

La contabilità ambientale, tramite la standardizzazione delle metodologie e l'organizzazione delle informazioni ambientali ed economiche in un quadro integrato e rispondente ai criteri della contabilità nazionale, consente di condurre analisi sistematiche delle interazioni tra economia ed ambiente. Il sistema di conti ambientali integrati è pertanto uno strumento prezioso di supporto alle politiche di sviluppo territoriali e costituisce una base solida per meglio orientare, monitorare, valutare la loro sostenibilità.

La Contabilità ambientale consente già di condurre analisi sistematiche delle interazioni tra economia ed ambiente a livello nazionale, e di confrontare le performance di diversi Paesi. Ad esempio, è possibile analizzare, per ciascun Paese, le relazioni tra indicatori di attività economica (produzione, valore aggiunto, occupazione) disaggregati per settore produttivo, e indicatori delle risultanti pressioni sull'ambiente (emissioni atmosferiche, rifiuti, prelievi diretti di risorse naturali vergini, ecc).

Per le famiglie, le pressioni ambientali generate dai diversi consumi (ad esempio le emissioni atmosferiche generate nel trasporto privato e per il riscaldamento delle abitazioni) vengono associate alle spese sostenute dalle famiglie stesse per acquistare i prodotti il cui uso è all'origine delle pressioni in questione (ad esempio il combustibile).

Se sviluppati a scala regionale, i conti ambientali consentirebbero di comparare performance economiche ed ambientali delle diverse realtà territoriali del Paese, arricchendo così considerevolmente la base informativa a supporto delle decisioni di politica di sviluppo.

Nella fase iniziale del progetto DPS-ISTAT si è avviata la definizione di un quadro concettuale di riferimento utile ad illustrare le potenzialità di utilizzo di informazioni di contabilità ambientale per il disegno, monitoraggio e valutazione delle politiche di sviluppo, e il valore aggiunto di queste analisi rispetto ad altre tipologie di informazione ambientale.

Nel corso del 2005 sono previste delle applicazioni sperimentali della contabilità ambientale a livello regionale, e l'individuazione di possibili priorità di aggiornamento, di sviluppo e di affinamento territoriale e tematico dei conti ambientali attualmente disponibili in Italia.

Nel corso del 2004 sono state avviate alcune attività mirate ad una migliore comprensione dei fenomeni di esclusione sociale e soprattutto all'analisi delle sinergie tra politiche di sviluppo locale e politiche e interventi di inclusione sociale. In particolare, l'UVAL ha condotto un'analisi delle politiche e interventi con dirette finalità di inclusione sociale finanziate dai Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno Ob.1. I risultati di questa analisi sono stati riassunti nella relazione *'Inclusione sociale e riduzione del disagio nei programmi operativi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 - 2000-2006'*⁴², inviata ai membri del Comitato di Sorveglianza del QCS nel mese di Novembre 2004.

Sintesi dei risultati:

Tutti i programmi operativi regionali e due programmi operativi nazionali del QCS (Scuola per lo Sviluppo e Sicurezza) prevedono interventi con dirette finalità di inclusione sociale all'interno dei diversi assi prioritari⁴³, e in particolare dell'Asse 3 'Risorse Umane' il cui obiettivo esplicitamente parla di *'favorire i processi di recupero della fiducia e benessere sociale e ridurre la marginalità sociale'* e dell'asse 5 'Città', che finanzia interventi mirati a *'rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove professionalità in ambito sociale'*.

L'analisi condotta ha permesso di individuare quattro principali categorie di politiche e interventi per l'inclusione sociale nei PO del QCS:

1. Inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione sociale: interventi mirati all'inserimento e re-inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati e gli interventi per sostenere la partecipazione femminile al mercato del lavoro;
2. Servizi alla persona. interventi rivolti al miglioramento dei servizi di base per le popolazioni urbane e rurali (in particolare interventi infrastrutturali) e gli interventi a sostegno dell'erogazione di servizi per l'economia sociale;

⁴² La relazione *'Inclusione sociale e riduzione del disagio nei programmi operativi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 - 2000-2006'* è disponibile sul sito dell'UVAL al seguente URL: http://www.dps.mef.gov.it/uval_doc_mecanismi.asp

⁴³ Il 64,4 per cento delle risorse per l'inclusione sociale è finanziato dall'Asse III 'Risorse Umane', il 24,2 dall'Asse V 'Città', il 6,7 dall'Asse IV 'Sistemi locali di sviluppo', il 4,1 dall'Asse VI 'Reti e Nodi di Servizio' e lo 0,3 dagli Assi I 'Risorse Naturali' e II 'Risorse Culturali'

3. Lotta e prevenzione della dispersione scolastica. Questa categoria include sia gli interventi per la prevenzione della dispersione e abbandono scolastico finanziati dalle misure specifiche dell'Asse 3 dei POR, sia quelle finanziate dal PON Scuola;

4. Promozione e sostegno della legalità. In questa categoria ricadono quegli interventi che individuano la criminalità come fattore caratterizzante di marginalità ed esclusione e che promuovono la legalità in un'ottica di lotta al disagio e di sostegno all'inclusione. Si tratta per lo più di interventi finanziati dal PON Sicurezza e dal POR Sicilia.

Queste categorie non esauriscono tutte le possibili aree di impatto dei PO del QCS sulle condizioni di disagio delle persone, né vogliono indicare che in esse si esaurisca tutta la strategia per la riduzione del disagio messa in atto dai PO. Piuttosto, vogliono offrire un quadro analitico a cui è possibile ricondurre tutti gli interventi dei PO con esplicite finalità di inclusione sociale o direttamente rivolti a persone in condizioni o rischio di disagio.

La tavola IV.2 presenta i dati di programmazione, impegni e spesa per le principali categorie e sottotipologie di interventi di inclusione sociale nei programmi operativi del QCS. L'andamento degli impegni e della spesa per gli interventi considerati è assai variabile⁴⁴ e questo non sempre permette di raggiungere conclusioni univoche su ciò che favorisce o ostacola l'attuazione.

⁴⁴ Nel caso delle politiche per i servizi alle popolazioni rurali ad esempio il dato di impegno e spesa è interamente riconducibile a una sola misura, la 4.11 del POR Campania, mentre le altre misure appartenenti a questa categoria in altri PO non risultano attivate sulla base dei dati disponibili.

TAVOLA IV.2 STATO DI ATTUAZIONE DELLE POLITICHE E INTERVENTI DI INCLUSIONE SOCIALE NEL QCS (AGGIORNATO AL 31-03-04)

POLITICHE D'INCLUSIONE SOCIALE	Tipologia di interventi	Programmato	Impegni	Impegni/Progr.
INSERIMENTO LAVORATIVO SOGGETTI A RISCHIO DI ESCLUSIONE SOCIALE	Inserimento lavorativo di gruppi svantaggiati	275.353.325	103.690.410	38%
	Partecipazione femminile al mercato del lavoro	61.519.680	5.062.427	8%
SERVIZI ALLA PERSONA	Servizi di base alla popolazione urbana	135.517.819	41.047.616	30%
	Servizi di base all'economia sociale	57.927.983	6.453.061	11%
	Servizi di base per l'economia e le popolazioni rurali	45.420.985	20.192.880	44%
LOTTA E PREVENZIONE ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA	Lotta e prevenzione alla dispersione scolastica	371.919.609	164.732.047	44%
PROMOZIONE E SOSTEGNO DELLA LEGALITÀ	Promozione e sostegno della legalità	42.855.714	23.425.041	55%
	TOTALE IS	990.515.115	364.603.527	37%
	QCS	41.444.561.608	21.943.964.108	52,9%
Interventi di IS finanziati da FSE	TOTALE IS IN FSE	808.273.882	307.772.283	38%
FSE senza la quota di interventi per l'inclusione sociale	FSE TOTALE- IS IN FSE	5.321.243.973	2.997.710.290	56%
Totale FSE	Totale FSE	6.129.517.855	3.305.482.573	54%

Fonte: elaborazione UVAL su dati forniti dai CDP e MONIT

Nel loro complesso, i PO del QCS hanno destinato circa 1 Miliardo di euro di risorse pubbliche agli interventi di inclusione sociale e riduzione del disagio, con valori che oscillano tra il 2,4 per cento e il 2,7 per cento del totale delle risorse pubbliche messe a disposizione dal QCS e tra il 2 per cento e il 4 per cento delle risorse pubbliche destinate ai PO Regionali⁴⁵. Le risorse destinate all'inclusione sociale finanziate dal FSE (circa 9 Meuro) oscillano tra il 13 per cento e il 15 per cento del totale delle risorse del FSE.

Nel loro complesso le politiche e gli interventi per l'inclusione sociale e la lotta al disagio registrano qualche segnale di una certa difficoltà attuativa, confermata non solo dai dati aggregati di impegno e spesa indicati nella tavola IV.2, ma anche dalle indicazioni fornite nei rapporti di valutazione intermedia. Mentre in fase di programmazione molti PO avevano previsto di attivare una pluralità di interventi,

⁴⁵ Ad eccezione del PON Scuola che destina circa il 28 per cento del totale delle risorse disponibili agli interventi di inclusione sociale (in particolare agli interventi per la lotta e prevenzione dell'abbandono scolastico) e al POR Molise che destina circa l'1 per cento a questi interventi.

spesso di carattere innovativo, adottando un approccio differenziato e organico rispetto alla molteplicità delle forme di esclusione e possibili strategie di riduzione del disagio, in fase attuativa spesso le uniche azioni attivate sono quelle che prevedono attività più ‘tradizionali’, che non necessariamente coinvolgono nuovi attori o nuove modalità di programmazione.

Queste difficoltà sono spesso accentuate da alcune carenze emerse in fase di programmazione (come l’assenza di una chiara identificazione dei destinatari degli interventi o delle cause di disagio) e in parte riconducibili alla mancanza di una specifica strategia attuativa. Tali difficoltà sembrerebbero meno evidenti nel caso di interventi, pur di natura complessa, che sono da un lato attuati da soggetti istituzionali con maggior esperienza sull’inclusione e dall’altro presentano target meglio definiti e azioni più precise.

Le ipotesi formulate e le conclusioni raggiunte in questa fase iniziale dell’analisi sono oggetto di ulteriori confronti e consultazioni con le Autorità di Gestione dei PO e con gli attori coinvolti in questi interventi sul territorio.

Cenni metodologici

L’analisi sulle politiche e interventi di inclusione sociale nei PO del QCS e’ stata condotta facendo riferimento a unità di analisi non predefinite, come le azioni determinate dagli Assi e dalle Misure del QCS e dei PO, bensì costituita da una selezione specifica di Misure, parti di Misure e interventi individuali identificati sulla base di cinque codici UE rilevanti⁴⁶ e di due criteri: obiettivi e finalità espliciti di inclusione sociale e azioni esplicitamente destinate a soggetti a rischio di esclusione o in condizioni di marginalità. La selezione di interventi e politiche considerate e’ dunque stata costruita sulla base delle specifiche esigenze dell’analisi e questo che ha consentito la produzione di dati e stime sugli investimenti trasversali (sia agli Assi del QCS sia ai tre Fondi Strutturali) direttamente rivolti a finalità di inclusione sociale.

⁴⁶ I codici UE identificano le principali aree di intervento co-finanziate dai fondi comunitari e sono assegnati alle misure e azioni dei PO in fase di programmazione e ai progetti finanziati oggetto di monitoraggio finanziario. I codici UE considerati per questa analisi sono: Integrazione sociale (22); Potenziamento dell’istruzione e della formazione professionale non collegata ad un settore specifico (23); Servizi di base per l’economia sociale (1305); Servizi a sostegno dell’economia sociale (166); Infrastrutture sociali e sanità pubblica (36)

Oltre ad analizzare gli investimenti in inclusione sociale programmati dai diversi PO, l'analisi ha considerato lo stato di avanzamento generale degli interventi previsti, esaminando i dati di monitoraggio contenuti nel sistema informativo sui singoli interventi finanziati dai Fondi Strutturali (MONIT, aggiornato al 31-03/2004). Questo ha permesso di stimare la quota di risorse impegnate dai diversi PO e dunque il rapporto tra risorse programmate e quelle effettivamente impegnate al 31/03/2004. L'analisi dei dati di monitoraggio è stata complessa e laboriosa data la natura integrata e trasversale degli interventi oggetto di questa analisi. Inoltre, il compito non è stato facilitato dall'impostazione sostanzialmente non omogenea delle varie fonti documentali disponibili per l'analisi: si è rivelato virtualmente impossibile, ad esempio, mantenere un'azione come unità di analisi dalla programmazione all'attuazione, dal momento che non sempre questo dato è riportato in MONIT. Anche all'interno degli stessi documenti di programmazione (Complementi di programmazione) il livello di varianza tra il dettaglio fornito per alcune misure rispetto ad altre, o tra diversi PO è tale che difficilmente permette una identificazione immediata o accurata degli aspetti salienti per l'analisi e dei relativi dati finanziari. Infine la qualità dei dati inseriti nel database è molto variabile, tra i diversi PO e tipologie di intervento. Tuttavia, la meticolosa triangolazione delle fonti utilizzate e il continuo dialogo e confronto fra tutti coloro coinvolti nel lavoro ha permesso di sopperire ad alcune lacune delle fonti singolarmente considerate e di selezionare informazioni e dati abbastanza robusti.

Diffusione dei risultati

Negli ultimi mesi i risultati e le analisi proposte dalla relazione sugli interventi di inclusione sociale nei PO del QCS Obiettivo1 sono stati oggetto di confronti e consultazioni con alcune amministrazioni e ADG dei PO (Campania, Sicilia, Basilicata, MIUR) e sono stati condivisi in occasione di dibattiti e convegni sia interni sia esterni al DPS (in un seminario all'Università di Ancona, al Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, Gruppo di Lavoro per il Rapporto di Monitoraggio della Spesa Sociale, Ministero del *Welfare*) registrando un notevole interesse per temi spesso sfuggenti e poco analizzati. Nei prossimi mesi l'UVAL sarà impegnata in ulteriori occasioni di dibattito e confronto, anche per poter contribuire al dibattito sulla futura programmazione.

La ricerca

Nel corso del 2004 è proseguita la ricognizione valutativa sulla efficacia degli interventi di politica della ricerca nelle aree meridionali (cfr. Scheda IV.3), che era stata avviata a fine 2003 come azione di accompagnamento dei lavori del “tavolo ricerca” Amministrazioni centrali – Regioni in attuazione della delibera 17/03 ma che riveste un più generale interesse per l’azione del DPS.

Obiettivo della ricerca è infatti quello di ottenere indicazioni che consentano di valutare e meglio selezionare le misure per il potenziamento del sistema della ricerca nelle aree meridionali, soprattutto in vista del rafforzamento della competitività dell’area.

Nel 2004 è stata conclusa la fase 1 dell’indagine, con la presentazione del rapporto intermedio, si è avviata la fase 2 che si concluderà nei primi mesi del 2005.

E’ stato anche realizzato un seminario interno di presentazione dei risultati di prima fase. Le attività di ricerca hanno inoltre comportato, anche prima delle fasi formali di conclusione dell’indagine, utili ricadute sulle attività del Dipartimento sui temi della ricerca e dell’innovazione.

La prima fase

Nella prima fase è stata anzitutto realizzata un’ampia rassegna della letteratura disponibile sulle relazioni ricerca/sviluppo economico con particolare riferimento alla dimensione territoriale.

In particolare

- rassegna dei modelli econometrici utilizzati per la stima di impatto dei Fondi Strutturali dalla Commissione Europea;
- rassegna della letteratura sulla stima del rendimento privato e sociale dell’investimento in ricerca e sviluppo;
- rassegna della letteratura sull’impatto della spesa in ricerca e sviluppo sulla produttività dei fattori e sulla crescita a livello di Paese;
- discussione critica e rassegna della letteratura sui micro-processi che sostanziano gli effetti aggregati di esternalità, con particolare riferimento a:
 - i. costituzione di capitale umano

- ii. spillover localizzati di conoscenza dal sistema pubblico di ricerca
- iii. adozione di tecnologie ICT presso le imprese
- iv. creazione di imprenditorialità in settori innovativi

Sono state inoltre condotte, analisi ed elaborazioni sui dati esistenti, in particolare si è fatto ricorso ai dati di seguito elencati:

- spesa in R&S e personale per settori istituzionali e per Regione, 1998-2002 (ISTAT)
- Pil per Regione (ISTAT)
- valore aggiunto al costo dei fattori per unità di lavoro, per Regione (ISTAT)
- rilevazione della spesa e del personale degli enti di ricerca (rilevazione diretta)
- spesa sulle principali leggi di incentivazioni e sul PON ricerca (MIUR-MEF)
- docenti e studenti universitari (MIUR)
- pubblicazioni scientifiche, numero, area disciplinare, imputazione territoriale (ISI)
- incidenza dei trasferimenti industriali sulle entrate degli atenei
- brevetti per macroarea (NBER-USPTO)
- nomi a dominio internet per provincia
- lavoratori impiegati nei settori innovativi, per Regione
- indagine Unioncamere sulle nuove imprese.

Nel corso della ricerca e come supporto alle analisi sono state inoltre realizzate banche dati concernenti la ricerca, il sistema universitario, la diffusione dell'ICT.

In particolare, sotto il profilo dell'input sono state utilizzate le serie storiche ISTAT sulla spesa ('82-'00) e sugli addetti ('95-'00) per Regioni e per settori istituzionali, con la costruzione dei relativi indicatori di intensità. E' stata condotta una rilevazione diretta sugli enti pubblici di ricerca (investimenti e personale utilizzato) nel periodo '94-'01. E' stata costruita una banca dati ('98-'03) sui provvedimenti di incentivo alla ricerca utilizzando i dati di fonte MIUR-MEF relativi alle leggi di sostegno alla ricerca industriale (46/82, 488/92, 297/01) e a PON ricerca e POR – risorse umane.

Sul versante degli output, per cogliere due aspetti, distinti ma correlati, dei fenomeni di produzione della conoscenza si è guardato ai brevetti e alle pubblicazioni scientifiche. Per i primi sono state effettuate elaborazioni sui dati relativi ai brevetti italiani presso l'*US patent and trademark office* fra il '63 e il '99. Per le seconde si è lavorato sui dati CRUI/ISI che hanno consentito di ricostruire la dinamica delle

pubblicazioni nelle province meridionali nel periodo '90-'01 e di produrre un indice sintetico.

Sono state inoltre costruiti, su dati MIUR '97-'01, indicatori “universitari” relativi a dinamiche del numero dei docenti universitari, della popolazione studentesca, dell'offerta universitaria post laurea.

Si sono anche acquisiti i dati di un fenomeno come la diffusione di tecnologie internet ritenuto indicatore indiretto dell'attività di ricerca. Per questo tipo di analisi si è in particolare effettuata la riclassificazione dei nomi a dominio “.it” presso la *Registration Authority*.

I primi risultati

La ricerca ha già consentito di acquisire alcune indicazioni, che qui si riportano per punti, di rilevante interesse per la definizione delle politiche della ricerca.

1. La spesa R&S ha un elevato rendimento privato e sociale. L'effetto sulla crescita è indiretto e differito. Esso si alimenta di una serie di micro-processi il cui funzionamento è decisivo ai fini del risultato (formazione di capitale umano qualificato, *spillover* di conoscenza fra ricerca e mondo produttivo, generazione di opportunità imprenditoriali in settori high tech, diffusione delle tecnologie ICT).
2. La diffusione di tecnologie ICT è condizione essenziale per l'aumento di produttività ma la sua efficacia è subordinata all'introduzione nelle imprese di importanti cambiamenti organizzativi.
3. Sotto un profilo territoriale, si rileva importante l'effetto di prossimità di Università e Centri di ricerca nei confronti delle imprese ma subordinato alla qualità della ricerca che costituisce sempre l'elemento discriminante.
4. Non vi è contrasto ma relazione positiva fra produttività scientifica in termini di pubblicazioni e attività brevettale.
5. Si rileva una accentuata debolezza nelle Regioni meridionali sia nei volumi della spesa per ricerca, sia nel funzionamento dei micro-processi. Questo determina il rischio che l'espansione della spesa pubblica per ricerca in tali Regioni, pur necessaria, non produca gli effetti attesi, a meno di non effettuare interventi sui microprocessi.
6. La localizzazione in un territorio di forti agglomerazioni di ricerca pubblica di alta qualità internazionale induce localizzazioni di attività di ricerca privata. Dalla

semplice agglomerazione territoriale d'investimenti in ricerca non è lecito attendersi, in assenza di elevati livelli qualitativi, né effetti sulla produttività né sull'attrattività.

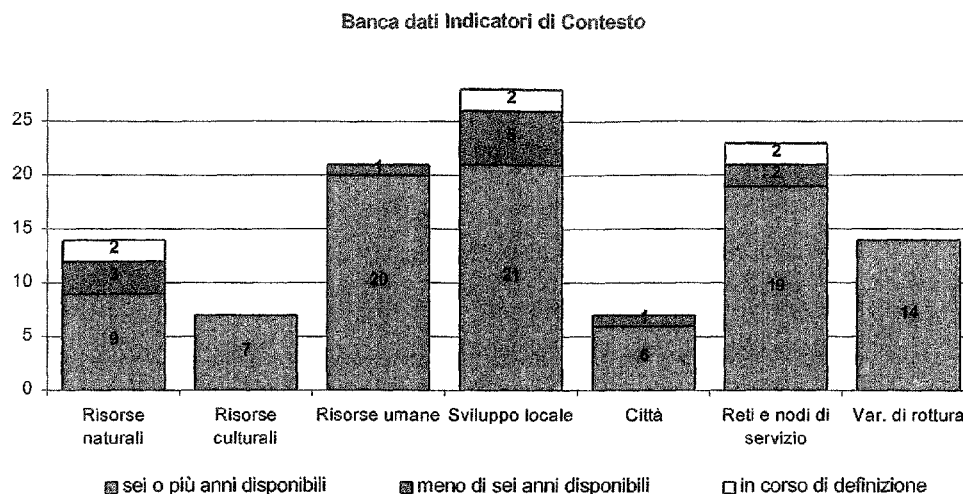
La seconda fase

Il completamento dell'indagine riguarda l'analisi microeconomica degli effetti degli incentivi pubblici alla ricerca e sviluppo delle imprese. Questa parte della ricerca utilizza dati di fonte MIUR sugli incentivi alle singole imprese e dati di bilancio dei soggetti finanziati e di un campione di controllo. I risultati sono misurati in termini di tassi di variazione dei principali indicatori di crescita dimensionale e di performance economico finanziaria dell'impresa. In questa prima fase, i dati utilizzati consentono una valutazione degli effetti a termine molto breve, di grande interesse appaiono anche i risultati che si potranno ottenere con l'inserimento dei dati relativi ai bilanci delle imprese negli anni successivi. La chiusura della seconda fase e il rapporto finale della ricerca sono previsti per la metà del 2005.

Il 13.11.2004 l'Indagine è stata presentata pubblicamente all'assemblea plenaria della Camera dei Deputati. Il testo è disponibile su <http://www.istat.it>

Tra le attività del progetto *“Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008”*⁴⁷, l'UVAL ha la responsabilità di coordinare la produzione, aggiornamento e diffusione della banca dati *Indicatori di Contesto per le politiche di sviluppo*. La banca dati fornisce una descrizione delle disparità e del potenziale delle Regioni in base agli ambiti prioritari identificati con gli assi e gli obiettivi specifici del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (QCS).

⁴⁷ Il progetto è definito attraverso una convenzione stipulata nel settembre 2001 tra il Dipartimento di Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e l'Istat e cofinanziato dal Programma Operativo Nazionale “Assistenza Tecnica e azioni di sistema” del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-06.

FIGURA IV.1 NUMERO DI INDICATORI PER ASSE NELLA BANCA DATI INDICATORI DI CONTESTO

Ora al terzo anno di gestione, la banca dati indicatori di contesto ha subito un progressivo miglioramento in termini della tempistica e della disponibilità di dati più mirati agli interventi delle politiche di sviluppo. A dicembre 2004, la banca dati conteneva 109 indicatori effettivamente compilati, mentre rimanevano ancora sei indicatori individuati ma non ancora misurati (vedi fig. IV.1)

Due sono le questioni sulle quali si è concentrata l'attività dell'UVAL durante il 2004: (1) progressi ulteriori nella produzione sistematica di dati territoriali e nella disponibilità di nuovi indicatori legati, in particolare, all'evoluzione dei comportamenti sociali e delle imprese e alle caratteristiche dei servizi pubblici; (2) individuazione di modalità adeguate per trasferire le conoscenze derivanti dalle informazioni quantitative nelle decisioni di politica economica e nell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda il primo aspetto nel corso del 2004 si è cercato di colmare le esigenze informative che nel Quadro Comunitario di Sostegno erano state individuate solo come temi di interesse ma che, per la non disponibilità di dati oppure per un livello di conoscenza del tema all'epoca ancora immaturo, non erano state corredate da informazioni statistiche puntuali. In particolare nel corso del 2004 ulteriori sforzi sono stati compiuti per garantire la produzione di indicatori a livello regionale relativi ai servizi idrici, alla misurazione della povertà e dell'esclusione sociale, alla diffusione della società dell'informazione nelle famiglie, all'utilizzo di

tecnologie dell'informazione e comunicazione tra le imprese e al fenomeno dell'innovazione nelle imprese.

Gli esiti di tali attività sono recepite nelle nuove linee di cooperazione con l'Istat, (di cui al paragrafo II.5), in cui saranno rilevati nuovi indicatori di contesto regionali nel campo dei servizi idrici in Italia, (dati relativi al 2005), e del disagio sociale a integrazione delle stime di povertà monetaria (dati relativi al 2006). Inoltre cinque nuovi indicatori relativi alla diffusione delle tecnologie dell'informazione nelle imprese si sono resi disponibili a livello regionale a partire dall'anno 2003 (precedentemente le informazioni erano relative alle tre macroaree Nord, Centro, Sud).

La produzione di dati di per sé non è però sufficiente a rendere più informate le decisioni pubbliche; infatti, sebbene sia oramai considerato elemento cruciale per la formulazione delle politiche di sviluppo la conoscenza dei contesti in cui queste intervengono, tuttavia si rileva una generale difficoltà da parte delle amministrazioni responsabili di programmi a utilizzare questa informazione nel processo decisionale e più in generale una quasi assenza nel dibattito dell'uso di questi indicatori. Pertanto nel corso di quest'anno si è scelto di individuare un certo numero di strumenti, tra loro anche diversi, che potessero migliorare la diffusione degli indicatori di contesto e agevolare l'utilizzo di questi nei processi decisionali.

I destinatari privilegiati della banca dati *Indicatori di contesto* sono le Amministrazioni responsabili di Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-06 e più in generale tutti coloro che partecipano a vario titolo alla programmazione e attuazione dei progetti finanziati con i fondi strutturali (quindi i responsabili delle misure, i nuclei di valutazione delle Amministrazioni centrali e regionali, i valutatori indipendenti, le assistenze tecniche ecc.); tuttavia si lamentava una scarsa consapevolezza da parte delle Autorità di Gestione dei PO nella scelta di tali indicatori e un limitato utilizzo dei target previsti allo scopo di migliorare e se necessario riorientare gli interventi, anche a causa della mancanza, all'epoca della definizione degli indicatori nel QCS, di unità di valutazione interne alle amministrazioni regionali che sono state create solo negli anni successivi. La revisione di metà periodo del QCS2000-06 è stata un'occasione per rivedere gli indicatori territoriali e condividere il processo di scelta o aggiornamento dei target con le amministrazioni interessate.

Più in generale è importante sostenere iniziative, nazionali e internazionali, volte all'adozione di sistemi di indicatori per l'apprezzamento dei progressi realizzati in diversi ambiti delle politiche di sviluppo. In questo contesto l'UVAL ha contribuito ad una riflessione sull'utilizzo di indicatori a supporto delle politiche regionali che è stata presentata e discussa in un Forum mondiale organizzato dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico a Palermo nel novembre 2004⁴⁸; inoltre l'UVAL ha predisposto un'analisi comparativa tra gli indicatori stabiliti per le politiche di sviluppo regionale e gli indicatori finora definiti per i processi di coordinamento delle politiche strutturali nella UE.

Infine, nell'ottica di far conoscere la banca dati *Indicatori di Contesto* ad un pubblico più ampio, l'UVAL ha promosso la diffusione degli indicatori sul sito web del Dipartimento di Politiche di Sviluppo (in aggiunta al sito Istat già previsto) e suggerito di rendere disponibili in forma sperimentale anche i dati elementari con cui si costruiscono gli indicatori, al pubblico ristretto e specializzato della rete dei nuclei di valutazione e verifica.

Per agevolare l'acquisizione di nuovi dati e suggerire spunti di riflessione nell'utilizzo degli indicatori di contesto, l'UVAL produce, dalla fine del 2004 e a seguito di ciascun aggiornamento della banca dati da parte dell'Istat, un breve bollettino statistico ("Numeri del Sud") in cui sono richiamate le novità occorse nell'aggiornamento della banca dati (nuovi indicatori disponibili, ricostruzione di serie storiche, cambiamento nelle definizioni o rilevazioni ecc.), sono presentati grafici sull'andamento nel tempo e tra le Regioni di alcuni indicatori e fornite alcune chiavi di lettura a questi.

⁴⁸ Vedi F.Barca et al. "Misurare per decidere: utilizzo *soft* e *hard* di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale" Materiali UVAL n.2 dicembre 2004. I vari contributi del Forum OCSE sono consultabili sul sito web dell'OCSE (www.oecd.org)

Predisposizione dello schema-tipo di Piano

Nel corso del 2004, l'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici ha ricevuto l'incarico formale di coordinare un Gruppo di lavoro per la definizione dei contenuti di massima di uno Schema tipo di Piano Economico-Finanziario (di seguito: PEF), previsto dall'art. 4, comma 134 e ss., della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria per il 2004).

Come noto, tali norme prescrivono che le richieste⁴⁹ al CIPE di assegnazione di risorse a fondo perduto a finanziamento degli interventi infrastrutturali ammessi alle procedure semplificate previste dalla cd. "Legge Obiettivo" debbano essere accompagnate da un Piano Economico-Finanziario che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione e i proventi derivanti dall'opera. Tale adempimento avrebbe dovuto essere affiancato dalla redazione di un'analisi costi-benefici, della quale la legge tuttavia non precisa l'ancoraggio ad alcun schema strutturato.

L'approccio complessivo del Gruppo di Lavoro⁵⁰ è stato quello di predisporre uno strumento per le analisi delle condizioni di contesto entro cui le opere infrastrutturali sono inserite, anche allo scopo di promuovere una definizione trasparente delle ipotesi sottostanti le stime di domanda e le altre variabili rilevanti per i ritorni economici delle iniziative.

Dopo una prima definizione dello schema dei conti, basata sul contesto normativo e ispirato dalla rassegna delle principali metodologie di valutazione finanziaria in uso da parte di istituzioni nazionali ed europee, si è convenuto che, nello spirito della normativa di riferimento, il modello di PEF avrebbe dovuto permettere al CIPE di valutare la capacità del progetto di minimizzare il contributo di risorse pubbliche; tenendo conto sia della domanda incrementale prevista, sia dei livelli tariffari applicabili in base alla normativa vigente, sia di eventuali margini inutilizzati di recupero dei costi. Analogamente, il PEF avrebbe dovuto far emergere

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Formato, oltre che dall'UVAL, dall'Unità Tecnica per la Finanza di Progetto (MEF/CIPE), il Nucleo per l'Attuazione per le Linee Guida in materia tariffaria (NARS), attestato presso il CIPE, la Cassa Depositi e Prestiti SpA e la sua controllata EuroProgetti e Finanza SpA, la Sogesid SpA, la "Unità di missione" costituita in seno al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

l'inadeguatezza delle risorse pubbliche nell'ipotesi di stime troppo ottimistiche delle entrate.

Il CIPE ha approvato con delibera n. 11/2004 lo schema PEF predisposto dal Gruppo di lavoro, prevedendo l'obbligo di compilare una versione sintetica dello schema per tutte le richieste di finanziamento, ed invitando 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.

Alla delibera di approvazione dello schema tipo ha fatto seguito, da parte dell'UVAL, un'attività di tipo tecnico, finalizzata a definire i prospetti contabili e gli algoritmi di calcolo per lo schema esteso di PEF. Tali schemi sono stati sviluppati su un supporto di produttività individuale che consente la specificazione del PEF secondo un grado di dettaglio sufficientemente elevato con riferimento all'evoluzione nel tempo delle grandezze contabili più significative.

Ne deriva la possibilità di pervenire a una valutazione quantitativa della redditività dell'opera e degli effetti di contributi pubblici a fondo perduto, anche sulla base della simulazione degli effetti di apporti finanziari di origine ed entità diversa.

Applicazione dello schema-tipo

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.

TAVOLA IV.3 NUMERO E COSTO DELLE OPERE DEL PROGRAMMA DI INFRASTRUTTURE STRATEGICHE PER ESITO DELLA VALUTAZIONE DEL RELATIVO PIANO ECONOMICO FINANZIARIO CONDOTTA DALL'UVAL

Valutazione UVAL	Numero di opere	Costo totale (miliardi di euro)	Contributo richiesto al CIPE (miliardi di euro)	Finanziamenti pubblici diversi dai contributi CIPE ^(a) (miliardi di euro)	Contributo richiesto al CIPE in percentuale del costo totale
A. Coerenza con normativa di riferimento, informazioni complete	12	8,42	7,38	0,402	87,7%
B. Coerenza con normativa di riferimento pur in assenza di alcune informazioni	8	2,5	1,22	(d)	59,6%
C. Non coerenti con normativa di riferimento	5	2,37	0,61	0,165	25,6%
D. Parcre non formulato	4	0,92	0,43	0,003	46,3%
Totale	29	13,76	9,64	0,567	70%
<i>Di cui:</i>					
Opere con asserita mancanza di ritorno economico potenziale ^(b)	17	8,41	7,09	-	84,3%
Opere con potenziale ritorno economico ^(c)	12	5,35	2,55	0,567	47,7%

Note: (a) Comprende prestiti pubblici a rimborso ed altri contributi pubblici; (b) Scheda PEF compilata solo nelle sezioni A e B; (c) Scheda PEF compilata in tutte le sezioni; (d) Valore mancante poiché nessuna delle 8 opere presenta "potenziale ritorno economico"

Fonte: elaborazioni su comunicazioni UVAL alla Servizio di Segreteria del CIPE e su dati del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti

In accordo con la natura della richieste formulate 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 DLgs n. 190/2002.

Per 12 schede si è ritenuto che i dati iniziali, o le integrazioni e chiarimenti forniti all'UVAL dalla Struttura di Missione del MIT fossero tali da rendere la versione finale delle schede sostanzialmente coerente con la normativa di riferimento.

Per 8 schede si è ritenuto che, pure in presenza di alcune incongruenze all'interno della documentazione istruttoria o di dati incompleti, non esistessero elementi tali da fare ritenere che le informazioni riportate nelle schede non fossero sufficienti a giustificare la richiesta di assegnazione di risorse.