione delle entrate tributarie e sulle revisione delle spese correnti, sviluppate nell'ambito della Stagione di studi .

La collaborazione delle istituzioni si inserisce nelle attività congiunte previste dal protocollo che il Dipartimento per le Politiche dello Sviluppo (con un ruolo primario svolto dall'Unità di Valutazione), ha siglato con tali istituzioni in vista della creazione di un patrimonio informativo integrato sull'attività dell'operatore pubblico a livello territoriale.

Le attività connesse alla stagione di studi si sono concentrate sia in riunioni preparatorie con gli studiosi responsabili delle varie ricerche, sia nella trasmissione delle informazioni di base estratte dalla banca dati CPT, sia in una stretta collaborazione fra i ricercatori ed i responsabili UVAL per lo svolgimento delle linee metodologiche. Gli studi, ad eccezione delle linee metodologiche, concluse a dicembre 2004, saranno completati entro l'autunno 2005.

11.3 Il programma di diffusione delle conoscenze: disegno e finalità del programma

Il "Programma di diffusione delle conoscenze" (attivato dal CIPE con la delibera n.17 del 2003) è un programma di innovazione e modernizzazione amministrativa per le reti di amministrazioni pubbliche che prevede l'impegno diretto del DPS quale centro di promozione e accelerazione del cambiamento amministrativo e di modernizzazione della Pubblica Amministrazione nelle aree sottoutilizzate del Paese.

La strategia per conseguire questo obiettivo è quella della creazione di *capacity building*, ovvero di concrete capacità operative, di strumenti adeguati, di modelli di intervento efficaci, nelle reti delle amministrazioni che operano nelle politiche di sviluppo.

Il “Programma di diffusione e applicazione delle conoscenze” si concreta quindi nella ideazione, progettazione e messa in opera di servizi che migliorano la capacità delle reti di amministrazioni di attuare politiche di sviluppo (servizi che migliorano il processo decisionale, la capacità di gestione degli interventi, ampliano gli strumenti disponibili, creano e diffondono conoscenza, rendono più incisive ed efficaci le strutture tecniche delle amministrazioni). E si attua attraverso il ricorso a forme di collaborazione e cooperazione con la comunità scientifica e professionale con l’obiettivo di internalizzare (nell’amministrazione pubblica) e diffondere valore aggiunto in termini di conoscenze e modelli operativi innovativi.

Nel fare questo il DPS conserva la sua natura e le sue caratteristiche di azione – nella filiera “ideazione”, “progettazione”, “offerta di servizi specialistici” – mentre demanda alle “reti” il compito di partecipare alla definizione e messa in atto di nuovi strumenti e nuove procedure, di sperimentarli e poi di utilizzarli operativamente.

Il Programma, articolato in 59 linee di intervento (di diversa complessità: da programmi integrati di intervento a singoli progetti) mira al conseguimento di 10 obiettivi prioritari e specifici e - attraverso la produzione di conoscenza aggiuntiva, la sua diffusione e la sua utilizzazione per migliorare le modalità di attuazione delle politiche – a rendere più efficaci la programmazione e l’azione in punti nodali delle politiche di sviluppo. Gli obiettivi del Programma sono in particolari i seguenti:

1. Ottimizzare il volume e l’utilizzo delle risorse comunitarie per il periodo 2007-2013
2. Accelerare e migliorare la qualità della spesa dando rapida attuazione alle decisioni CIPE
3. Dare più forza al confronto con l’Unione Europea
4. Rafforzare e dare forte circolazione ai numerosi metodi introdotti dal DPS
5. Accrescere la conoscenza del CIPE per le decisioni sull’assegnazione dei fondi
6. Accrescere la conoscenza del CIPE sulla effettiva capacità di spesa degli strumenti ed accrescerla

7. Completare e rendere più robusto e abbreviare le scadenze delle informazioni statistiche necessarie alle decisioni di politica
8. Sperimentare con Regioni e altre amministrazioni nuovi strumenti e metodi per la progettazione integrata nei territori
9. Costruire con i paesi rilevanti per lo sviluppo territoriale italiano reti di relazioni tecniche e amministrative
10. Diffondere i risultati conseguiti.

Nel corso del 2004 la partecipazione dell'UVAL all'attuazione del Programma di diffusione delle conoscenze è stata rilevante e realizzata a tre diversi livelli:

- a) a livello di impostazione generale della programmazione complessiva e alla progettazione e impostazione del sistema di monitoraggio e valutazione delle linee di intervento in cui il programma si articola: questo essenzialmente attraverso la partecipazione operativa alle attività del Gruppo di coordinamento del Programma e attraverso il contributo alla definizione e redazione di parti significative dei documenti tecnici di programmazione e in particolare delle "Linee guida per l'attuazione";
- b) a livello orizzontale nella fase di attuazione fornendo sostegno tecnico operativo per l'impostazione e l'avvio di linee di intervento (programmi e singoli progetti) affidati ad altre strutture del DPS: in particolare tale azione di sostegno tecnico e operativo ha riguardato numerose linee di intervento miranti a conseguire (con riferimento all'elenco riportato più sopra) gli obiettivi 1, 4, 5, 7, 8 e 9;
- c) a livello direttamente operativo attraverso la progettazione, proposta e avvio a realizzazione di specifici progetti affidati alla responsabilità tecnica di diversi componenti dell'Unità.

Con riferimento specifico a quest'ultimo livello di partecipazione dell'UVAL al Programma va sottolineato come, nel corso del 2004, l'UVAL abbia assunto la responsabilità tecnica di attuazione di 17 linee progettuali (delle 59 in cui si articola l'intero Programma) per un importo complessivo di investimento pari a 2,2 milioni di euro (4 per cento del Programma).

Le linee progettuali di cui l'UVAL ha assunto la responsabilità tecnica diretta di attuazione sono in particolare le seguenti:

1. "Studi di fattibilità e ciclo di progetto: lezioni apprese dall'esperienza degli studi CIPE"

2. “Il ciclo di progetto: dati analitici sugli appalti di servizi e lavori per la valutazione della progettazione e realizzazione”, “Banche dati regionali”
3. “Metodi per la valutazione fisica e monetaria delle esternalità ambientali dei progetti infrastrutturali di trasporto”
4. “Analisi della coerenza fra offerta e domanda di turismo”
5. “Analisi valutativa di due grandi linee di intervento per il Sud: grandi attrattori culturali; autostrade del mare”
6. “Rafforzamento della rete dei nuclei”
7. “Indagine sui gruppi dirigenti nella programmazione locale”
8. “Sistema dei trasporti nell’area balcanica”
9. “Valutazione dell’impatto dei contratti di programma”
10. “Valutazione economico-sociale del prestito d’onore”
11. “Analisi valutativa del credito d’imposta per nuove assunzioni”
12. “Valutazione delle capacità di indirizzo delle AACC in tema di politiche di sviluppo”
13. “Metodi per la progettazione e la valutazione di interventi sul patrimonio culturale”
14. “Politiche di inclusione sociale nei programmi di sviluppo locale”
15. “Monitoraggio georeferenziato dei PIT”
16. “Miglioramento metodologico e organizzativo del sistema Conti Pubblici Territoriali”
17. “Valutazione del ciclo progettuale degli investimenti e del loro impatto sugli obiettivi di servizio nel settore idrico”.

Nel corso del 2004 per tutte queste linee progettuali è stata completata la progettazione e sono quindi tutte in fase di realizzazione, con livelli di avanzamento diversi in relazione alla data di inizio delle attività e alla più o meno complessa definizione della fase procedurale preparatoria e di impostazione. Alcune delle linee progettuali sono già concluse o comunque molto vicine alla conclusione, altre sono in piena fase di svolgimento, altre ancora sono state avviate negli ultimi mesi dell’anno e coglieranno i primi risultati nel corso del 2005. Per tutte quante è previsto, nel corso del 2005, l’avvio della fase di restituzione dei risultati con iniziative specifiche volte alla loro diffusione presso le amministrazioni beneficiarie e a favorire il loro impiego nell’attuazione operativa delle politiche di sviluppo.

Lo sforzo aggiuntivo richiesto all'UVAL per l'insieme dell'azione a supporto del Programma e per l'attuazione delle linee di intervento di responsabilità tecnica diretta è stato, nel corso del 2004, particolarmente intenso e ha implicato un impegno assai forte, sia sotto il profilo procedurale-amministrativo che tecnico-progettuale.

Mentre il forte impegno richiesto sotto quest'ultimo profilo è determinato dalla innovatività e dalla complessità delle ricerche valutative e dei lavori di analisi e di approfondimento delle linee progettuali affidate all'UVAL (ed è dunque insito nella natura stessa del Programma), lo sforzo necessario ad attivare le procedure amministrative propedeutiche all'avvio dei progetti è stato reso più complesso dal fatto che l'Unità, non potendo agire in regime di amministrazione attiva, ha dovuto avvalersi del supporto di altre strutture dipartimentali.

Questo ha reso necessario un forte investimento nella fase di impostazione delle linee progettuali che, solo con il tempo, ha consentito all'Unità di operare con la tempestività e flessibilità necessarie all'avvio e gestione di progetti di ricerca (tutti i progetti affidati all'UVAL sono stati avviati).

IV.4 Il principio di addizionalità: verifica di metà percorso e proposte per la revisione del principio nella programmazione 2007-2013

Nel corso del 2004 l' UVAL ha svolto numerose attività istruttorie correlate alla verifica del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali, supportando la scelta del DPS di rendere l' addizionalità non più soltanto un obbligo regolamentare ma uno strumento di *policy*, funzionale sia al controllo interno degli aggregati finanziari sia al controllo dell'uso delle risorse per la coesione da parte di tutti gli Stati membri.

A fine 2003 si erano concluse le attività relative alla verifica intermedia, il cui scopo è quello di monitorare lo stato di attuazione degli obiettivi di addizionalità previsti ex ante.

Sulla base delle stime a quel momento disponibili, la spesa pubblica nazionale nelle Regioni dell'Obiettivo1 durante il periodo di programmazione 2000-2002 si è mantenuta a un livello medio annuo di 18.493 milioni di euro a prezzi 1999, rispetto al livello, sempre a prezzi 1999, previsto ex ante per gli stessi anni e pari a 18.276 milioni di euro. Tale valore, benché inferiore a quello medio annuo previsto per

l'intero periodo a causa del profilo crescente della spesa ad esso sottostante²⁵, non è incoerente con l'obiettivo medio 2000-2006, la cui verifica finale avverrà prima della fine del 2005.

In base al Regolamento e alla normativa comunitaria²⁶, dopo la verifica in itinere e sulla base dei risultati contenuti in essa, le autorità italiane e la Commissione hanno la possibilità di rivedere il livello di spesa previsto per il resto del periodo, se la situazione economica ha prodotto dei cambiamenti nel totale delle entrate correnti della Pubblica Amministrazione che divergono significativamente da quelli previsti ex ante.

L'Italia ha utilizzato tale possibilità e rivisto nel corso del 2004 gli obiettivi di spesa relativi al periodo 2003-2006.

A metà dell'anno sono iniziate anche le attività negoziali finalizzate alla approvazione dei nuovi Regolamenti e l'Italia ha proposto una serie di modifiche al principio funzionali a dare alla verifica un significato economico più solido; a creare una chiarezza e condivisione dei sistemi tra Paesi; a dare coerenza al principio.

a) La revisione di metà periodo: revisione degli obiettivi di spesa per il periodo 2003-2006.

Successivamente alla chiusura della verifica intermedia, si sono determinati i presupposti per i quali, in base agli orientamenti comunitari, è prevista la possibilità di rivedere il livello della spesa per il rimanente periodo. L'evoluzione delle entrate pubbliche, infatti, si è discostata significativamente da quella prevista in occasione della verifica ex ante. Mentre nel QCS si ipotizzava un aumento annuo del totale delle entrate correnti della Pubblica Amministrazione dell'1,62 per cento in termini reali per il periodo 2000-2003, l'aumento annuo effettivo del totale delle entrate correnti della Pubblica Amministrazione per il periodo 2000-2003, è risultato pari, in coerenza con i risultati contenuti nella versione del Programma di Stabilità del novembre 2003, all' 1,14 per cento²⁷.

²⁵ Il valore medio ex ante del triennio 2000-2002 era infatti inferiore a quello dell'intero settennio 2000-2006 in ragione del profilo fortemente crescente della spesa connessa allo sviluppo rilevante ai fini della addizionalità. Tale profilo crescente segue il profilo crescente della serie annuale della spesa in conto capitale per la sola PA contenuta nel QFU, riportato nel DPEF 2000-2003.

²⁶ cfr. Art. 11 del Regolamento CE 1260/99 e Documento di lavoro n. 5, La verifica dell'addizionalità per l'obiettivo 1.

²⁷ Il calcolo si rifà allo stesso periodo e alla stessa metodologia seguita dalla DG II in sede di predisposizione del QCS.

Inoltre:

- l'abbassamento dei profili di crescita attesi rispetto a quanto previsto nel 2000;
- il prolungarsi della congiuntura economica sfavorevole nel biennio 2002-2003;
- il ritardo con cui la ripresa si sta manifestando nell'anno in corso;
- la scelta di fissare, nel disegno di legge 5310/2004 contenente "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (o Legge finanziaria 2005), un limite di incremento del 2 per cento alle spese "rispetto alle corrispondenti previsioni iniziali del precedente esercizio" (art. 3, comma 1);
- hanno inciso significativamente sulle scelte di politica economica e sull'andamento dei conti pubblici del Paese con ricadute in termini di contenimento della spesa in conto capitale, anche nel periodo 2005-2006.

Coerentemente con tale quadro programmatico e con le mutate condizioni di finanza pubblica, la spesa pubblica nazionale ammissibile che deve essere mantenuta durante il periodo 2000-2006 è stata rivista al ribasso, da 19.591,55 milioni di euro (prezzi 99) a 18.197,93 milioni di euro (prezzi 99). Tale cifra rappresenta un aumento di circa il 12 per cento, a prezzi costanti, rispetto alla spesa media realizzata nel periodo 1994-1999, grazie a un profilo di spesa in conto capitale del Mezzogiorno che rimane crescente. Il valore di addizionalità, inoltre, benché rivisto, garantisce un significativo rapporto spesa/Pil (pari al 6,4 per cento) e soprattutto è in grado da consentire il raggiungimento dell'obiettivo generale di un sentiero di crescita del Mezzogiorno superiore a quello medio dell'Unione Europea prima della fine del programma comunitario.

La revisione del profilo *ex ante* è stata oggetto nel corso dell'anno di una lunga attività negoziale con la UE e si è conclusa nel Novembre 2004 con la revisione del QCS²⁸.

Nel corso dell'anno è stata svolta altresì una intensa interlocuzione con le Amministrazioni regionali e le parti economiche e sociali, finalizzata, da un lato, a rendere coerenti le previsioni di spesa regionali con le previsioni centrali utilizzate

²⁸ cfr. Par. 2.3 del "Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006 - Versione aggiornata a seguito della revisione di metà periodo", approvato con Decisione della Commissione C(2004)4689 del 30.11.2004 di modifica della Decisione della Commissione C(2000)2050 dell'1.8.2000.

per la costruzione della verifica e, dall'altro, a condividere la necessità di modifica del profilo di spesa rilevante ai fini della addizionalità.

b) la revisione del principio nella programmazione 2007-2013.

L'Italia ha condiviso l'impostazione del Terzo rapporto sulla coesione²⁹ secondo cui il principio di addizionalità deve rimanere uno dei principi chiave delle politiche di coesione e sviluppo regionale. Una più rigorosa attuazione e verifica del principio di addizionalità per interventi nelle Regioni in ritardo di sviluppo enfatizza il ruolo delle politiche comunitarie di coesione e, al tempo stesso, garantisce i paesi che maggiormente contribuiscono al bilancio comunitario da rischi di spiazzamento, ove le risorse comunitarie non fossero correttamente utilizzate.

Per garantire tuttavia una corretta e rigorosa applicazione del principio l'Italia ha proposto, a partire dal maggio 2004, che le modalità della verifica vengano fortemente semplificate e definite in modo certo, trasparente e partenariale tra Commissione e Stati membri.

Un primo obiettivo che si è tentato di perseguire è l'eliminazione della vaghezza di alcuni aspetti che in sede di Regolamento non può essere meglio precisata, ma che lascia troppo spazio alla discrezionalità degli uffici e non garantisce l'applicazione di metodi omogenei tra Paesi.

Si è suggerito, ad esempio, al fine di consentire l'applicazione di criteri di trasparenza e del principio del partenariato, che il Regolamento rimandi ad un documento condiviso tra Commissione e Stati membri (non il singolo Stato membro) la definizione metodi e criteri della verifica e ne preveda la successiva approvazione.

Si è altresì proposta una diversa modalità di verifica, eliminando ogni riferimento al criterio incrementale che prevede il confronto con la media del periodo di programmazione precedente e che si ritiene non rappresentativo delle politiche di sviluppo di un Paese. Il livello delle "spese strutturali pubbliche o assimilabili che lo Stato membro manterrà nel periodo di programmazione 2000-2006" potrebbe essere negoziato nel suo ammontare assoluto, tenendo conto del Patto di stabilità e di crescita o anche misurato in rapporto ad altre grandezze economiche (ad es. il Pil), consentendo in tal modo una modalità di calcolo più oggettiva oltre che una più agevole comparazione con la situazione di altri Stati membri.

²⁹Commissione Europea, Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza competitività cooperazione, Terza relazione sulla coesione economica e sociale, 2004, disponibile su http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_it.htm